

act:onaid



Se l'Italia tornasse a tremare?

**Lezioni dal terremoto in
Emilia Romagna**

Se l'Italia tornasse a tremare?

Lezioni dal terremoto in Emilia Romagna

Coordinamento: Damiano Sabuzi Giuliani

Ricerca e redazione: Marco Gessini, Christian Quintili, Damiano Sabuzi Giuliani

Editing: Alice Grecchi

Grafica: Tazio Malvezzi

Contributi: Beatrice Costa e Livia Zoli

Supervisione: Luca De Fraia

Le principali fonti utilizzate nel presente rapporto sono gli strumenti legislativi nazionali, regionali e le Ordinanze del Commissario straordinario. Ci siamo inoltre avvalsi del contributo dei responsabili e dei protagonisti del processo di ricostruzione coinvolgendo personale dell'ANCI, della Regione Emilia Romagna, della Struttura Tecnica del Commissario Delegato, delle associazioni e dei comitati civici del territorio.

ActionAid desidera ringraziare le istituzioni, le associazioni, i comitati e i partecipanti ai laboratori di monitoraggio civico. In particolare: Morena Diazzi, Marco Iachetta, Manuela Manenti, Paola Morini, Alfiero Moretti, Claudio Barnabè, Luciano Tortoioli, Mauro Penza, Giuseppe Rovatti, Sandro Romagnoli e Lidia Corradini per la disponibilità al confronto e le interviste, lo studio Legale Boris Vitiello di Bologna per il supporto giuridico, il network Dataninja.it per il supporto in materia di Open Data, l'associazione Shoot4Change per il supporto fotografico e OpenPolis per il contributo sui dati di Open Ricostruzione.

L'intero rapporto è stato chiuso il 15 maggio 2014.

act!onaid

indice

Introduzione

| | |
|---|-----------|
| 1. Dalla scossa alla gestione dell'emergenza | 4 |
| La stratificazione decisionale | 4 |
| La risposta all'emergenza | 5 |
| I problemi e le novità di carattere legislativo, organizzativo e finanziario | 5 |
| Osservazioni finali | 6 |
| 2. Le scuole | 8 |
| I bisogni | 8 |
| Il bando, la gara e l'aggiudicazione | 9 |
| Osservazioni finali | 10 |
| 3. Le Opere pubbliche e beni culturali | 12 |
| I bisogni | 12 |
| Osservazioni finali | 13 |
| 4. Le abitazioni private e le misure socio-assistenziali | 14 |
| La legge Regionale e il Decreto del Presidente Monti | 16 |
| I provvedimenti del 2014: le Linee Guida e l'Ordinanza n.9 | 18 |
| I campi tenda, il CAS e le soluzioni abitative alternative | 18 |
| Aspetti problematici dei PMAR (Moduli Prefabbricati Abitativi) | 19 |
| Osservazioni finali | 20 |
| 5. Il tessuto economico della Regione | 22 |
| Gli effetti sul lavoro | 22 |
| Le misure per la ricostruzione | 22 |
| Osservazioni finali | 24 |
| 6. ActionAid e il Progetto Open Ricostruzione | 26 |
| L'esempio dei laboratori di comunità di Open Ricostruzione | 26 |
| Osservazioni finali | 29 |

Raccomandazioni

introduzione

La prima scossa di terremoto di magnitudo 5.9 è stata avvertita alle 4.03 del 20 maggio 2012 e si è concentrata nelle province di Ferrara, Modena, Mantova, Bologna e Rovigo. Il 29 maggio diverse repliche hanno interessato le province di Reggio Emilia e Mantova, tra cui due scosse di magnitudo 5.3 e 5.8. Il bilancio del terremoto è stato di 29 morti e circa 390 feriti; i Comuni interessati nel territorio emiliano dagli eventi sismici sono stati complessivamente 58 - gli abitanti coinvolti sono stati 900.000. La zona intorno agli epicentri ha coperto 33 comuni, con 550.000 persone residenti

e 270.000 addetti nei settori dell'agricoltura, dell'industria e dei servizi; un territorio che nel 2012, solo nell'area del cratere, ha prodotto il 2% del PIL nazionale¹.

Il terremoto in Emilia Romagna rientra tra i primi dieci disastri naturali per danni economici del 2012: con quasi 16 miliardi di dollari si colloca al terzo posto della classifica elaborata dal *Center for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED)* e dall'*Institute of Health and Society (IRSS)*.

¹ Dati Regione Emilia Romagna

TABELLA 1

Le prime 10 calamità naturali per danni economici nel 2012

| EVENTO | PAESE | MESE | DANNI ECONOMICI IN MILIARDI DI DOLLARI (USD 2011) |
|---|----------------------------|---------|---|
| Ciclone tropicale (Sandy) | Stati Uniti | ottobre | 50 |
| Siccità | Stati Uniti | giugno | 20 |
| Terremoto (include entrambe le scosse del 20 e del 29 maggio) | Italia | maggio | 15,8 ^A |
| Inondazione | Repubblica Popolare Cinese | luglio | 8 |
| Tornado | Stati Uniti | marzo | 5 |
| Grave tempesta | Stati Uniti | aprile | 4,5 |
| Grave tempesta | Stati Uniti | giugno | 4 |
| Temporale (thunderstorm) | Stati Uniti | maggio | 3,4 |
| Inondazione | Repubblica Popolare Cinese | aprile | 2,5 |
| Inondazione | Pakistan | agosto | 2,5 |
| TOTALE | | | 115,7 |

A I danni espressi in miliardi di dollari corrispondono a 11,5 miliardi di euro certificati nella comunicazione del Governo italiano circa la stima dei danni (luglio 2012) all'Unione europea per il conteggio dell'importo del fondo di solidarietà dell'Unione europea.

Fonte: elaborazioni ActionAid su dati Annual Disaster Statistical Review 2012, CRED e IRSS.

Il terremoto Emiliano ha conquistato un altro infelice primato rientrando tra quelli di maggior impatto degli ultimi cento anni: al nono posto, poco dopo quello dell'Irpinia del 1980².

In questo contesto ActionAid ha deciso di spendere le proprie energie e competenze sul territorio per sostenere le comunità emiliane colpite dal sisma. Grazie all'invito di Wikitalia abbiamo aderito a

Open Ricostruzione³, poiché ci è parso un progetto capace di innescare un processo di innovazione, di lungo periodo coerente con la nostra strategia "Italia Sveglia!". Per rendere il processo il più partecipato possibile, ActionAid ha messo a disposizione degli utenti un blog con informazioni aggiornate sui laboratori, una piattaforma e le attività dei territori.

Dopo il primo periodo di emergenza (durato circa 90 giorni), la gestione della ricostruzione ha fatto leva sul coinvolgimento dei cittadini e delle istituzioni

² Il terremoto dell'Irpinia del 1980 si verificò il 23 novembre colpendo la Campania centrale e la Basilicata centro-settentrionale. Caratterizzato da una magnitudo del momento sismico di circa 6.9 della scala Richter e del 10° grado della scala Mercalli.

³ Vedi capitolo sei.

locali puntando sulla partecipazione come fattore di efficienza, di trasparenza e di controllo. Il ruolo delle autonomie locali si è concretizzato con la creazione del *“Comitato istituzionale e di indirizzo per la ricostruzione e la piena ripresa delle attività economiche”*, un organismo composto dalle Province e dai Comuni interessati e presieduto dal Commissario straordinario di nomina governativa⁴.

⁴ il Consiglio dei Ministri del 30 maggio 2012 ha nominato il Presidente della Regione Emilia Romagna Commissario delegato, figura prevista dalla legge 225/1992 (e successive modifiche), istitutiva del Servizio nazionale di protezione civile (la figura del Commissario Straordinario è invece riconducibile all'art. 11 della Legge 23 agosto 1988, n. 400, nonché all'art. 17 del decreto legge n. 195/2009, che regolano materie differenti).

Nel secondo anniversario del terremoto ActionAid si propone di ricostruire i momenti chiave di questi due anni concentrandosi sui principi di legalità, trasparenza ed equità.

TABELLA 2

I primi 10 terremoti per entità di danni economici nel periodo compreso tra il 1900 e il 2014

| PAESE | DATA | DANNI ECONOMICI IN USD |
|-----------------------------------|-----------------|------------------------|
| Giappone (Tsunami) | 11/03/2011 | 210.000.000 |
| Giappone | 17/01/1995 | 100.000.000 |
| Repubblica Popolare Cinese | 12/05/2008 | 85.000.000 |
| Stati Uniti | 17/01/1994 | 30.000.000 |
| Cile | 27/02/2010 | 30.000.000 |
| Giappone | 23/10/2004 | 28.000.000 |
| Italia (Irpinia) | 23/11/1980 | 20.000.000 |
| Turchia | 17/08/1999 | 20.000.000 |
| Italia (Emilia Romagna) | 20 e 29/05/2012 | 15.800.000 |
| Nuova Zelanda | 22/02/2011 | 15.000.000 |

Fonte: elaborazioni ActionAid su dati OFDA/CRED International Disaster Database, Université Catholique de Louvain (Brussels), estrazioni dataset 10 marzo 2014

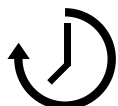


Dalla scossa alla gestione dell'emergenza

1.

GRAFICO 1

Dalla scossa alla gestione dell'emergenza



I PRIMI 90 GIORNI



22 maggio - 1° scossa

Il consiglio dei Ministri delibera lo **stato di emergenza** per le Province di Modena, Ferrara, Bologna e Mantova, fissandone la durata in 60 giorni

29 maggio - 2° scossa



30 maggio

lo **stato di emergenza** è esteso anche alle Province di Reggio Emilia e Rovigo
Vasco Errani viene nominato **Commissario Straordinario** per la ricostruzione



11 luglio

con l'**Ordinanza n.9** viene istituito un **Comitato istituzionale di indirizzo e monitoraggio** formato, oltre che dal Commissario stesso, dall'ANCI e da rappresentanti degli enti locali

Il 22 maggio 2012, a seguito della prima scossa, il Consiglio dei Ministri ha deliberato lo stato di emergenza per le Province di Modena, Ferrara, Bologna e Mantova, fissandone la durata in 60 giorni. Il coordinamento degli interventi è affidato al Capo Dipartimento della Protezione Civile. Il 30 maggio è stato esteso lo stato di emergenza anche alle Province di Reggio Emilia e Rovigo.

La stratificazione decisionale

La gestione dell'emergenza deve seguire una complessa stratificazione decisionale secondo livelli nazionali, regionali, provinciali e comunali.

Dal 1996 viene adoperato il *Metodo Augustus*⁵, uno strumento di riferimento per la pianificazione sul campo delle emergenze. Tale metodo suddivide la gestione dell'emergenza in diversi centri decisionali: il **COC** (centro operativo comunale), il **COM** (centro operativo misto, sovracomunale), il **CCS** (centro coordinamento soccorso - su base provinciale e prefettizia), il **COR** (centro operativo regionale) e la **DICOMAC** (direzione comando e controllo) a livello nazionale, che ha il coordinamento di tutti gli altri centri operativi (a Bologna è rimasta attiva per due mesi; nel caso de L'Aquila per dieci mesi).

⁵ Il metodo Augustus è uno strumento di riferimento per la pianificazione nel campo delle emergenze utilizzato dal Dipartimento della Protezione Civile, progettato nel 1996 da una commissione bilaterale italiana composta dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri-Ministero dell'Interno. Il coordinamento delle componenti del Servizio nazionale della Protezione Civile, avviene, ai vari livelli territoriali e funzionali, attraverso questo "metodo", che permette ai rappresentanti di ogni "funzione operativa" (sanità, volontariato, telecomunicazioni, ecc.) di interagire direttamente tra loro ai diversi "tavoli decisionali" e nelle sale operative dei vari livelli (COC, COM, DICOMAC, ecc.), avviando così in tempo reale processi decisionali collaborativi.

La risposta all'emergenza

Sulla base di considerazioni emerse dopo la prima scossa, è stato deciso di non attivare il COM, ma di attivare direttamente il centro operativo regionale. La scelta si è successivamente scontrata con l'anomalia del terremoto emiliano, vale a dire quella di avere una seconda scossa più distruttiva e rovinosa della prima. A quel punto era tardi per tornare indietro.

L'ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani) - delegazione Emilia Romagna è stata coinvolta in rappresentanza degli enti locali prima presso il COR e poi - a seguito dell'ordinanza n.3 del 2 giugno 2012⁶ - nella DICOMAC. Nelle quattro Province colpite in Emilia Romagna (Bologna, Modena, Ferrara e poi Reggio Emilia) sono state organizzate quattro riunioni operative del CCS. Provincia e prefettura hanno quindi ospitato Regioni, Comuni e autorità politiche, civili e militari per l'elaborazione del piano di risposta all'emergenza. I CCS hanno poi continuato a operare anche dopo l'evoluzione in CCT (centri coordinamento territoriale) per tutta la durata dell'emergenza.

Le tre grandi linee di azione sono state l'assistenza alla popolazione, il censimento dei danni e la riattivazione dei servizi essenziali in caso di cedimento (acqua, gas e linee elettriche). Contestualmente è stata predisposta la messa in sicurezza della popolazione e l'allestimento dei campi ove necessario. Questo lavoro è stato sempre eseguito attraverso il centro operativo comunale, supportato dall'ANCI, dalle amministrazioni locali e dalle colonne mobili di volontari⁷.

Con Il Decreto legge n.74 del 7 giugno 2012⁸, sono stati stabiliti gli interventi urgenti a favore delle popolazioni colpite provvedendo a disposizioni di fondi e ripartizioni di competenze; con l'Ordinanza commissariale n.9 dell'11 luglio 2012 il Commissario ha istituito come primo provvedimento - e novità assoluta - un **Comitato istituzionale di indirizzo e monitoraggio formato, oltre che dal Commissario stesso, dall'ANCI e dai presidenti delle Province e dai sindaci dei Comuni colpiti.**

6 Nota del Capo Dipartimento della Protezione Civile del 12 giugno 2012: indicazioni operative ocdpc n.1 e ocdpc n.3, 12 giugno 2012.

7 Il lavoro dei volontari è particolarmente delicato. Devono essere formati e ben direzionati. Il loro lavoro è infatti fortemente codificato dalla Regione per evitare duplicazioni e confusione. Sono il COR e il CCS che destinano poi il volontario specializzato dove c'è più necessità.

8 Convertito nella Legge n.122 il 1 agosto 2012.

I problemi e le novità di carattere legislativo, organizzativo e finanziario

A seguito dell'approvazione del Decreto mille proroghe del 2010 la Protezione Civile si è ritrovata a dover richiedere per qualsiasi operazione il previo assenso del Ministero dell'Economia e delle Finanze e della Corte dei Conti, con un impatto sulle operatività che ha portato un peggioramento nell'efficienza del sistema. A marzo 2012 il Governo, ha convocato una riunione alla presenza di tutte le parti e comunicato che avrebbe emanato il Decreto legge n.59/2012⁹ per il riordino della Protezione Civile.

Il Decreto ha però previsto una serie di vincoli sull'attuazione della legislazione impedendo, ad esempio, di portare a termine qualsiasi opera provvisoria e di messa in sicurezza.

Quando il Decreto è stato convertito in legge¹⁰, nel luglio 2012, sono stati inclusi una serie di correttivi e miglioramenti che, purtroppo, sono risultati tardivi e derivanti dall'esperienza di un evento catastrofico. La Legge n.100/2012¹¹, infatti, da una parte ha esteso a 90 giorni lo stato d'emergenza e dall'altra ha assegnato, esclusivamente nella prima fase di gestione, più poteri alla Protezione Civile separando - per evitare incarichi e appalti in deroga non trasparenti - l'ambito di prevenzione strutturale da quello di prevenzione non strutturale, vale a dire i sistemi di allertamento e la pianificazione¹².

Prima del Decreto n.59/2012 e della Legge n.100/2012 la normativa della Protezione Civile permetteva di espletare tutte e quattro le fasi del ciclo della protezione civile: previsione-prevenzione, protezione, mitigazione del rischio, interventi d'emergenza e ripristino. Con il Decreto n.59/2012 invece è stata sottratta alla Protezione Civile la fase di previsione-prevenzione e di ripristino, oltre che una rilevantissima capacità di spesa.

Tuttavia le operazioni di gestione emergenziale in Emilia sono state erogate nell'ambito del Decreto n.59/2012. Se si escludono le prime 72 ore, poi ripetute dopo la scossa del 29 maggio, nelle quali

9 Riordino della Protezione Civile

10 Legge n. 100 del 12 luglio 2012 - Conversione in legge, con modificazioni, del Decreto legge n.59 del 15 maggio 2012 recante disposizioni urgenti per il riordino della Protezione Civile.

11 Lo stesso decreto, sebbene non abbia risolto tutte le criticità imposte dalla legge 10/2011 (legge di conversione del mille proroghe 2010), aveva nuovamente previsto la possibilità di intervenire in somma urgenza per opere che fossero indispensabili per la salvaguardia della pubblica incolumità.

12 Si evidenzia comunque che la legge 100/2012 aveva stabilito dello stato di emergenza nazionale (noto come evento di tipo C) potesse durare fino a 150 giorni perché dopo i primi 90 giorni si prevedeva una proroga di altri 60 giorni.

i Sindaci hanno avuto molta discrezionalità per le spese di “somma urgenza”, l'ordinaria gestione - e quindi le relative autorizzazioni alla spesa - hanno dovuto essere proposte dal COC al CCS, dal CCS alla DICOMAC e dalla DICOMAC al Governo. Un meccanismo farraginoso che è durato diversi giorni, nel corso dei quali la DICOMAC ha gestito l'intero processo. Da giugno 2012 è subentrato un altro Decreto¹³ che ha attribuito il comando delle operazioni al Commissario straordinario, con i Sindaci come vice commissari.

Per quanto riguarda l'afflusso di risorse in Emilia Romagna il meccanismo di finanziamento per la

13 Decreto legge n.74 del 6 giugno 2012 *Interventi urgenti per le popolazioni colpite dagli eventi sismici nelle Province di Bologna, Modena, Ferrara, Mantova, Reggio Emilia e Rovigo il 20 e il 29 maggio 2012.*

ricostruzione è stato regolamentato con l'Ordinanza commissariale n.64 dell'ottobre 2012. Prima di questa, grazie agli anticipi della Cassa Depositi e Prestiti, si è riusciti a finanziare in maniera stabile la ricostruzione eludendo così le regole del patto di stabilità.

Tuttavia, i problemi economici hanno riguardato anche i Comuni che si sono resi disponibili a donare personale integrativo (tecnico, amministrativo, dei servizi sociali, contabile e informatico, polizia municipale)/ore lavoro per aiutare le aree colpite. Mentre infatti il sistema dei volontari prevede un rimborso per i datori di lavoro fino a un distacco massimo di 90 giorni, lo stesso meccanismo di rimborso non è previsto per tutti quei Comuni che decidono di prestare le giornate di lavoro del loro personale.

Classificazione sismica dell'Italia

L'ordinanza n.3274/2003 del Presidente del Consiglio dei Ministri detta i principi generali sulla base dei quali le Regioni, a cui lo Stato ha delegato l'adozione della classificazione sismica del territorio¹, hanno catalogato i Comuni del loro territorio. Quattro sono le categorie, il cui rischio sismico, è calcolato in base al Peak Ground Acceleration (picco di accelerazione al suolo):

- » **Zona 1: sismicità alta, PGA oltre 0,25 g.**
- » **Zona 2: sismicità media, PGA fra 0,15 e 0,25 g.**
- » **Zona 3: sismicità bassa, PGA fra 0,05 e 0,15 g.**
- » **Zona 4: sismicità molto bassa, PGA inferiore a 0,05 g.**

BOX 1

Osservazioni finali

Prima che il Decreto mille proroghe del 2010 entrasse in vigore, le Amministrazioni potevano occuparsi di prevenzione delle emergenze. L'Emilia Romagna da circa vent'anni si preparava ad affrontare un evento catastrofico; ciononostante, il terremoto del 2012 ha fatto emergere almeno due problematiche: la prima è che la Regione si preparava a fronteggiare un evento di tipo idrogeologico e non sismico; la seconda è che

l'inefficace ripartizione normativa delle zone sismiche ha causato un mal funzionamento degli strumenti di prevenzione. Parte dell'area colpita era infatti catalogata come zona a rischio 3 (sismicità bassa).

Queste difficoltà hanno comportato ingenti e drammatiche perdite umane. Purtroppo si perde con troppa facilità la memoria storica di eventi catastrofici passati che dovrebbero servire da lezione per prepararsi a quelli di oggi. È successo in Emilia Romagna, è successo a L'Aquila e in molti, troppi, altri luoghi ancora.



Foto: Michele Miorelli/Shoot4Change



Foto: Michele Miorelli/Shoot4Change

Le scuole

2.

I bisogni

La ricostruzione degli edifici scolastici è stata senza dubbio la priorità del Commissario straordinario, tanto da essere disciplinata tra le prime ordinanze del Presidente Errani con il cosiddetto *Programma*

*Operativo Scuole*¹⁴. Gli edifici scolastici danneggiati dal sisma sono stati in tutto 1.041 e tramite opportuni sopralluoghi tecnici sono stati classificati in base all'agibilità.

14 Ordinanza n.5 del 05 luglio 2012, *Programma straordinario per la riapertura delle scuole per l'anno scolastico 2012-2013*. Anche se, per la riparazione immediata, con miglioramento sismico per gli edifici scolastici temporaneamente inagibili e parzialmente inagibili è disciplinata nelle ordinanze n.2/2012 e n.4/2012.

GRAFICO 2

Classificazione agibilità edifici scolastici successivamente al terremoto del maggio 2012

| | | |
|--|---|------------|
| A Agibili | ➔ | 471 |
| B Temporaneamente inagibili, ma agibili con azioni di pronto intervento | ➔ | 301 |
| C Parzialmente inagibili | ➔ | 63 |
| D Temporaneamente inagibili | ➔ | 19 |
| E Inagibili | ➔ | 160 |
| F Inagibili per rischio esterno | ➔ | 27 |

Fonte:elaborazioni ActionAid su dati Regione Emilia Romagna

L'obiettivo che ha guidato i lavori di ricostruzione era quello di garantire il regolare inizio delle lezioni per l'anno scolastico 2012/2013 ma, per rispettare questo impegno, è stato necessario mettere in opera diverse tipologie di edifici che andassero a sostituire temporaneamente gli edifici danneggiati. La realizzazione di questi edifici scolastici temporanei è stata predisposta in specifiche aree cercando di mantenerli in prossimità dei Comuni interessati¹⁵.

Le costruzioni temporanee sono state suddivise

in Edifici Scolastici Temporanei (EST)¹⁶, realizzati con elementi prefabbricati, che hanno sostituito 38 scuole gravemente danneggiate¹⁷ e i **Prefabbricati Modulari Scolastici (PMS)**, presi invece in affitto per il tempo necessario al ripristino dei 39 edifici che non sarebbero potuti essere completati entro l'inaugurazione dell'anno scolastico. La caratteristica "temporanea" degli EST, oltre a renderne possibile la realizzazione in tempi celeri, ha permesso ai Comuni di decidere se e come riparare le vecchie strutture scolastiche.

16 Come ci è stato spiegato dall'ing. Manuela Manenti (Responsabile unico del procedimento), vista la numerosità delle scuole irrimediabilmente danneggiate, sono stati scelti tutti i sistemi costruttivi già prelaborati in stabilimento rispondenti essenzialmente a caratteristiche di funzionalità, rapidità e semplicità di montaggio, nel rispetto della normativa antisismica, che garantissero tempi di realizzazione compatibili con l'apertura dell'anno scolastico 2012-2013. Pertanto l'EST poteva essere realizzato con struttura portante scelta dal concorrente tra legno, acciaio, cemento armato prefabbricato, pannelli a cassero a perdere in polistirene espanso sinterizzato (o materiale equivalente) o altra tipologia costruttiva, che ne consentisse il completamento in tempi estremamente contenuti, nel rispetto del cronoprogramma di intervento.

15 Ordinanza n.6 del 5 luglio 2012, *Realizzazione edifici scolastici temporanei. Localizzazione delle aree*.

17 Ordinanza n.7 del 5 luglio 2012 *Realizzazione edifici scolastici provvisori. Approvazione documentazione e atti di gara*.

I prefabbricati costruiti per la sostituzione delle scuole gravemente danneggiate sono stati noleggiati per almeno nove mesi e appositamente realizzati attraverso l'assemblaggio, anche su due piani, di elementi modulari. Superata l'emergenza scolastica alcuni PMS sono stati smontati, altri sono stati definitivamente acquistati e altri ancora sono stati predisposti a un utilizzo di lungo periodo. Per quanto riguarda l'assegnazione degli appalti, sono state realizzate due gare distinte divise in diversi lotti¹⁸.

Nel capitolato per la costruzione degli EST (32 moduli frequentati da 9.397 studenti, con 441 aule e 112 tra laboratori, refettori e uffici), si è chiesto alle imprese di utilizzare **sistemi costruttivi in elementi prefabbricati** di consolidata affidabilità nel rispetto

delle normative di settore¹⁹.

Per i PMS (in sostituzione di **39 scuole**, frequentate da 8.433 alunni) l'offerta delle imprese doveva invece rispondere a caratteristiche di modularità, funzionalità, rapidità e semplicità di montaggio, compatibili con l'uso scolastico.

Il Bando, la gara e l'aggiudicazione

Per l'assegnazione dei lavori è stato deciso di pubblicare la gara sulla Gazzetta Ufficiale della Comunità europea (GUCE), con dei tempi molto ridotti per l'avviso del bando (15 giorni). Nel capitolato sono state evidenziate, lotto per lotto, tutte le informazioni principali: le localizzazioni, le tipologie, le esigenze, l'importo a base d'asta

¹⁸ 28 lotti per gli EST e 30 per i PMS, accorpendo nello stesso lotto, ove necessario, anche più istituti scolastici.

¹⁹ Legno, acciaio, cemento armato prefabbricato, pannelli a cassero a perdere in polistirene espanso sinterizzato o altra tipologia costruttiva.

GRAFICO 3

I numeri degli interventi per le scuole



comprensivo degli oneri della progettazione, i costi della sicurezza e il costo totale dell'opera al fine di garantire la trasparenza, l'efficienza e la realizzazione in tempi brevi.

A questa documentazione, sono state allegare una serie di prescrizioni per favorire l'uscita dalla fase emergenziale: una volta che l'aggiudicatario avesse preso possesso dell'area del cantiere avrebbe avuto tra i 7 e 15 giorni per dare avvio alla progettazione esecutiva e tra i 30 e i 60 giorni per portare a termine i lavori. Erano altresì previste penali dello 0,5% sull'importo contrattuale per ogni giorno di ritardo e per ogni turno notturno e/o festivo, se ritenuto necessario al conseguimento dell'obiettivo. La commissione di gara, composta da funzionari delle pubbliche amministrazioni del territorio, ha proceduto con l'ausilio di sottocommissioni per la verifica dei requisiti tecnici ed economici nonché per la valutazione dei punteggi da assegnare alle varie offerte.

costituito la principale critica rivolta al processo di ricostruzione. Inoltre, il rispetto dei tempi ha reso necessaria l'adozione di alcune deroghe all'iter normativo per accelerare le procedure realizzative. Per i Comuni che hanno deciso di trasformare le strutture scolastiche da temporanee a definitive, si è fatto ricorso all'articolo n.57 del Codice degli appalti²⁰, che stabilisce la possibilità di eseguire dei completamenti anche dopo l'assegnazione, purché non venga superato il 50% dell'appalto. Una buona pratica da segnalare è stata quella di contrattualizzare l'obbligo a carico dei coordinatori della sicurezza del cantiere di evidenziare, per ogni turno di lavoro, il report fotografico e descrittivo del lavoro svolto durante il turno. Questa prescrizione è stata inserita a vantaggio dell'efficienza e della sicurezza in tempi di lavoro così ristretti, dove i rischi di incidenti sono maggiori per l'urgenza di eseguire i lavori e la contemporaneità delle operazioni.

Osservazioni finali

Partendo dalla convinzione che questi moduli scolastici sarebbero stati provvisori sono state derogate le ampiezze delle aule, progettando e realizzando locali più piccoli – a differenza di quanto successo a L'Aquila. Questa scelta ha

²⁰ Codice degli appalti, Decreto legislativo, coordinato e aggiornato, n.163 del 12 aprile 2006, G.U. 02/05/2006.



Foto: Michele Miorelli/Shoot4Change



Foto: Michele Miorelli/Shoot4Change

Opere pubbliche e beni culturali

3.

I bisogni

Gli interventi sulle opere pubbliche e sui beni culturali sono disciplinati attraverso le disposizioni del Decreto legge n.74/2012 e dai suoi successivi emendamenti²¹ che prevedono l'equiparazione dei beni pubblici e culturali a quelli ecclesiastici e l'inclusione dei beni privati di interesse culturale tra i beni eventualmente destinatari di finanziamento. La Legge regionale n.16/2012 ha trattato questo tema e ha integrato le disposizioni del Decreto quadro della ricostruzione disponendo inoltre che i beni privati, per poter essere annoverati tra le opere degne di finanziamento pubblico, debbano ottenere una certificazione di uso e interesse pubblico. Il programma delle opere pubbliche è stato approvato dalla Delibera della Giunta regionale n.801 del 1 giugno 2013, seguita dagli aggiornamenti a settembre 2013 e a febbraio 2014 tramite l'ordinanza n.14 che ha stabilito l'entità complessiva dei danni per 1 miliardo e 300 milioni circa.

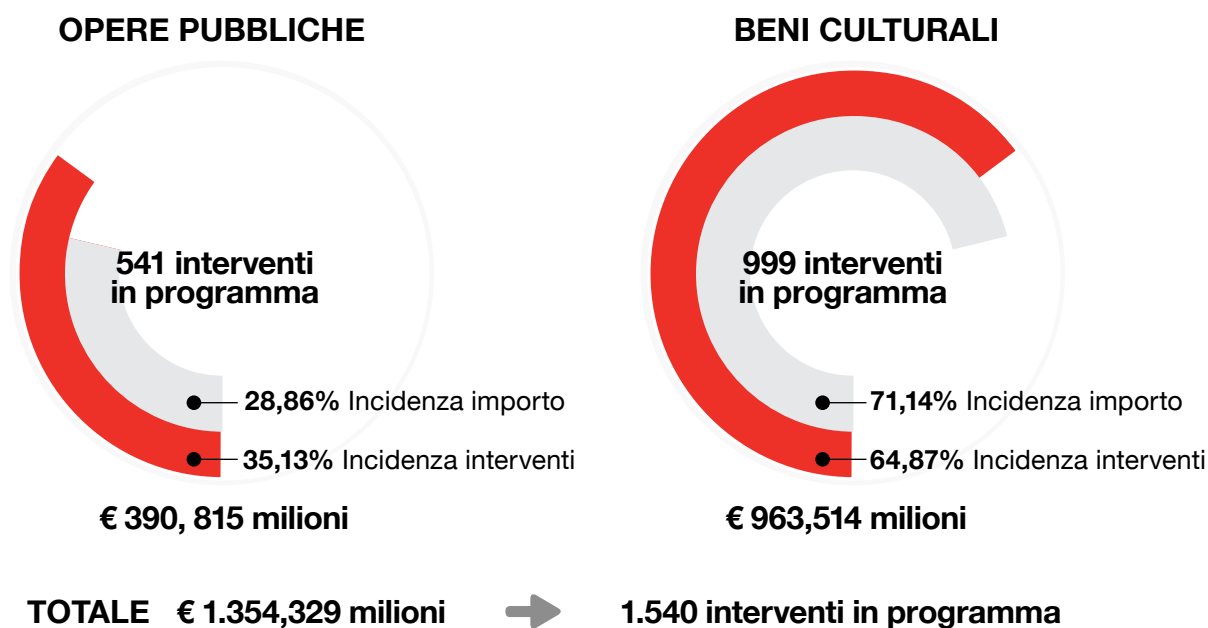
21 Ordinanza del Commissario delegato n.122, 11/10/2013 in attuazione dell'articolo 4 del decreto legge 6 giugno 2012, n.74 (convertito legge 122 del 1 agosto 2012) e articolo 11 della legge regionale n.16 del 21 dicembre 2012.

Da maggio 2012 a giugno 2013 la rilevazione sui beni culturali (pubblici, ecclesiastici e privati) è stata svolta dalla Direzione regionale del Ministero dei Beni Culturali. Per quanto riguarda i beni pubblici ed ecclesiastici, in attesa della dichiarazione di interesse culturale, si è proceduto a inserire nel programma tutti i beni costruiti più di 70 anni addietro. In un primo momento il Ministero ha operato sostanzialmente in autonomia senza che venisse nominato, come nei casi dei terremoti in Abruzzo e Umbria, un Commissario speciale. L'attività della Direzione regionale del Ministero dei Beni Culturali, seppur autonoma, è stata comunque coordinata con il Commissario straordinario Errani mentre la rilevazione e la quantificazione economica del danno delle opere pubbliche non soggette a tutela è stata eseguita dalla struttura tecnica del Commissario. Attualmente il programma è costituito da 1.540 interventi e si articola in due sezioni: una delle opere pubbliche (per un totale di 541 interventi per 390 milioni) e l'altra riguardante i beni culturali (per un totale di 999 interventi per 960 milioni).²²

22 Regione Emilia Romagna, "Il programma degli interventi per il ripristino delle Opere Pubbliche", Aprile 2014.

GRAFICO 4

Programma opere pubbliche e beni culturali

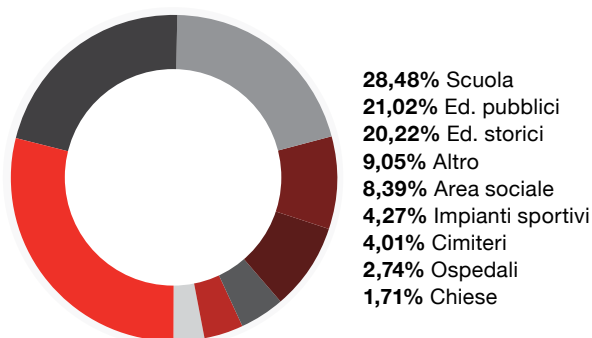


Fonte:elaborazioni ActionAid su dati Regione Emilia Romagna

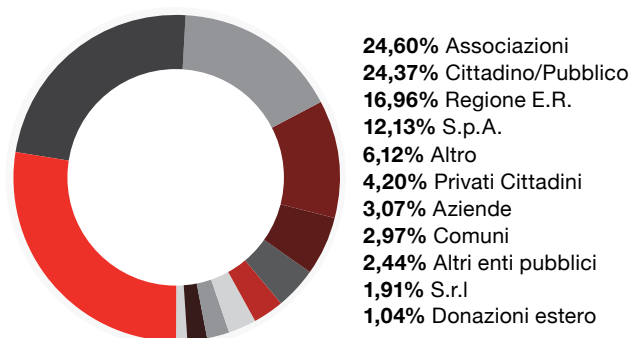
GRAFICO 5

Programma opere pubbliche e beni culturali

PROGETTI PER LA RICOSTRUZIONE



DONAZIONI RICEVUTE



I finanziamenti sono stati di due tipi: uno “speciale”, erogato dal Ministero dell’istruzione e della ricerca scientifica pari a 122 milioni di euro (per le attrezzature scolastiche, compresa l’edilizia universitaria); e uno “ordinario”, reperito dal Commissario straordinario, pari a 425 milioni di euro (con i quali si è avviata la prima fase di interventi). Rispetto alla stima di 1 miliardo e 300 milioni le risorse allocate sono molto al di sotto degli stanziamenti necessari al ripristino di tutte le opere pubbliche.

L’assegnazione dei fondi è stata effettuata tramite la decisione della Giunta regionale del 30 settembre 2013 a cui è seguita l’Ordinanza del Commissario straordinario n.163 del 7 febbraio 2014. La Giunta con questa decisione e con l’Ordinanza commissariale n.120/2013 e n.14/2014²³ ha poi individuato le priorità di intervento attraverso i Piani annuali 2013-2014.

I primi interventi sono stati a favore delle strutture ospedaliere, delle opere di bonifica idrauliche e per il ripristino e la riabilitazione dei servizi essenziali. Per quest’ultimi si tratta prevalentemente di scuole e municipi nell’ambito di competenza di Comuni e Province e di Parrocchie e Cattedrali aperte al pubblico per quanto riguarda i beni ecclesiastici e i beni demaniali. È da sottolineare che tali interventi

sono sempre da quantificare al netto di eventuali assicurazioni che hanno coperto parte dei costi di ricostruzione.

Una sostanziale novità del caso emiliano sta nel fatto che le priorità negli interventi di ricostruzione non sono state imposte o decise dal Commissario ma indicate dagli enti interessati, i Comuni e le Diocesi.

Osservazioni finali

Con la Legge di stabilità 2014 anche nei Comuni limitrofi all’area del cratere sono finanziabili i beni culturali e le opere pubbliche danneggiate dagli eventi sismici.

Le priorità quindi sono: attivare immediatamente i piani di ricostruzione con i fondi ora disponibili (530 milioni di euro), mettere in cantiere i progetti (finora sono stati presentati circa 150 progetti), adibire una rilevazione sui Comuni confinanti e ricalcolare l’entità delle risorse finanziarie necessarie e disponibili. Ad oggi si certifica che la ricostruzione è ancora in una fase iniziale dovuta anche al fatto che la prima assegnazione dei finanziamenti è stata erogata solamente a ottobre 2013. L’alluvione dei primi mesi del 2014 e la rendicontazione obbligatoria all’Unione europea hanno complicato e prolungato i tempi.

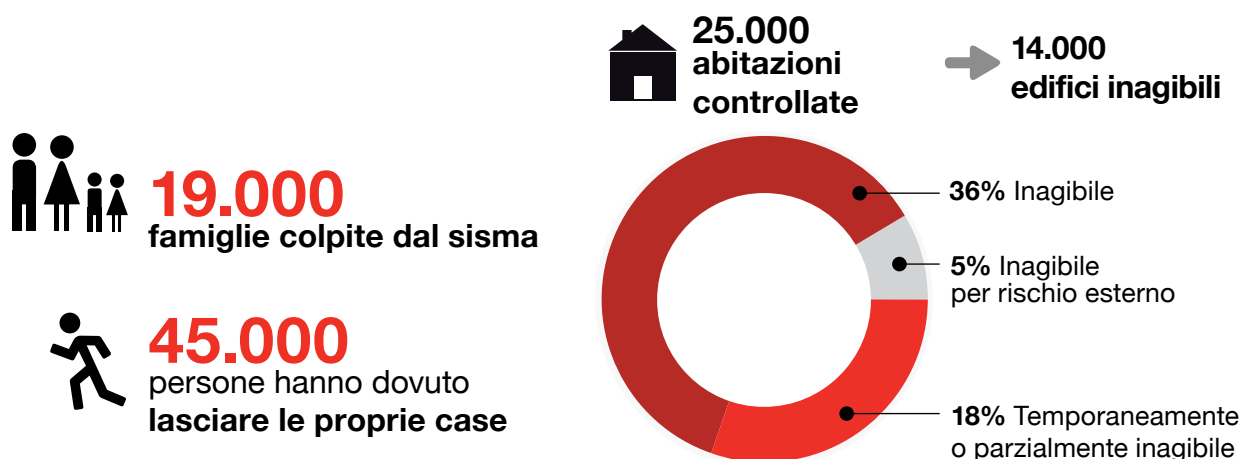
23 Ordinanza n.120 del 11/10/2013 e Ordinanza n.14 del 24/02/2014

Le abitazioni private e le misure socio-assistenziali

4.

GRAFICO 6

Le abitazioni private e le misure socio-assistenziali



Le persone senza casa hanno potuto scegliere fra:



Alloggio in campo tende:

16.000 → **7.000** metà luglio → circa **4.000** inizio ottobre

Alla chiusura dei campi, a fine ottobre, le **2.900 persone ancora residenti sono state trasferite** in albergo o in altre soluzioni abitative, in attesa della realizzazione dei moduli abitativi prefabbricati (PMAR) o del rientro nelle case ripristinate dall'ACER.



Ricorso al CAS (Contributo per l'autonoma sistemazione):

15.000 nuclei familiari richiedenti → **4.691** maggio 2014



PMAR (Moduli Prefabbricati Abitativi):

Per chi non ha potuto o voluto reperire un alloggio alternativo. Le richieste non hanno superato il numero di moduli disponibili.



757 per 2.000 persone →

- Cavezzo **72**
- Cento **44**
- Concordia sulla Secchia **95**
- Mirandola **264**
- Novi di Modena **125**
- San Felice sul Panaro **84**
- San Possidonio **73**

Il sisma ha colpito una zona densamente popolata: sono state oltre 19.000 le famiglie coinvolte e circa 45.000 le persone che hanno dovuto lasciare le proprie abitazioni. A seguito delle prime scosse sono stati controllati quasi 39.000 edifici e, dagli esiti di verifica dell'agibilità, è emerso che per quanto atteneva agli oltre 25.000 edifici ad uso abitativo il 18% è risultato temporaneamente o parzialmente inagibile, il 36% inagibile e il 5% inagibile per rischio esterno - per un totale di 14.000 edifici inagibili.

Il cosiddetto "Programma Casa" è stato approvato con l'Ordinanza commissariale n.23 dell'agosto 2012²⁴ alla quale è stato allegato il "*Programma Casa per la transizione e l'avvio della ricostruzione*". Il Programma Casa, che ha dato attuazione a più strumenti di assistenza alla popolazione, ha dato anche continuità finanziaria al contributo di autonoma sistemazione della Protezione Civile, specificando da una parte che il «*meccanismo sarà simile al contributo gestito dal Dipartimento Protezione Civile che chiude la propria operatività direttamente connessa allo stato di emergenza il 29 luglio 2012*» e dall'altra che i « *nuclei familiari che hanno fatto domanda del contributo di autonoma sistemazione (CAS) precedente verranno [...] ammessi d'ufficio a beneficiare del nuovo contributo*»²⁵. Come si evidenzia nella Tabella 3, le ordinanze legate alle ricostruzioni degli alloggi privati sono state numerose e hanno consentito di affrontare le difficoltà connesse con una ricostruzione che utilizzasse contributi pubblici per riparare edifici costruiti in epoche differenti, con materiali diversi e soprattutto

che avevano subito danni molto eterogenei, prevedendo per ciascuno di essi un contributo commisurato allo stato effettivo di danno e al livello di vulnerabilità. Dapprima le ordinanze hanno affrontato la ricostruzione delle abitazioni danneggiate leggermente, anche se in modo significativo (la cosiddetta ricostruzione leggera) e immediatamente dopo la ricostruzione degli edifici colpiti in modo più severo o distrutti (la ricostruzione pesante). Fin dai primi provvedimenti è stato inoltre concesso un contributo pari all'80% del costo ammissibile e riconosciuto, ad eccezione per gli edifici coperti da polizze assicurative²⁶. Con la prima Ordinanza commissariale per la ricostruzione delle abitazioni, la n.29 di fine agosto, si è avviato inoltre il sistema informatizzato MUDE (Modello Unico Digitale per l'Edilizia)²⁷, con il quale si sono espletate tutte le pratiche edilizie necessarie per gli interventi e per il contributo ai lavori. Il MUDE, entrato a regime a settembre 2012, è stato elaborato per semplificare l'invio della documentazione richiesta per i contributi, facilitare il dialogo tra i Comuni, i professionisti del settore, le banche e la Struttura Commissariale. Il sistema, inoltre, ha consentito un monitoraggio da parte della Struttura Commissariale sull'avanzamento lavori.

²⁶ Comma 3 art. 3 Ordinanza commissariale n.29 del 28 agosto 2012: *Qualora l'edificio oggetto dell'intervento sia coperto da polizza assicurativa per il risarcimento dei danni da eventi sismici il contributo è determinato in misura pari alla differenza tra il costo ammissibile di cui al comma 2 ed il risarcimento assicurativo come previsto dall'art. 3, c. 1 del D.L. 74/2012, potendo in tal caso raggiungere anche il 100% del costo ammissibile.*

²⁷ su piattaforma tecnologica "Mude Piemonte". La piattaforma tecnologica è stata realizzata con il supporto tecnico del Csi Piemonte, struttura informatica che per conto della Regione Piemonte, della Provincia e del Comune di Torino, già collabora per la costruzione condivisa del Modello unico digitale per l'edilizia previsto dalla Legge n.80 del 2006.

²⁴ Ordinanza n.23 del 14 agosto 2012, *Azioni finalizzate alla realizzazione del "Programma Casa per la transizione e l'avvio della ricostruzione"*.

²⁵ Allegato uno, Ordinanza n.23 del 14 agosto 2012.

La Legge regionale e il Decreto del Presidente Monti

Insieme alle ordinanze del Commissario straordinario, altri due strumenti legislativi - una Legge regionale del dicembre 2012²⁸ e il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del febbraio 2013²⁹ - hanno provveduto a dare organicità al corpo normativo relativo alla ricostruzione. La Legge regionale ha analizzato tutti gli aspetti legati alla ricostruzione, dando maggiore spazio e dettaglio alle abitazioni private³⁰, mentre il Decreto

ha portato dall'80% al 100% la percentuale di contributo per il rimborso, prevedendo l'automatismo dell'integrazione del 20% per tutti coloro che avevano beneficiato del regime di contributo iniziale e modificando altresì la definizione delle "spese tecniche"³¹. A due anni dal sisma, le domande di contributo per la riparazione, ripristino e ricostruzione di edifici sono state 5.312, per un totale di 960 milioni di euro di costi presentati³².

28 Legge regionale n.16 del 21 dicembre 2012, *Norme per la ricostruzione nei territori interessati dal sisma del 20 e 29 maggio 2012*.

29 Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 8 febbraio 2013.

30 Art. 4 *Interventi diretti per la ricostruzione dell'edilizia privata*, Legge regionale n.16 del 21 dicembre 2012.

31 Inserendo anche il riferimento al Protocollo sottoscritto con gli ordini professionali, previsto un compenso in percentuale anche per amministratori di condominio e consorzio di proprietari.

32 Regione Emilia Romagna, *A due anni dal sisma, il racconto di cosa si è fatto e di cosa si stà facendo*, maggio 2014.

La posizione del Comitato Civico "Sisma12"

Nell'ambito delle nostre ricerche abbiamo voluto interpellare anche agli esponenti del Comitato civico Sisma12², **nato dall'esigenza dei cittadini di dotarsi di uno strumento che li rappresentasse e che promuovesse l'idea di partecipazione civile alla ricostruzione.**

Le criticità che Sisma12 evidenzia nella gestione del post-emergenza sono molteplici e investono diversi ambiti. In questa sede ne analizziamo tre.

La prima riguarda lo stanziamento di fondi per la ricostruzione privata. Secondo Sisma12, se la fase di risposta all'emergenza e di ricostruzione di edifici pubblici (in particolare di scuole e Comuni) ha funzionato molto bene, diversamente è andata per la ricostruzione privata. A fronte di circa 13 miliardi di euro di danni totali valutati, la Cassa Depositi e Prestiti ne ha stanziati soltanto 6; a 20 mesi dal terremoto sono stati assegnati (ma non erogati) soltanto 300 milioni di euro³³. Tale incongruenza, secondo Sisma12, deriva dalla necessità di reperire i fondi per la ricostruzione dal gettito fiscale dei cittadini emiliani che, in un anno, equivale esattamente a 6 miliardi di euro. L'anomalia di questo terremoto è che sono stati dati dei soldi ai cittadini per pagare le tasse e ora, a distanza di un anno, c'è la restituzione del prestito. Per i sostenitori del Comitato, il messaggio che è passato è stato che alle tasse di questa zona non si può rinunciare. Dunque i soldi per la ricostruzione (i 6 miliardi) sono arrivati molto velocemente ma non è stato nient'altro che un giro contabile: con le tasse pagate dai terremotati si finanzia la ricostruzione.

La seconda criticità riguarda il passaggio del contributo dall'80% al 100% e risiede nella differenza fra contributo e risarcimento. Il risarcimento viene infatti erogato per gli edifici pubblici a consuntivo e non a bilancio preventivo. Per gli edifici privati, invece, il contributo viene erogato sulla base di un preventivo di spesa. La ricostruzione è dunque soggetta a maggiori vincoli: è necessario presentare un progetto (attraverso il MUDE) e una volta ricevuta l'approvazione è necessario rispettare i lavori ammessi e il prezzario regionale, formulato sulla base dei costi che si riescono ad ottenere attraverso gli appalti pubblici (minori rispetto a quelli di mercato).

La terza criticità sollevata da Sisma12 è la difficoltà di interlocuzione con i rappresentanti della politica. Secondo il Comitato non c'è stato - e non c'è tuttora - un dialogo partecipato tra istituzioni e cittadini: i soli interlocutori della società civile sono stati i dirigenti tecnici mentre sono stati totalmente assenti i rappresentanti politici dei Comuni o della Regione.

33 Su questo la Regione tiene a specificare che la cifra ammonta a 11,5 miliardi di euro e che i contributi concessi sono 440 milioni di euro di cui 220 erogati.

TABELLA 3

Principali ordinanze commissariali e strumenti legislativi inerenti al "Programma casa"

| | |
|--|--|
| Ordinanza n.23 del 14 agosto 2012 | Azioni finalizzate alla realizzazione del "Programma Casa per la transizione e l'avvio della ricostruzione" |
| Ordinanza n.24 del 14 agosto 2012 | Criteri e modalità per l'erogazione del nuovo contributo per l'autonoma sistemazione dei nuclei familiari sfollati dalla propria abitazione ed affrontare l'emergenza abitativa, in applicazione dal 1 agosto 2012 |
| Ordinanza n.25 del 14 agosto 2012 | Criteri e modalità di assegnazione degli alloggi in locazione a favore dei nuclei familiari le cui abitazioni sono state interessate dagli eventi sismici del 20 e 29 maggio 2012 |
| Ordinanza n.29 del 28 agosto 2012 | Criteri e modalità di assegnazione di contributi per la riparazione e il ripristino immediato di edifici ed unità immobiliari ad uso abitativo danneggiati dagli eventi sismici del 20 e 29 maggio 2012 e temporaneamente e/o parzialmente inagibili |
| Ordinanza n.51 del 5 ottobre 2012 | Criteri e modalità di assegnazione di contributi per la riparazione e il ripristino immediato di edifici ed unità immobiliari ad uso abitativo danneggiati dagli eventi sismici del 20 e 29 maggio 2012 e temporaneamente e/o parzialmente inagibili (ESITO E0) |
| Ordinanza n.72 del 13 novembre 2012 | Parziali rettifiche ed integrazioni all'ordinanza n.29 del 28/08/2012 "Criteri e modalità di assegnazione di contributi per la riparazione e il ripristino immediato di edifici e unità immobiliari ad uso abitativo danneggiati dagli eventi sismici del 20 e 29 maggio 2012 e temporaneamente o parzialmente inagibili" così come modificata dall'Ordinanza n.32 del 30/08/2012, conseguenti alla firma del Protocollo tra il Ministero dell'Economia e Finanze e i Presidenti delle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto del 4 ottobre 2012 pubblicato sulla GU del 24 ottobre 2012 e all'approvazione del Decreto legge 174 del 10/10/2012 |
| Ordinanza n.73 del 13 novembre 2012 | Parziali rettifiche ed integrazioni all'ordinanza n.51 del 5 ottobre 2012 "Criteri e modalità di assegnazione di contributi per la riparazione e il ripristino con miglioramento sismico di edifici e unità immobiliari ad uso abitativo che hanno subito danni significativi dagli eventi sismici del 20 e 29 maggio 2012 e che sono stati dichiarati inagibili. (Esito E0)" conseguenti alla firma del Protocollo tra il Ministero dell'Economia e Finanze e i Presidenti delle Regioni Emilia Romagna, Lombardia e Veneto del 4 ottobre 2012 ed all'approvazione del Decreto legge n.174 del 10 ottobre 2012 |
| Ordinanza n. 85 del 5 dicembre 2012 | Assegnazione dei Prefabbricati Modulari Abitativi Rimovibili (PMAR) e dei Prefabbricati Modulari Rurali Rimovibili (PMRR). Indicazione criteri, ai sensi comma 10 articolo 10 decreto legge 22 giugno 2012 n. 83, convertito con modificazioni dalla legge n. 134/2012. Finanziamento delle spese che i Comuni sosterranno per la manutenzione ordinaria e straordinaria delle aree e per le utenze elettriche |
| Ordinanza n.86 del 6 dicembre 2012 | Criteri e modalità di assegnazione di contributi per la riparazione, il ripristino con miglioramento sismico o la demolizione e ricostruzione di edifici e unità immobiliari ad uso abitativo che hanno subito danni gravi a seguito degli eventi sismici del 20 e 29 maggio 2012 e che sono stati dichiarati inagibili (ESITO E1, E2 o E3) |
| Legge regionale 21 dicembre 2012 n.16 | Regione Emilia Romagna - Norme per la ricostruzione dei territori interessati dal sisma del 20 e 29 maggio 2012 |
| Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 8 febbraio 2013 | Aggiornamento della misura dei contributi per la ricostruzione nei territori colpiti dagli eventi sismici nel maggio 2012 |
| Ordinanze n.12, 13, 14 del 14 febbraio 2013 | In seguito all'approvazione del Comitato interistituzionale del 13 febbraio 2013, il Commissario Errani con queste tre ordinanze assicura contributi al 100% sugli immobili sia per le case con danni B e C sia per le imprese |
| Ordinanze n.43, 44, 45 del 29 marzo 2013 | Con queste tre ordinanze vengono aumentati i tempi per presentare le domande di contributo per interventi di ristrutturazione già avviati, e viene data la possibilità di richiedere un'anticipazione del finanziamento |
| Ordinanza n. 64 del 6 giugno 2013 | Disposizioni disciplinanti i criteri, le procedure e i termini per la prosecuzione dal 1 giugno 2013 del nuovo contributo per l'autonoma sistemazione dei nuclei familiari sgomberati dalle proprie abitazioni in conseguenza degli eventi sismici del 20 e 29 maggio 2012 |

| | |
|--|--|
| Ordinanza n.75 del 1 luglio 2013 | Proroga del termine per la presentazione delle domande a valere sull'ordinanza 29 del 28 agosto 2012 e successive modifiche ed integrazioni (smi), modifiche all'Ordinanza n.3 del 22 giugno 2012 e nuove disposizioni relative alle Ordinanze n.29 del 28 agosto 2012 e smi, n.51 del 5 ottobre 2012 e n.86 del 6 dicembre 2012 e smi |
| Ordinanza n. 119 dell'11 ottobre 2013 | Disposizioni relative agli interventi da effettuare su edifici di proprietari diversi, residenziali, produttivi e pubblico-privati. Approvazione clausole obbligatorie contratti. Integrazioni ordinanze nn. 29, 51, 86/2012 e smi e 24/2013. Altre disposizioni relative ai contributi per la ricostruzione pubblica e privata |
| Ordinanza n.131 del 18 ottobre 2013 | Disposizioni relative ai termini di presentazione delle domande di contributo per la ricostruzione privata di cui alle ordinanze commissariali n.29, 51, 57 e 86 del 2012 e smi ed alle ordinanze commissariali n.60 e 66 |
| Ordinanza n. 149 del 13 dicembre 2013 | Integrazioni e modifiche dell'ordinanza commissariale n. 64/2013 in ordine al nuovo contributo per l'autonoma sistemazione (NCAS) |
| Ordinanza n.9 del 7 febbraio 2014 | Integrazioni e modifiche alle Ordinanze n. 9, 51, 86/2012 e smi, Ordinanza n.119/2013 e Ordinanza n. 131/2013. Altre disposizioni relative ai contributi per la ricostruzione pubblica e privata |
| Decreto n.163 del 7 febbraio 2014 | Approvazione delle "Linee guida relative all'applicazione delle ordinanze commissariali n.29, 51 e 86 del 2012 e smi" |
| Ordinanza n. 26 del 10 aprile 2014 | Alloggi in affitto a favore dei nuclei familiari colpiti dagli eventi sismici del maggio 2012 |

Fonte: Elaborazioni ActionAid su dati OFDA/CRED International Disaster Database, Université Catholique de Louvain (Brussels), estrazioni dataset 10 marzo 2014.

I provvedimenti del 2014: le Linee Guida e l'ordinanza commissariale n.9

Un altro strumento normativo particolarmente importante sono le "Linee guida sull'applicazione delle ordinanze commissariali n.29, n.51 e n.86 del 2012 (e loro modifiche)",³⁴ che hanno risolto alcuni dei problemi ricorrenti emersi a seguito del terremoto.

Il Decreto legge contenente le Linee guida ha stabilito la prosecuzione dell'attività di verifica sui territori, in coordinamento con gli enti locali e con gli ordini professionali, per aggiornare e integrare le stesse in base all'evoluzione del quadro normativo e degli ulteriori chiarimenti che dovessero rendersi necessari.

Le disposizioni previste nella Legge di stabilità 2014³⁵ sono state recepite con un'Ordinanza emessa da Errani, il giorno stesso del Decreto³⁶.

³⁴ Decreto n.163 del 7 febbraio 2014 Approvazione delle "Linee Guida relative all'applicazione delle ordinanze commissariali nn.29, 51 e 86 del 2012 e smi"

³⁵ Commi 368 – 373.

³⁶ Ordinanza n.9 del 7 febbraio 2014, Integrazioni e modifiche alle Ordinanze nn.29, 51, 86/2012 e smi, Ordinanza n.119/2013 e Ordinanza n.131/2013. Altre disposizioni relative ai contributi per la ricostruzione pubblica e privata.

I campi tenda, il CAS e le soluzioni abitative alternative

Le misure socio assistenziali erogate alla popolazione hanno avuto come obiettivo primario quello di far rientrare le persone nelle proprie abitazioni. Tali misure sono suddivise in due tipologie: la prima, prioritaria ed erogata a ridosso del terremoto, è stata quella di fornire assistenza a tutte le persone che avevano ricevuto un'ordinanza di sgombero, sia proprietari sia affittuari, che hanno potuto scegliere se essere dislocate in un campo tenda o ricorrere al CAS (Contributo per l'autonoma sistemazione) gestito prima dalla Protezione Civile e poi dal Commissario Straordinario³⁷.

Nei mesi successivi si è registrato un progressivo calo degli ospiti nei campi tenda e nei beneficiari del CAS. A metà luglio le persone assistite nelle tendopoli sono passate da 16.000 a 7.000 e a inizio ottobre a circa 4.000. Alla chiusura dei campi a fine ottobre, le 2.900 persone ancora residenti sono state trasferite in albergo o in alloggi alternativi, in attesa della realizzazione dei moduli abitativi prefabbricati

³⁷ Quasi 39.000 edifici sono stati controllati, e dagli esiti di verifica dell'agibilità emerge che, per quanto attiene gli oltre 25.000 edifici ad uso abitativo, il 18% è risultato temporaneamente o parzialmente inagibile, il 36% inagibile e il 5% inagibile per rischio esterno. Complessivamente gli edifici inagibili sono circa 14.000. Per quanto attiene le unità abitative, facenti parte di edifici ad uso residenziale esclusivo o non esclusivo, quelle dichiarate inagibili sono 33.000, 18.250 con danni B e C e poco meno di 15.000 con danni E. (Regione Emilia Romagna, A un anno dal sisma, 10 maggio 2013)

(PMAR) e dell'individuazione di altre soluzioni abitative. Per quanto riguarda il CAS, invece, si è passati dai 15.000 richiedenti a i 4.691 a maggio 2014.

Una parte dei richiedenti del CAS ha trovato sistemazione in abitazioni in affitto. Grazie all'Ordinanza commissariale n.25 del 14 agosto 2012 sono stati i Comuni a farsi carico della ricerca di alloggi in affitto da concedere ai richiedenti, riconoscendo un canone concordato mentre le bollette sono rimaste a carico dell'affittuario. La zona non era soggetta per legge a questa tipologia di canone, tuttavia il buon senso e la disponibilità dei proprietari ha prevalso. I Comuni hanno dunque trovato più di 800 alloggi disponibili e nella maggior parte dei casi si è riusciti a ricollocare gli sfollati all'interno dei Comuni di residenza.

Un elemento che ha caratterizzato le misure socio-assistenziali è che fino all'Ordinanza n.64 del 6 giugno 2013 chiunque avesse subito un danno alla propria abitazione aveva diritto a scegliere tra le varie forme di assistenza attivate dal Commissario, tra le quali il CAS. A giugno 2013 c'è stata però una svolta nelle modalità di erogazione delle misure socio assistenziali. Da quel momento, per poter usufruire dell'assistenza abitativa, non sarebbe più stata sufficiente l'ordinanza di sgombero, ma si sarebbe dovuto dimostrare di avere avviato un percorso di rientro nell'abitazione. Questo impegno si incrociava con le richieste di contributi per la riparazione e il ripristino delle abitazioni private, da effettuare attraverso il MUDE (Modello Unico Digitale per l'Edilizia), che confermava così la veridicità dell'impegno al rientro. Un altro elemento di novità del caso emiliano sta nel fatto che il ricevimento del CAS e dell'assistenza abitativa non era vincolato a un periodo di tempo predeterminato (normalmente sei mesi o un anno), ma fino al completo ripristino dell'abitazione danneggiata. È stato un passaggio importante, innovativo e non facile da implementare. Dall'ingente numero di persone che era risultato non avere più i requisiti per ricorrere alle misure assistenziali si potevano distinguere due gruppi. Il primo, formato da persone che avevano trovato un'altra soluzione abitativa e che non intendevano più rientrare nell'abitazione danneggiata (si trattava prevalentemente di persone con contratto di affitto), non destava preoccupazioni, in quanto coloro che ne facevano parte avevano volontariamente receso il contratto con il proprietario. Il secondo gruppo, invece, era più problematico e riguardava tutte quelle persone che si erano viste rescindere il contratto di affitto dal proprietario e che, non avendo più un'abitazione nella quale tornare, non potevano dimostrare di aver avviato le procedure di rientro, perdendo così lo status di terremotati e,

conseguentemente, il diritto all'assistenza. Per ovviare a questo vuoto normativo, il Commissario Straordinario ha deciso fin da subito (novembre 2012) di stanziare 25 milioni di euro sul proprio bilancio regionale per l'acquisto di nuovi alloggi al fine di potenziare l'offerta di alloggi pubblici, e successivamente ha messo a disposizione un'integrazione del fondo dei servizi sociali per sostenere queste persone, riconoscendone il disagio e provvedendo a fornirgli assistenza. I fondi non provenivano più dagli stanziamenti per il terremoto, ma da quelli dei servizi sociali della Regione. In alcuni casi si trattava di persone che già ricevevano il supporto dei servizi e che diventavano quindi bisognosi di un'assistenza particolare. Le numerose eccezioni che si sono verificate hanno reso complessa la delineazione di regole che includessero l'intera eterogeneità dei casi. Si è riscontrata, ad esempio, una difficoltà particolare per chi aveva stipulato un contratto d'affitto in nero e che si vedeva impossibilitato a dimostrare la propria condizione.

Aspetti problematici dei PMAR (Moduli Prefabbricati Abitativi)

Diversa la situazione di coloro che non hanno potuto o voluto reperire un alloggio alternativo nel breve-medio periodo, si sono visti costretti ad alloggiare nei PMAR (Moduli Prefabbricati Abitativi). L'Ordinanza commissariale n.85/2012 ha delineato anche le regole di assegnazione dei PMAR. Il numero dei PMAR che sono stati realizzati è corrisposto alle richieste pervenute - complessivamente 757, per circa 2.000 persone, dislocate tra i Comuni di Cavezzo (72), Cento (44), Concordia sulla Secchia (95), Mirandola (264), Novi di Modena (125), San Felice sul Panaro (84) e San Possidonio (73).

L'acquisto dei PMAR è stato inevitabile sebbene fosse stato ampiamente previsto che una soluzione abitativa di questo tipo avrebbe causato tensioni di vario genere. Le principali obiezioni sono state avanzate nei confronti dei costi delle bollette elettriche che rimanevano a carico degli assegnatari dei moduli. L'utilizzo esclusivo di energia elettrica comporta alti costi per la climatizzazione dei moduli. I Comuni hanno comunque riscontrato casistiche variegata e non uniformi e nuclei familiari simili e con abitudini analoghe hanno ricevuto bollette molto diverse. Se quindi è vero, da una parte, che i PMAR necessitano di una fornitura elettrica maggiore della media, dall'altra, i casi di cattivo utilizzo non sono mancati. L'Autorità per l'Energia, stimolata dal Commissario ha deciso di abbassare i costi tariffari delle bollette e ha esteso a 36 mesi la possibilità di

rateizzazione rispetto ai 24 inizialmente previsti. Una delle critiche più frequenti ai PMAR è, inoltre, che, tra le soluzioni abitative mobili, sono tra le più economiche e meno confortevoli. La risposta della Regione è stata però chiara: è stato volontariamente deciso di contenere i costi per liberare risorse a favore della ricostruzione, contando sull'impegno di svuotare i PMAR in tempi relativamente brevi.

Questa scommessa rappresenta un altro elemento che emerge da questa analisi. Se i PMAR dovessero diventare, come in altre precedenti emergenze, delle abitazioni de facto semi permanenti, l'errore sarebbe stato, per stessa ammissione della Regione, gravissimo. L'obiettivo è al contrario quello di svuotare i PMAR entro due anni dalla loro installazione. Se questo obiettivo verrà raggiunto, la Regione avrà avuto ragione a scommettere sulla destinazione di quei fondi per altri scopi. Tra l'altro, la formula del buy-back con cui sono stati acquistati i PMAR prevedeva che dopo due anni l'azienda fornitrice, smantellandoli, restituisse il 20% del valore d'acquisto. Tale percentuale scende progressivamente una volta superati i due anni fino al 72esimo mese, raggiunto il quale il ristoro sarebbe pari a 0.

Osservazioni finali

La ricostruzione delle abitazioni private si è rivelata tra le attività più complesse e, nonostante venga riconosciuto un certo livello di ascolto tra istituzioni e cittadini nelle prime fasi della ricostruzione, il dialogo sembra ridursi con lo scorrere dei mesi.

L'obiettivo delle misure socio-assistenziali era quello di far rientrare le persone all'interno delle abitazioni il prima possibile. Il sistema di prima assistenza ha funzionato bene e l'obiettivo è stato parzialmente raggiunto, pur con costi molto alti. Attualmente, i Comuni stanno valutando di ridurre le misure assistenziali per gli affittuari e di cominciare a far pagare tra il 30% e il 50% dell'affitto. Gli alloggi ripristinati dall'ACER³⁸ o dai privati con i fondi per la ricostruzione stanno gradualmente tornando abitabili e uno dei compiti più impegnativi sarà quello di far incontrare domanda e offerta, facilitando il compromesso tra parti diverse.

38 Acer è un ente pubblico economico dotato di personalità giuridica e di autonomia organizzativa, patrimoniale e contabile e la sua attività è disciplinata dalla legge regionale e dal codice civile. Per maggiori informazioni: <http://www.acerbologna.it/site/home/chi-siamo.html>





Foto: Carolina Paltrinieri/Shoot4Change



Foto: Carolina Paltrinieri/Shoot4Change

Il tessuto economico della Regione

5.

Per quanto riguarda i danni strettamente collegati alle attività produttive, secondo i dati della Regione Emilia Romagna³⁹, l'area colpita nel 2011 ha prodotto 19,6 miliardi di euro di ricchezza e generato 12,2 miliardi di euro di esportazioni. Per quanto riguarda invece le prospettive di sviluppo economico, la stima condotta sulle imprese colpite, sui tempi di fermo produzione e sulla dimensione economica dell'area ha portato a considerare un valore aggiunto perso a causa del sisma pari a circa 3,1 miliardi di euro. Le imprese colpite sono state 47.741 distribuite in 33 Comuni, più dell'11% del totale regionale.

Gli effetti sul lavoro

Se consideriamo le imprese industriali e del terziario presenti nel cosiddetto cratere ristretto⁴⁰, il terremoto non è stato certo l'unico fattore che ha ridotto i livelli di occupazione. A causa della crisi è stato difficile isolare gli effetti della disoccupazione legati al fermo produttivo post sisma. Secondo i dati Smail⁴¹ l'occupazione complessiva fra il dicembre 2011 e il dicembre 2012 è diminuita di circa 1.700 unità; una riduzione percentuale pari al -0,9%. Il fenomeno di maggiore criticità si è verificata nel settore manifatturiero (-2,5%) e nel terziario (-0,5%), mentre in controtendenza è risultata l'occupazione nel settore edile (+2,6%), in ragione dei primi interventi di ricostruzione.

Per quanto riguarda gli accordi di concessione di contributi legati alla Cassa Integrazione Guadagni sia ordinaria sia straordinaria⁴², da luglio 2009 a novembre 2013 le ore approvate sono state circa 9,6 milioni e hanno riguardato 16.596 lavoratori di 3.411 imprese.⁴³

39 Regione Emilia Romagna, *A un anno dal sisma. Le politiche, l'emergenza e l'assistenza, la ricostruzione*, 10 maggio 2013.

40 Per cratere ristretto si intende quello formato dai 33 Comuni rientranti nel Decreto Ministeriale 1/6/2012. Per cratere invece si intende l'area formata dai 54 Comuni identificati nel Decreto legge n.74/2012.

41 sistema informativo Smail (Sistema monitoraggio annuale sulle imprese e il lavoro)

42 regolati dalla L. 2/2009 e ss.mm.

43 Dati SILER (Sistema informativo Lavoro Emilia Romagna).

Le misure per la ricostruzione

La prima ordinanza commissariale dedicata alla ricostruzione delle imprese è del 12 ottobre 2012⁴⁴ alla quale sono seguite le *"Linee guida per la presentazione delle richieste di erogazione dei contributi"*⁴⁵, che hanno profondamente innovato il sistema di gestione delle domande di accesso ai fondi attraverso un sistema elettronico chiamato "Sfinge"⁴⁶. Il portale ha permesso di presentare le domande da parte delle imprese, concentrando in un unico modulo le richieste afferenti alle diverse tipologie di danni subiti⁴⁷. Attraverso questa piattaforma, a fine febbraio 2014 le domande presentate sono state 820, per un costo totale⁴⁸ pari a circa 753 milioni 497 mila euro.

La Regione, inoltre, sta puntando sull'innovazione e la ricerca al fine di promuovere il rilancio competitivo delle imprese. Grazie all'Ordinanza commissariale n.109/2013⁴⁹, che disciplina gli interventi in ricerca e innovazione, a fine febbraio 2014 erano in corso 53 progetti, per un contributo di oltre 88 milioni di euro. Sempre nella logica del sostegno al sistema produttivo, grande successo ha avuto il bando sulle espansioni produttive nell'area del sisma, che ha visto l'ammissione a contributo di 950 imprese e 282,2 milioni di euro di investimenti previsti.

44 Criteri e modalità per il riconoscimento dei danni e la concessione dei contributi per la riparazione, il ripristino, la ricostruzione di immobili ad uso produttivo, per la riparazione e il riacquisto di beni mobili strumentali all'attività, per la ricostituzione delle scorte e dei prodotti e per la delocalizzazione, in relazione agli eventi sismici del 20 e 29 maggio 2012, Ordinanza n. 57 del 12 ottobre 2012.

45 Regione Emilia Romagna, *Linee guida per la presentazione delle domande e le richieste di erogazione dei contributi previsti nell'ordinanza n. 57 e s.m.i. del 12 ottobre 2012 del Presidente, in qualità di commissario delegato ai sensi dell'articolo 1, comma 2, del d.l. 74/2012 convertito con modificazioni dalla Legge n. 122/2012.*

46 https://sfingesisma.regione.emilia-romagna.it/sfinge_si/aziende/WebLogin/

47 Criteri e modalità per il riconoscimento dei danni e la concessione dei contributi per la riparazione, il ripristino, la ricostruzione di immobili ad uso produttivo, per la riparazione e il riacquisto di beni mobili strumentali all'attività, per la ricostituzione delle scorte e dei prodotti e per la delocalizzazione. Per i condomini industriali, ad integrazione dell'Ordinanza n.57, è stata emessa l'Ordinanza n.119 del 2013, con particolare riferimento agli art. 1 e 2. Le domande possono essere presentate fino al 31 dicembre 2014. I richiedenti che intendono usufruire dei contributi nell'anno 2014 devono compilare, entro il 31 marzo 2014, il modulo di richiesta preliminare alla domanda di contributo, disponibile sull'applicativo Sfinge.

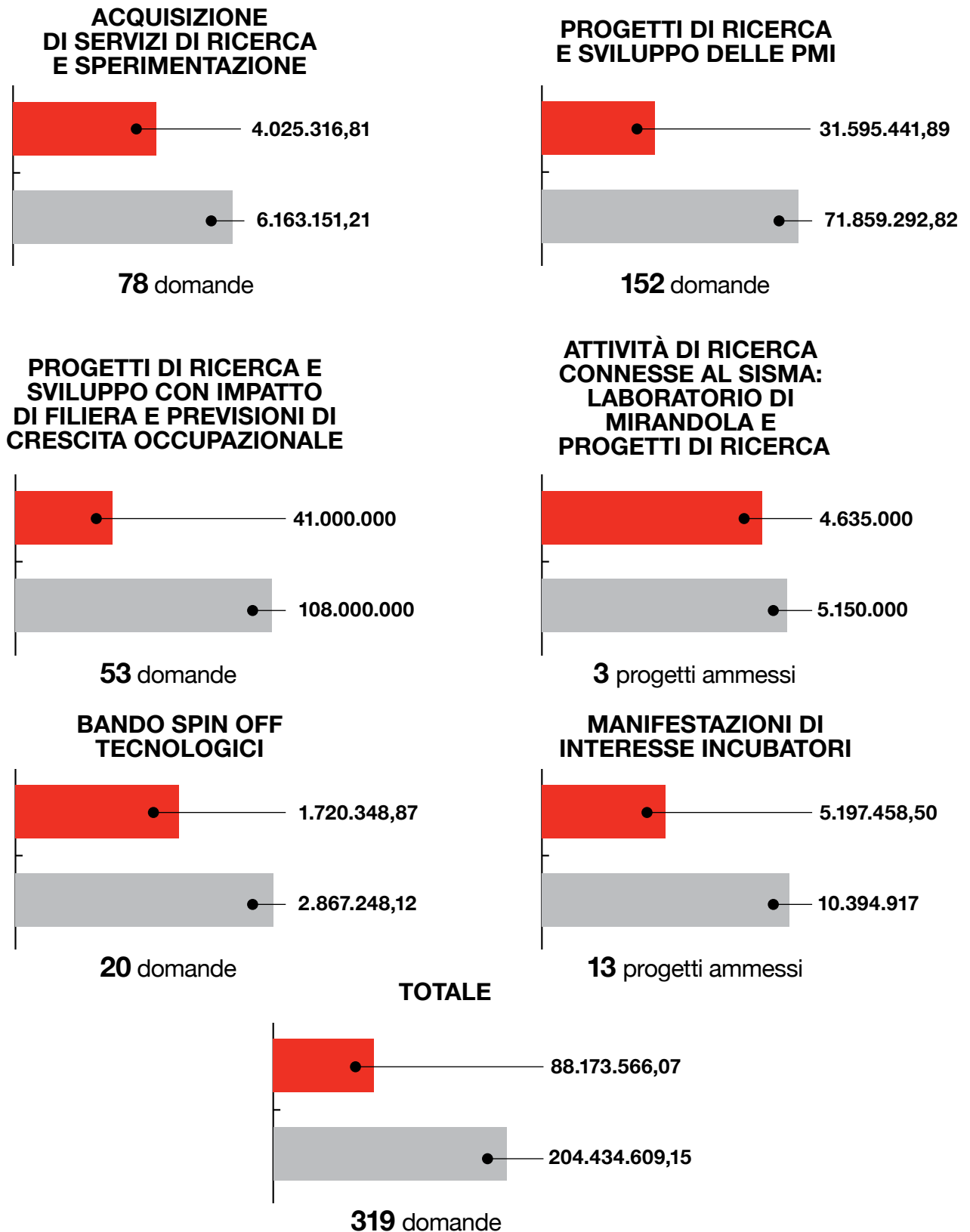
48 Si intendono i costi presentati di tutte le domande.

49 Ordinanza n. 109 del 25 settembre 2013, Modalità di presentazione delle domande per la concessione di agevolazioni per la realizzazione di attività di ricerca di cui all'art. 12 del Decreto legge n.74/2012 come convertito dalla Legge n.122/2012.

GRAFICO 7

Interventi in ricerca e innovazione dopo il terremoto

■ Contributo richiesto ■ Investimento previsto



Osservazioni finali

Per quanto riguarda la **ricostruzione del tessuto economico** è ancora presto per dire se i provvedimenti messi in campo siano stati all'altezza della difficile situazione. I dati sull'occupazione⁵⁰ e sulla consistenza delle imprese nell'area testimoniano uno sforzo davvero eccezionale del territorio e delle imprese per conquistare i livelli produttivi pre-sisma e per allineare le dinamiche locali a quelle del contesto regionale.

Nonostante la carenza di dati non mancano gli esempi positivi: nel primo trimestre 2013, in provincia di Modena il valore della produzione dell'industria manifatturiera era ritornato ai livelli pre-sisma⁵¹. Altro esempio positivo è dato dalla ripresa del settore biomedicale⁵²: in una recente ricerca⁵³

50 Secondo le ultime previsioni di Union Camere e della Regione Emilia Romagna l'occupazione complessiva è destinata a diminuire dell'1,4% in misura più sostenuta rispetto al calo dello 0,3% registrato nel 2012.

51 Unioncamere Emilia Romagna e Regione Emilia Romagna, Rapporto 2013 sull'economia regionale, chiuso il 13 dicembre 2013.

52 La filiera biomedicale di Mirandola rappresenta un'eccellenza a livello internazionale. Con oltre 5.000 addetti, sviluppa, nel 2011, il 13% dell'export nazionale di dispositivi medici (333 milioni di euro), quota scesa al 9,3% a causa del sisma e attualmente non ancora recuperata (export primi 9 me si 2013/2011 -21,8% export annuale 2012/2011 -24,9%).

53 Daniela Bigarelli, Gli effetti del sisma e della ricostruzione sulle strategie delle imprese della filiera biomedicale, Bologna, 20 dicembre 2013.

vengono riportati i dati sugli effetti negativi portati dal sisma, ma allo stesso tempo, la determinazione e la volontà delle imprese di riprendere subito il lavoro come dimostrato dal caso dell'azienda Bellco⁵⁴.

Infine, una buona pratica è stata quella portata avanti dall'Assessorato per le attività produttive della Regione che ha realizzato diversi incontri formativi, confronti e momenti di ascolto con le imprese per gestire al meglio l'attività di ricostruzione: solo nel 2013 sono stati realizzati oltre 800 incontri con gli imprenditori e o tecnici che seguivano le pratiche di ricostruzione per conto delle aziende colpite dal sisma e circa 20 incontri in plenaria sui territori⁵⁵.

54 azienda del settore biomedicale, 12.000 metri quadrati di fabbrica distrutti è già a settembre pienamente operativi. Sui motivi della scelta di riconfermare il sito di Mirandola, ha affermato l'amministratore delegato: «abbiamo scelto di restare nel distretto, seppure a fronte di un'operazione complessa e onerosa, perché questo renderà possibile il mantenimento di un patrimonio che non può essere disperso, rappresentato dalla manodopera qualificata, dall'occupazione e dal *know how* del territorio di Mirandola» (Da Il Sole 24ore del 26/06/2012: Bellco torna operativa al 100%).

55 Gli incontri face-to-face come le plenarie hanno lo scopo di informare i tecnici e gli imprenditori sulle procedure, facilitare la lettura delle ordinanze e ascoltare le istanze o richieste dei cittadini. Gli incontri face to face hanno una durata di circa mezzora a caso, mentre le plenarie inizialmente più lunghe (circa 4 ore) e mano a mano più brevi, con uno spazio dedicato a alle domande e risposte dal pubblico.

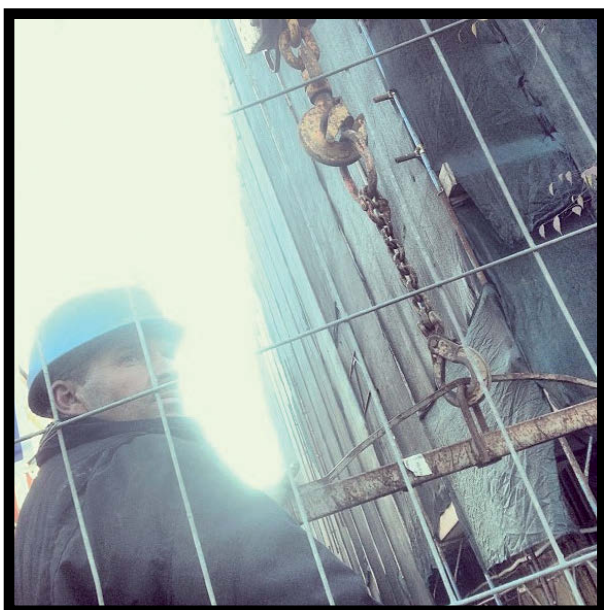




Foto: Michele Miorelli/Shoot4Change

ActionAid e il Progetto Open Ricostruzione

6.

L'esempio dei laboratori di comunità di Open Ricostruzione

Open Ricostruzione è un progetto nato a seguito degli eventi sismici che hanno colpito l'Emilia Romagna nel maggio 2012, promosso da Wikitalia, Openpolis, ActionAid, Regione Emilia Romagna, ANCI, Anci Tel e avviato grazie a un contributo di Cisco Italia.

Il progetto si compone di due elementi: piattaforma web e laboratori con i cittadini.

1. Piattaforma web (openricostruzione.it):

Presentata alla stampa il 24 gennaio 2013, e frutto di un lavoro di raccolta e sistemazione dati durato sette mesi, è il primo strumento nato a seguito di un evento sismico che mira a controllare le donazioni raccolte per la ricostruzione di edifici pubblici. I dati sono raccolti e validati da ANCI su una piattaforma di servizio per poi essere inviati a Open Ricostruzione che visualizza in formato interattivo i progetti da finanziare (stime di danno) e i flussi finanziari (donazioni). L'iniziativa nasce con la convinzione che la partecipazione delle popolazioni sia elemento indispensabile nell'opera di ricostruzione post sismica e che la trasparenza relativa all'allocazione e dei lavori ne sia il prerequisito necessario.

Per quanto riguarda il sito web sono stati utilizzati i dati che Regione, Province e Comuni hanno fornito alla piattaforma DalMoN⁵⁶, in particolare per quanto riguarda i progetti di ricostruzione pubblica e le donazioni ricevute.

Mai come in questi casi rendere conto dei progetti, del loro stato di avanzamento e dei risultati ottenuti è un atto dovuto per coloro che delle donazioni si sono fatti garanti, avendone promosso la raccolta, oltre che, naturalmente, per i donatori stessi. La trasparenza è inoltre un fattore che aumenta la fiducia delle popolazioni nei processi di ricostruzione stimolandone la partecipazione attiva. Inoltre, le statistiche del sito hanno mostrato una

provenienza geografica degli accessi fortemente legata ai Comuni del cratere.

I dati sono stati classificati per tipologia di interventi e per territorio: in questo modo è stato possibile confrontare la stima del danno e le donazioni, ad esempio per scuole ed ospedali, comprendere da quali soggetti provengano le donazioni e in quali territori e per quali scopi siano state raccolte e destinate. Non solo quindi un mero elenco di dati, ma anche un'analisi a disposizione di tutti, con aggiornamenti settimanali, per far comprendere le strategie e i processi legati alla ricostruzione pubblica.

Le scuole su cui intervenire sono con tutta evidenza gli interventi prioritari da effettuare e quelli su cui la cittadinanza ha espresso maggiore consapevolezza sulla loro importanza. Accanto alla piattaforma è stato infatti aperto un blog per raccontare le azioni sul territorio: laboratori di cittadinanza attiva che hanno permesso ulteriori analisi sui dati, oltre che posto le basi per avviare attività di monitoraggio civico sui cantieri in corso.

Nella sua fase iniziale il sito di Open Ricostruzione ha scontato qualche limite dovuto anche alla mancanza di alcuni dati quali, ad esempio, il dettaglio delle informazioni riferite ai cantieri della ricostruzione, al loro stato di avanzamento e alle ditte coinvolte nei lavori. Per questo, nel corso del 2014, è previsto un arricchimento dei dati a disposizione con l'aggiunta di informazioni puntuali sullo stato di attuazione, il rendiconto delle spese sostenute, le ditte appaltatrici e subappaltatrici. Oltre alle donazioni, verranno inseriti tutti i finanziamenti pubblici impegnati, loro provenienza e destinazione ed effettiva disponibilità.

Si intende quindi rendere ancora più completo e dettagliato il resoconto di tutto ciò che riguarda gli interventi e i finanziamenti sulla ricostruzione pubblica. Sarà possibile inoltre effettuare delle donazioni online ai Comuni per determinati progetti di ricostruzione e verranno potenziati gli strumenti per il monitoraggio civico degli interventi previsti. Tutti i dati verranno rilasciati in open data, con formati riutilizzabili e licenze libere.

56 DalMoN (Dati per la Localizzazione e il Monitoraggio Numerico) è una piattaforma on-line che rende disponibili i dati relativi a risorse economiche, strumentali e di personale messe a disposizione ed utilizzate nel contesto del terremoto in Emilia.

2. Laboratori con i cittadini (blog.openricostruzione.it):

GRAFICO 8

Laboratori con i cittadini

Sono stati realizzati dei **laboratori per i cittadini**, ciascuno composto da **3 cicli distinti di seminari**:



norme e appalti pubblici:

per imparare le fasi di assegnazione di un **appalto pubblico**



foto-giornalismo:

per creare un **racconto collettivo del proprio territorio** usando la fotografia e i social network



Data Journalism:

per imparare a realizzare **mappe e visualizzazioni interattive** partendo dai dati disponibili in formato aperto (Open Data)

ActionAid a partire dal maggio 2013 ha avviato un monitoraggio civico. Nella prima fase sperimentale, in cinque Comuni sono stati realizzati dei laboratori per i cittadini, ciascuno composto da tre cicli distinti di seminari:

Ciclo 1 - norme e appalti pubblici⁵⁷: seminari finalizzati a trasferire ai cittadini le competenze per orientarsi all'interno delle fasi di assegnazione di un appalto pubblico di lavori e dei documenti prodotti in ciascuna fase.

57 http://blog.openricostruzione.it/?page_id=1117

L'approccio e le considerazioni sul lavoro sulle norme a appalti pubblici

L'idea dalla quale siamo partiti per questo primo ciclo di seminari era quella di far comprendere ai cittadini quali siano le principali fasi di realizzazione o ricostruzione di un'opera pubblica. Si è pensato a un modello di partecipazione in cui i cittadini si potessero esercitare a reperire, leggere e comprendere i documenti originali della gara e dell'appalto relativi a un'opera pubblica selezionata dal Comune. Abbiamo chiesto direttamente al legale che ha curato i seminari, Boris Vitiello, quale esperto di diritto pubblico e amministrativo, di darci una sua impressione sull'andamento di questo ciclo.

«Mai come nell'esperienza di Open Ricostruzione ho potuto constatare quella che appare essere una frase astratta, una di quelle che si usano spesso in quest'epoca senza un significato preciso: controllo è innanzitutto conoscenza. Il progetto di ActionAid aveva come obiettivo primario la verifica, da parte dei cittadini dei territori colpiti dal sisma, dell'azione dei pubblici poteri per la ricostruzione, azione di cui loro sono i primi diretti destinatari. Quando ho accettato molto volentieri di fornire il mio contributo

BOX 3

al progetto, quale esperto di diritto pubblico, mi sono immediatamente chiesto di quali nozioni e conoscenze il singolo cittadino avesse bisogno per riuscire, in maniera autonoma a seguire le fasi procedurali, ad esempio, per la messa in ripristino della scuola della propria cittadina.

Nella fase di progettazione, le difficoltà sono state plurime in quanto innanzitutto non si poteva sapere a priori il livello di istruzione giuridica dei partecipanti; in secondo luogo era necessario creare dei moduli formativi legati alla procedura di appalto seguita per quella determinata opera; e da ultimo, pur se non ultimo, era necessario reperire tutte le informazioni e la documentazione occorrente.

Si è allora creato, dopo plurime ipotesi e bozze di lavoro, un modello imperniato sulla individuazione di tre fasi: la fase di programmazione e progettazione dell'opera, la fase di selezione del contraente attraverso la gara pubblica e la fase di realizzazione dell'opera. All'interno di questi moduli, chiamati opportunamente "laboratori giuridici" stante il loro carattere sperimentale, si è avuto modo di affrontare tematiche di rilievo in materia di appalti pubblici quali la normativa antimafia, la sicurezza sui cantieri, il subappalto, e di spiegare concetti magari prima solo sentiti ma di cui è difficile che si conosca il significato se non addetti al settore, quali quello di offerta economicamente più vantaggiosa o quello di anomalia dell'offerta.

Si è constatata una risposta molto attenta e partecipata ai laboratori, i cui frequentanti non si aspettavano una impostazione così strutturata ed hanno manifestato in diverse occasioni la qualità del lavoro loro proposto. Peraltro, il singolo laboratorio si è sempre chiuso con un momento di esercitazione consistito nell'analisi in maniera autonoma di una serie di documenti in modo da testare le capacità di lettura ragionata di materiale che comunemente non solo non è oggetto di visione nella pratica quotidiana, ma che non è di facile reperimento.

Il target che ci siamo posti, ossia fornire ai partecipanti alcuni strumenti concettuali per leggere con maggiore attenzione e consapevolezza i passaggi delle procedure degli appalti pubblici, è stato sicuramente raggiunto. Il livello successivo al lavoro sinora svolto, e che non è stato possibile contemplare, stante il tempo e l'organizzazione già impegnativa che ci si è dati, può consistere nel prepararsi a una valutazione delle scelte politiche e non solo giuridico-procedurali operate dagli amministratori pubblici nei singoli casi, per arrivare ad una sorta di audit civico che prenda in esame globalmente l'intervento, e così da avere un controllo ancora più pregnante da parte dei diretti destinatari delle suddette scelte».

Avvocato Boris Vitiello

Ciclo 2: foto-giornalismo⁵⁸: seminari volti a permettere ai cittadini di creare un racconto collettivo del proprio territorio usando la fotografia e i social network, condividere con altre persone la storia degli edifici, i racconti delle persone e le informazioni sullo stato di avanzamento dei lavori.

58 http://blog.openricostruzione.it/?page_id=1262

Ciclo 3 - Data Journalism⁵⁹: seminari volti a fornire strumenti che permettano ai cittadini di realizzare mappe e visualizzazioni interattive partendo dai dati disponibili in formato aperto (Open Data), raccogliere nuovi dati e condividerli con le istituzioni.

59 http://blog.openricostruzione.it/?page_id=924

Report laboratori Data Journalism

Studenti, cittadini, rappresentanti delle istituzioni, professionisti, operai, pensionati: è molto variegato il target dei partecipanti ai laboratori di Data Journalism di Open Ricostruzione. Tutti hanno in comune due elementi: sono residenti nelle aree colpite dal sisma del 2012 in Emilia-Romagna, e tutti hanno cercato di capire di più sulla ricostruzione.

Da dove siamo partiti

Il punto di partenza è legato ai dati disponibili sulla ricostruzione, in parte disponibili sul sito openricostruzione.it, ma in larga parte rintracciabili sul sito della Regione Emilia Romagna, nella sezione dedicata ai provvedimenti legati al sisma, <http://www.regione.emilia-romagna.it/terremoto/>.

I dati non sono OpenData

Per quanto gli addetti ai lavori con i quali siamo entrati in contatto si siano rivelati disponibili a contribuire e collaborare con il progetto, purtroppo la Regione Emilia-Romagna non ha rilasciato i dati della ricostruzione in formato OpenData. Da un lato quindi la Regione ha promosso la trasparenza su atti e provvedimenti sul sisma attraverso una sezione dedicata online, dall'altro però l'ha realizzato con metodologie non innovative (la gran parte dei dati si trova all'interno di delibere in file pdf, difficilmente utilizzabili).

Le nostre attività

Abbiamo estratto i dati dalle delibere del Piano per la Ricostruzione, analizzando circa 1.800 edifici pubblici per i quali è stata programmata la ricostruzione con fondi pubblici per poco meno di 1,5 miliardi di euro. Di questi, 300 (circa un sesto) ricadono sui cinque Comuni oggetto di visite da parte dei partecipanti ai laboratori (Bondeno, Crevalcore, Finale Emilia, Reggiolo, San Felice sul Panaro), dove i dati sono stati condivisi e analizzati.

I tre cicli di laboratori

I laboratori di datajournalism sono stati suddivisi in tre tipologie:

1. Analisi quantitativa / Primo ciclo

Scuole, edifici comunali, chiese, ospedali: a quanto ammontano le stime dei danni per tipologia di immobile? Comune per Comune, abbiamo analizzato le stime dei danni cercando di capire insieme ai cittadini quale fosse la distribuzione dei danni.

2. Analisi territoriale / Secondo ciclo

Centinaia di immobili su tutto il territorio: ma dove esattamente? Condividendo i dati con i cittadini abbiamo georeferenziato i singoli edifici colpiti dal sisma, individuando le esatte posizioni geografiche e arricchendo i dati iniziali della regione (attività che ha avuto particolare successo nelle scuole).

3. Storytelling / Terzo Ciclo

Cos'è successo dopo il sisma? Raccontare il territorio tramite una raccolta di contenuti online (articoli tratti da giornali e blog) che indicassero le tappe più significative Comune per Comune.

I Comuni coinvolti nei nostri laboratori sono stati Crevalcore, Reggiolo, San Felice sul Panaro, Bondeno e Finale Emilia dove abbiamo realizzato nove laboratori suddivisi in tre giornate, ciascuna delle quali affrontava gli argomenti dei tre cicli sopra descritti. Il totale complessivo è stato di 45 laboratori suddivisi in 15 giornate formative nei cinque Comuni.

Le amministrazioni dei Comuni interessati, superata un'iniziale quanto comprensibile diffidenza, hanno collaborato attivamente sia nel reperimento dei documenti che nell'allestimento degli spazi. Per quanto riguarda la partecipazione dei cittadini abbiamo riscontrato che i giovani - fra cui vanno considerati anche i referenti delle scuole coinvolte - hanno apprezzato molto il laboratorio di Crowd Photography e quello di Data Journalism perché ha permesso di scoprire e imparare ad utilizzare al meglio strumenti digitali per raccontare il post sisma e per comprendere i dati sulla ricostruzione. Gli adulti o gli esponenti del mondo imprenditoriale e delle categorie professionali, hanno apprezzato il laboratorio di Data Journalism e quello sugli appalti

quale momenti di formazione e comprensione utili a comprendere meglio e più a fondo le scelte delle amministrazioni locali.

Osservazioni finali

Dopo un anno di attività sul territorio possiamo arrivare a delle prime conclusioni sul progetto Open Ricostruzione. In particolare abbiamo riscontrato alcune difficoltà circa il coinvolgimento della popolazione locale perché veniva richiesto ai partecipanti di dedicare tempo ad attività cognitivamente onerose in uno dei due giorni della settimana, il sabato, dedicato in genere al riposo lavorativo. Inoltre, nel progetto ci occupavamo principalmente di ricostruzione di edifici pubblici mentre l'attenzione della popolazione era comprensibilmente focalizzata sui problemi della ricostruzione privata, residenziale e aziendale. Nonostante queste criticità possiamo dire che i partecipanti che hanno seguito i tre percorsi tematici sono stati messi in grado di reperire i documenti relativi alle gare di appalto,

estrarre e analizzare i dati quantitativi in essi contenuti, raccogliere, aggregare e condividere documentazione fotografica sullo stato di avanzamento dei lavori. Pertanto, alcune di queste competenze possono essere utilizzate in un contesto emergenziale, ma si prestano a monitorare l'operato della pubblica amministrazione anche in un contesto post-emergenziale. Sicuramente queste attività hanno permesso di

accrescere la sensibilizzazione sull'importanza del monitoraggio della ricostruzione pubblica, facilitando il confronto e del dialogo fra cittadini e amministratori su questioni specifiche, diffondendo maggiormente le modalità innovative nell'uso dei social network e allo stesso tempo far conoscere la cultura open data, sperimentando un modello replicabile in altri contesti.

L' *Human Rights Based Approach* (HRBA) di ActionAid applicato a Open Ricostruzione

ActionAid fonda le sue attività di programma su un approccio basato sui diritti umani (HRBA - *Human Rights Based Approach*) che considera l'esclusione sociale come una conseguenza della violazione dei diritti umani e che trova la sua origine in uno squilibrio di potere. Le azioni di ActionAid si svolgono intorno a tre assi principali di intervento: **empowerment, campaigning e solidarity**.

1. Componente di *empowerment* (**Power Within**): promozione di conoscenza e creazione di consapevolezza abilitando la capacità di analisi collettiva dei beneficiari degli interventi.
2. Componente di *solidarity* (**Power With**): legami locali, nazionali e internazionali volti all'abilitazione dell'identità collettiva dei beneficiari degli interventi.
3. Componente di *campaigning* (**Power To e Power Over**): attività di advocacy, monitoraggio, influenza delle politiche pubbliche e cambiamento delle politiche e delle pratiche e all'apertura di uno spazio politico e di accrescimento dell'opinione pubblica.

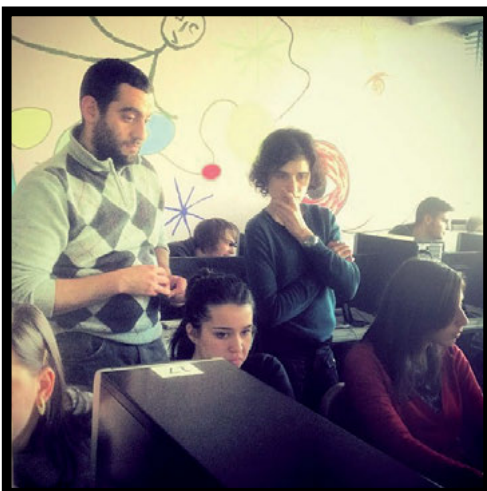
L'*empowerment* è quindi componente indispensabile per portare avanti l'attività di programma in cui i beneficiari degli interventi devono essere i principali protagonisti per la rivendicazione dei loro diritti e per il miglioramento delle loro condizioni di vita. Il lavoro di ActionAid ha quindi un forte legame con il trasferimento di conoscenza e mira a permettere ai beneficiari di acquisire le competenze funzionali a rivendicare autonomamente i propri diritti.

In un contesto di emergenza inoltre anche la risposta alle immediate esigenze (anche materiali) della popolazione coinvolta diventa strumento di *empowerment* per mettere in evidenza una mancata realizzazione dei diritti della popolazione stessa e le modalità per rivendicarli.

Il progetto dei laboratori di comunità è ancora in una fase sperimentale e oggetto quindi di costanti aggiornamenti. Nell'impostazione dei laboratori ActionAid ha applicato i dettami della programmazione HRBA con riferimento a cinque specifiche dimensioni:

- » rendere accessibile e rilevante l'esperienza (*Power Within*): il trasferimento di conoscenze viene calato nella concreta realtà pratica dei cittadini, basando i seminari giuridici sulla procedura di ricostruzione di 1 opera pubblica individuata insieme all'Amministrazione comunale;
- » adattare gli strumenti al target (*Power Within*): il trasferimento di conoscenze viene adattato al target coinvolgendo scuole e centri giovanili nei laboratori a maggiore contenuto digitale (Data Journalism e foto-giornalismo) e il laboratorio giuridico all'interno di gruppi e associazioni frequentate in prevalenza da adulti;
- » integrare la comunicazione (*Power Within e Power With*): per dare maggiore forza al contenuto veicolato dalla rete dei partner, è stato creato un blog e sono stati attivati tutti i principali profili social di progetto. Nel medio periodo si spera di riuscire a creare una redazione diffusa che mantenga alta l'attenzione sui temi della ricostruzione;

- » aumentare il potenziale di Open Data engagement (*Power We Power Over*): per contaminare mondi distanti vengono regolarmente promossi incontri di dialogo fra esperti di Open Data e mondi afferenti al campo della ricostruzione, e vengono facilitati per quanto possibile l'apertura e l'uso dei dati da parte di comunità di esperti;
- » far passare messaggi chiavi all'interno di comunicazione più ampie (*Power With e Power Within*): per portare temi complessi all'interno di comunità non sensibili alla materia, si presta attenzione alla dimensione dello storytelling, coinvolgendo gli attivisti in un'attività di ascolto del territorio che viene regolarmente rilanciata dal blog;
- » coinvolgere correttamente l'associazionismo locale (*Power With*): uno degli obiettivi di sviluppo del progetto è quello di dotarsi di migliori strumenti per l'analisi delle reti sociali, che permettano di intercettare con precisione i potenziali nodi di divulgazione;
- » produrre micro-dati su base locale (*Power Over e Power To*): un secondo obiettivo futuro, forse il più ambizioso, è quello di sensibilizzare le amministrazioni comunali nel promuovere forme di raccolta dati locali sui subcontratti inferiori alla soglia del 30% previsto per i subappalti. Questo permetterebbe alla società civile (media, associazioni e attivisti) di acquisire un vero potere di monitoraggio attraverso analisi delle ricorrenze e segnalazioni dal basso.



CrowdPhotography nel progetto Open Ricostruzione

Con il termine di CrowdPhotography possiamo definire una produzione di fotografie realizzata da un grande numero di persone, in forma spontanea o guidata, attorno a un soggetto, un tema o una “parola chiave” comuni. Il più delle volte i fotografi coinvolti sono non professionisti e utilizzano strumenti non professionali, come ad esempio uno smartphone. La condivisione delle fotografie prodotte è un elemento essenziale di questo approccio, poiché è proprio nella condivisione pubblica che si esplicita la dimensione collettiva, orizzontale ed egualitaria, caratteristica della CrowdPhotography, dove la somma delle visioni individuali crea una nuova visione.

Obiettivi del progetto

- » Contribuire a rinsaldare il senso di collettività all'interno delle comunità locali, attraverso un processo di “ricostruzione immateriale” centrato sul racconto per immagini della quotidianità pre e post terremoto;
- » Supportare le attività di monitoraggio partecipato della ricostruzione proposte dal progetto Open Ricostruzione, stimolando la produzione di una documentazione visuale diffusa e partecipata.

I laboratori

Lo scopo principale dei laboratori di CrowdPhotography è stato quello di coinvolgere i destinatari della ricostruzione e dar loro modo di diffondere il proprio punto di vista senza intermediazioni né filtri. L'intervento dei fotografi di Shoot4Change è stato soprattutto di indirizzo, volto a favorire una maggior consapevolezza da parte dei cittadini-fotografi sia nell'uso dei mezzi a disposizione sia nella scelta delle forme di racconto e di rappresentazione della realtà.

I laboratori sono stati aperti nelle scuole e presso gruppi di cittadini in occasione degli incontri promossi dal progetto Open Ricostruzione, anche con l'idea di offrire un momento più leggero rispetto ai contenuti affrontati dagli altri laboratori.

In questa fase i volontari di Shoot4Change hanno fornito il loro supporto anche a distanza ai singoli partecipanti su qualsiasi necessità (tecnica o nei contenuti) relativa al lavoro e successivamente si sono ritrovati con i cittadini per valutare il lavoro svolto e discutere del senso complessivo che questo racconto collettivo restituisce.

Il fine ultimo dei laboratori è stato quello di consegnare ai Sindaci dei Comuni di appartenenza un ritratto plurale della città, con la proposta di organizzare per l'autunno un evento pubblico - possibilmente una mostra - che valorizzi questo lavoro collettivo.

Purtroppo, l'andamento dei lavori di ricostruzione ha permesso solo in poche occasioni di documentare un cambiamento effettivo e visibile nel panorama dei comuni fotografati. I laboratori hanno comunque offerto l'occasione di vedere con gli occhi dei cittadini la situazione in cui le località interessate dal terremoto ancora versano dopo due anni e di apprezzare visivamente gli sforzi di una comunità che non si è data per vinta.



Raccomandazioni

Dall'esperienza maturata nei due anni dal sisma del maggio 2012, attraverso attività di monitoraggio e la partecipazione della popolazione colpita dal sisma ai laboratori di Data Journalism, ActionAid evidenzia che la risposta alle emergenze dipenda dai più alti standard di trasparenza e partecipazione. A questo riguardo raccomanda al governo e alle Autorità regionali e locali l'implementazione di:

- » un **quadro legislativo unico nazionale che fornisca regole che possano guidare al meglio gli interventi in seguito a calamità naturali** e che sia flessibile ad adattarsi a seconda del territorio colpito. Ci sono alcuni aspetti che non dovrebbero essere più messi in discussione ad esempio la stima dei contributi, quali sono i soggetti che devono riceverlo ecc. e che invece ogni volta ci si ritrova a dibattere con evidenti perdite di tempo che hanno un impatto rilevante sui tempi e i modi di gestione dell'emergenza;
- » un **confronto più aperto e regolare tra istituzioni e popolazioni colpite** da disastri naturali sia nella fase della cosiddetta emergenza sia nella fase della ricostruzione. Bisognerebbe istituzionalizzare momenti di confronto sia con la popolazione civile sia con il mondo imprenditoriale;
- » un'**informazione sempre più chiara ed aperta**. Si può certamente dire che il terremoto del 2012 sia stato il "terremoto dell'informazione": in tempo reale sono state rese disponibili informazioni, aggiornamenti e notizie. Inoltre, non è stata un'informazione solo per gli addetti ai lavori facilitando così la comprensione tecnica. Ma c'è ancora molto da fare: le istituzioni a tutti i livelli dovrebbero comprendere l'importanza dell'informazione, della trasparenza e del monitoraggio come strumenti necessari per una gestione sempre efficiente e responsabile dell'emergenza;
- » investimenti da parte delle istituzioni pubbliche di **progetti di partecipazione civica** dove politici, cittadini, amministratori e imprese possano condividere e costruire attraverso la gestione condivisa e l'apertura dei dati un quadro di azione sinergico. Mettendo al centro i cittadini anche nei processi di rilascio dei dati utili alla trasparenza, il processo di open government potrà ampliare le possibilità di controllo, verifica, riuso e miglioramento delle scelte politiche e gestionali che riguardano una comunità colpita da un'emergenza.

ActionAid è un'organizzazione internazionale indipendente presente in oltre 40 paesi che, insieme alle comunità più povere, agisce contro la povertà e l'ingiustizia.

ActionAid

Via Broggi 19/A
20129 Milano
Tel. 02 742001
Fax 02 29537373

Via Tevere 20
00198 Roma
Tel. 06 45200510
Fax 06 5780485

Codice Fiscale
09686720153

e-mail
informazioni@actionaid.org
web
www.actionaid.it



actionaid