

## **Il processo della ricostruzione dell'abitare in Emilia**

*Enrico Giovannetti, Francesco Pagliacci,  
Silvia Pergetti*

CAPPaper n. 124  
novembre 2015



Università di Modena e Reggio  
Emilia Facoltà di Economia  
Marco Biagi



Università di Bologna  
Dipartimento di Scienze  
Economiche

CAPP - Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche  
Dipartimento di Economia Politica - Università di Modena e Reggio Emilia  
Ufficio 54 - Ala Ovest  
Viale Berengario, 51 41100 Modena - ITALY  
phone: +39 059 2056854 fax: +39 059 2056947  
email [capp@unimo.it](mailto:capp@unimo.it)

# Il processo della ricostruzione dell'abitare in Emilia

di Enrico Giovannetti<sup>§</sup>, Francesco Pagliacci<sup>^</sup>, Silvia Pergetti\*

**Abstract:** Il presente lavoro analizza il processo di ricostruzione successivo al sisma in Emilia (2012), con un particolare riferimento alla qualità dell'abitare nei centri storici più danneggiati. L'abitare, infatti, può essere considerato un bene comune (*common*), ovvero un processo sociale che garantisce la sostenibilità dell'uso (e della rigenerazione) degli spazi pubblici e del patrimonio edilizio nel suo complesso. In questo contesto, sono dapprima analizzati gli effetti che il sisma, come shock esogeno, ha prodotto sul sistema delle risorse, evidenziando le regolarità osservabili nei danni a patrimonio industriale, rurale e residenziale. La distribuzione dei danni a "macchia di leopardo", infatti, non sembra essere legata, unicamente, alla casuale propagazione delle onde sismiche ma anche ad una precisa geografia dei "processi d'impovertimento" del territorio e del suo edificato (abbandono, mancata manutenzione e mancato adeguamento strutturale e sismico degli edifici), rispetto alla quale il terremoto ha agito come acceleratore (o catalizzatore) dei processi storici. Successivamente si prendono in esame i principali processi che stanno interessando le relazioni che governano il sistema, nella fase della ricostruzione, tentando di fornire una sorta di *mid-term evaluation*. L'analisi mette in evidenza le principali scelte fatte dal legislatore, in termini di priorità di intervento e di strumenti adottati. Emerge come la ricostruzione in Emilia sia rappresentata dal tentativo di individuare un punto di equilibrio tra: velocità dell'intervento di ricostruzione; prevenzione/mitigazione dell'emergere dei conflitti tra privati cittadini nelle decisioni legate alla ricostruzione; necessità di realizzare un intervento di ricostruzione unitario (specialmente nei centri storici). Il limitato utilizzo delle UMI (unità minime d'intervento) nei centri storici dei comuni d'Emilia colpiti dal sisma è esemplificativa, in tal senso.

**Abstract:** This work focuses on the post-earthquake reconstruction process, in Emilia, by specifically taking into account private and public buildings together with historical and cultural heritage in old towns. Living conditions in historical centres actually represent a common, according to a social-ecological system framework. In particular, this work firstly points out damages to private buildings: actually, their territorial distribution seems following a specific geography of urban decline. Thus, the earthquake just anticipated the outcomes of long-term socio-economic processes. Eventually, the paper takes into account overall relationships governing the reconstruction process, thus providing a sort of mid-term evaluation. Accordingly, the reconstruction process in Emilia seems trying counterbalancing alternative purposes: the need for a quick recovery; the need for preventing conflicts among citizens; the need for providing a comprehensive reconstruction process within old towns.

**Keywords:** ricostruzione, patrimonio edilizio, beni comuni

**JEL codes:** O18, Q54

Questo lavoro è stato prodotto nell'ambito del progetto di ricerca applicata (2014-2016) "Energie Sisma Emilia" ([www.energie.unimore.it](http://www.energie.unimore.it)) dell'Università di Modena e Reggio Emilia, cofinanziato da Fondazione Cassa di Risparmio di Modena, Azienda Unità Sanitaria Locale di Modena e Università di Modena e Reggio Emilia.

<sup>§</sup> Dipartimento di Economia Marco Biagi e CAPP (Centro Analisi Politiche Pubbliche), Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, viale Berengario 51, 41121 Modena (MO), e-mail: [enrico.giovannetti@unimore.it](mailto:enrico.giovannetti@unimore.it)

<sup>^</sup> Dipartimento di Economia Marco Biagi e CAPP (Centro Analisi Politiche Pubbliche), Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, viale Berengario 51, 41121 Modena (MO), e-mail: [francesco.pagliacci@unimore.it](mailto:francesco.pagliacci@unimore.it)

\* Progetto Energie Sisma Emilia

## 1. Introduzione

Il processo della ricostruzione che ha seguito gli eventi sismici del 2012 in Emilia presenta, rispetto ad altri processi di ricostruzione post-sismica avvenuti nel recente passato in questo Paese, elementi di unicità. Tali elementi distintivi non si ritrovano tanto nella ricostruzione del patrimonio industriale (pure particolarmente importante, per lo sviluppo economico dei territori colpiti). Ancora più significativo, se possibile, sembra essere stato proprio l'intervento che ha interessato la ricostruzione del patrimonio edilizio (in particolare all'interno dei centri storici emiliani danneggiati). Tale intervento, cominciato immediatamente dopo le scosse del 20 e del 29 maggio 2012, ha infatti seguito un processo del tutto peculiare, in termini di attori coinvolti e decisioni prese. Il presente lavoro, dunque, tenta proprio di ricostruire il profilo evolutivo di tale processo.

In qualità di shock esogeno al sistema socio-economico, il sisma del 2012 ha prodotto degli effetti molto significativi sull'*abitare* in Emilia, inteso, nella sua accezione di bene comune (*common*), come sistema di relazioni che governano l'utilizzo da parte dei cittadini dell'insieme delle risorse materiali e immateriali legate al patrimonio edilizio e agli spazi pubblici (garantendone altresì la sostenibilità dell'uso e la loro rigenerazione). In particolare, il sisma sembra aver agito come acceleratore (o catalizzatore) di processi storici di più lunga durata. L'analisi delle regolarità osservabili nelle mappe dei danni, infatti, suggerisce l'esistenza di una singolare geografia dei "processi d'impoverimento" del territorio e del suo edificato: abbandono degli edifici più antichi, mancata manutenzione e mancato adeguamento sismico, diffusione del degrado sociale ed economico.

Una simile ipotesi di partenza, validata, almeno nei suoi elementi generali e fondanti, dai principali interlocutori del progetto di ricerca, permette dunque di rappresentare l'oggetto di studio del presente lavoro (ovvero la ricostruzione dell'*abitare* in Emilia) come un caso particolare di un sistema socio-ecologico (o *social-ecological system*), secondo il modello teorico proposto da Anderies *et al.* (2004). Utilizzando questo modello di riferimento (rispetto al quale il sisma rappresenta, nei fatti, un elemento di disturbo esterno), è possibile analizzare le decisioni prese dal legislatore per regolare il processo della ricostruzione, e valutarne così i possibili effetti anche in termini di resilienza futura del sistema stesso. È evidente, infatti, come ogni singola decisione presa – ad esempio in termini di strumenti urbanistici adottati, disegno delle unità minime di intervento (UMI), modalità e tempistiche della composizione dei conflitti tra i cittadini... – possa avere precise e profonde ripercussioni sull'equilibrio cui tenderà, nei prossimi anni, il sistema così definito.

L'obiettivo del presente lavoro, dunque, è quello di fornire una sorta di *mid-term evaluation*, ancorché parziale dato il processo stesso ancora *in itinere*. In particolare, questa analisi intende descrivere ed evidenziare le principali scelte che sono state prese dai principali attori coinvolti nel processo, in termini ad esempio di priorità degli interventi o ancora di strumenti urbanistici adottati. Dinnanzi ad una storia della ricostruzione che non appare unitaria nelle sue singole componenti, si tenderà dunque di mettere in luce le principali caratteristiche che contraddistinguono, ad oggi, la ricostruzione del patrimonio industriale da quella del patrimonio rurale e da quella dei centri storici. In realtà, un focus particolare, per le ragioni già richiamate in apertura, è dedicato proprio a quest'ultimo ambito di analisi.

Le conclusioni a cui tende tale analisi comparata di medio-periodo, tuttavia, non possono – né vogliono – essere definitive. Quanto sembra emergere dall'analisi sin qui condotta è il

fatto che il processo della ricostruzione in Emilia stia faticosamente tentando di raggiungere un difficile punto di equilibrio tra obiettivi – almeno in parte – contrapposti tra loro: la velocità dell'intervento di ricostruzione, da un lato; la prevenzione (o comunque la mitigazione) dell'emergere dei conflitti tra privati cittadini nelle decisioni legate alla ricostruzione, dall'altro; la necessità di realizzare un intervento di ricostruzione unitario (specialmente all'interno dei centri storici), dall'altro ancora. Ad oggi, quello che sembra emergere è la consapevolezza che il punto di equilibrio che verrà effettivamente raggiunto dal sistema dell'abitare in Emilia al termine di questo lungo processo di ricostruzione non sia ancora dato.

Il resto del contributo è organizzato come segue. Il secondo capitolo presenta l'ipotesi di lavoro da cui muove il presente lavoro, fornendo i principali dettagli relativi alla proposta metodologica di lettura dei danni osservati all'interno del cratere del sisma; proposta metodologica formulata dal gruppo di lavoro, nella prima fase del progetto di ricerca. Il terzo capitolo introduce, in modo più dettagliato, lo schema interpretativo utilizzato per l'analisi, ed in particolare il concetto di sistema socio-ecologico (*social-ecological system*), già proposto da Anderies *et al.* (2004). Sulla base di questo schema interpretativo, è possibile analizzare i luoghi dell'abitare colpiti dal sisma come esempi di "bene comune" (*common*). Il quarto capitolo descrive la fase di accreditamento della teoria, presso i principali interlocutori coinvolti. Il quinto capitolo invece presenta una sorta di *mid-term evaluation* del processo della ricostruzione, analizzando tre diversi percorsi: quello seguito dal patrimonio industriale, quello seguito dal patrimonio rurale e quello seguito dal patrimonio residenziale (in particolare all'interno dei centri storici). Il sesto capitolo conclude il lavoro, presentando delle conclusioni che – per le ragioni sin qui esposte – appaiono volutamente non conclusive.

## **2. Una proposta metodologica di lettura dei danni al patrimonio edilizio**

### **2.1. Una prima ricognizione dei danni**

I due eventi sismici che, nel maggio 2012, hanno interessato un vasto territorio del Nord Italia, al centro della Pianura Padana, hanno colpito in modo particolare la regione Emilia-Romagna. Facendo riferimento alla più ristretta definizione di 'cratere' (ovvero quella fornita dal D.L. 74/2012, art. 3, comma 7), sono 33 i comuni della regione più direttamente colpiti, per un totale di oltre 539 mila persone interessate<sup>1</sup>. Oltre al tragico bilancio in termini di vite umane, il terremoto ha provocato anche notevoli danni ad edifici pubblici e privati, nonché agli stabilimenti produttivi di un'area che, da sola, produce oltre l'1% del Pil italiano (Banca d'Italia, 2013; Barone *et al.*, 2013).

Una ricognizione dei danni (per quanto non priva di difficoltà, come richiamato in Ranuzzini *et al.*, 2015 e in Reverberi e Russo, 2015) è resa possibile dalla pubblicazione, sotto forma di *open data*, di tutti i contributi concessi per la ricostruzione: i dati sono pubblicati dalla Regione Emilia-Romagna sul sito [www.regione.emilia-romagna.it/terremoto](http://www.regione.emilia-romagna.it/terremoto). Con riferimento ai danni al patrimonio edilizio nel suo complesso, questi sono essenzialmente riconducibili a tre

<sup>1</sup> Si rimanda a Piazzi *et al.* (2015), per una più ampia analisi circa le definizioni di crateri del sisma, nel caso del terremoto in Emilia del 2012.

grandi tipologie: danni ad abitazioni e locali commerciali, danni al patrimonio produttivo (industriale), danni alle opere pubbliche e ai beni culturali.

Con oltre 1.400 milioni di € concessi per la ricostruzione (fonte: [www.regione.emilia-romagna.it/terremoto](http://www.regione.emilia-romagna.it/terremoto)), il patrimonio abitativo rappresenta sicuramente il più importante capitolo di spesa. È stato infatti calcolato che, nei comuni del cratere, il 60% degli edifici abbia subito un qualche tipo di danno. La concessione dei contributi per la ricostruzione del patrimonio abitativo avviene attraverso l'applicativo MUDE (Modello Unico Digitale per l'Edilizia) (in merito, si veda Ranuzzini *et al.*, 2015). Alla data del 15 ottobre 2015, sono ben 5.797 le richieste di contributi per la ricostruzione del patrimonio edilizio, già assegnate dai Sindaci dei comuni della Regione Emilia-Romagna colpiti dal sisma. Tali assegnazioni sono avvenute sulla base delle seguenti Ordinanze del Commissario delegato per la Ricostruzione: le ordinanze n. 29/2012, n. 51/2012, n. 86/2012, n. 60/2013 e n. 66/2013 e s.m.i. Complessivamente, sono stati concessi contributi pari a 1.356,06 milioni di € (contributi già effettivamente assegnati da parte dei sindaci), a fronte di un costo complessivo degli interventi (così come dichiarato dai professionisti, in seguito all'attività istruttoria comunale) pari a 1.491,71 milioni di €. Rispetto al totale delle domande presentate, e per le quali è già stato concesso un contributo, dunque, il 32,7% delle stesse riguarda edifici che hanno subito i danni più gravi (ovvero danni di tipologia E<sub>1</sub>, E<sub>2</sub>, E<sub>3</sub>). Questi interventi, inoltre, hanno assorbito, fino ad ora il 69,4% del totale dei contributi concessi (Tabella 1).

I dati raccolti per i comuni del cratere del sisma possono essere messi in relazione con i dati Istat relativi alla vetustà del patrimonio edilizio. Nel 2011, infatti, circa il 20 - 30% delle abitazioni è ubicato in edifici costruiti prima del 1918 oppure tra il 1918 e il 1945 (fonte: Istat).

**Tabella 1 – Entità dell'intervento di ricostruzione**

	Totale	Danno B o C	Danno E <sub>0</sub>	Danno E <sub>1</sub> , E <sub>2</sub> , E <sub>3</sub>
Numero interventi	5 797	3 294	605	1 898
Costo (mln €)	1 491,71	267,36	190,16	1034,20
Contributo (mln €)	1 356,06	238,90	175,46	941,70

Fonte: nostra elaborazione su Ranuzzini *et al.* (2015)

Come si ricordava in precedenza, ai danni al patrimonio residenziale si devono sommare i danni al patrimonio produttivo e quelli alle opere pubbliche e ai beni culturali. I contributi a favore del patrimonio industriale sono gestiti attraverso l'applicativo SFINGE, ovvero il "Sistema elettronico per la gestione dei contributi per la ricostruzione delle imprese", come previsto dall'Ordinanza n. 57/2012 e s.m.i. (Reverberi e Russo, 2015). Rispetto ai 917 milioni di € concessi complessivamente al settore industriale (fonte: [www.regione.emilia-romagna.it/terremoto](http://www.regione.emilia-romagna.it/terremoto)), i contributi per la ricostruzione degli immobili ad uso produttivo rappresentano solo una porzione (ancorché importante) degli stessi. Sono stati infatti finanziati anche la riparazione e il riacquisto di beni mobili strumentali all'attività, la ricostituzione delle

<sup>2</sup> A questi, si devono tuttavia aggiungere le conferme di prenotazione già previste dall'Ordinanza Commissariale 131/2013 come 'dichiarazione di impegno' e poi confermate con indicazione del livello raggiunto dalla progettazione dell'intervento da parte del professionista incaricato (Ordinanza Commissariale 14/2015): alla data del 05 ottobre 2015, sono riportate ben 3031 conferme.

scorte e dei prodotti, la delocalizzazione temporanea dell'attività produttiva... (Reverberi e Russo, 2015).

Infine, anche le opere pubbliche e i beni culturali hanno subito ingenti danni. Attraverso l'applicativo F.EN.I.C.E., il sistema per la gestione degli interventi di ricostruzione del Programma delle Opere Pubbliche e dei Beni Culturali, sono già stati presentati 727 progetti per un ammontare complessivo pari a 463 milioni di € in particolare, 111 milioni di € sono destinati al ripristino di 247 opere pubbliche, mentre 321 milioni di € sono destinati a 458 beni culturali (fonte: [www.regione.emilia-romagna.it/terremoto](http://www.regione.emilia-romagna.it/terremoto)).

I dati qui riportati, dunque, permettono di dar conto di come, proprio il patrimonio residenziale sia quello maggiormente colpito (almeno in termini assoluti) dal sisma del 2012. Proprio su tale aspetto, dunque, si concentrerà l'analisi condotta nelle prossime pagine.

## **2.2. Osservare i danni al patrimonio abitativo per leggere il territorio (e le sue fragilità)**

Data la maggiore entità (e diffusione) dei danni al patrimonio residenziale sul territorio, proprio questi ultimi possono essere analizzati in modo più dettagliato, al fine di formulare una proposta di interpretazione critica del processo di ricostruzione in corso in Emilia.

I dati di sintesi, sin qui richiamati, pur dando conto dell'entità dei danni provocati dal sisma del 2012 non permettono in realtà di approfondire le possibili cause che hanno determinati tali effetti. Al contrario, considerazioni aggiuntive possono emergere qualora si osservino con maggior dettaglio le mappe che censiscono (e dunque permettono di georeferenziare) i danni osservati.

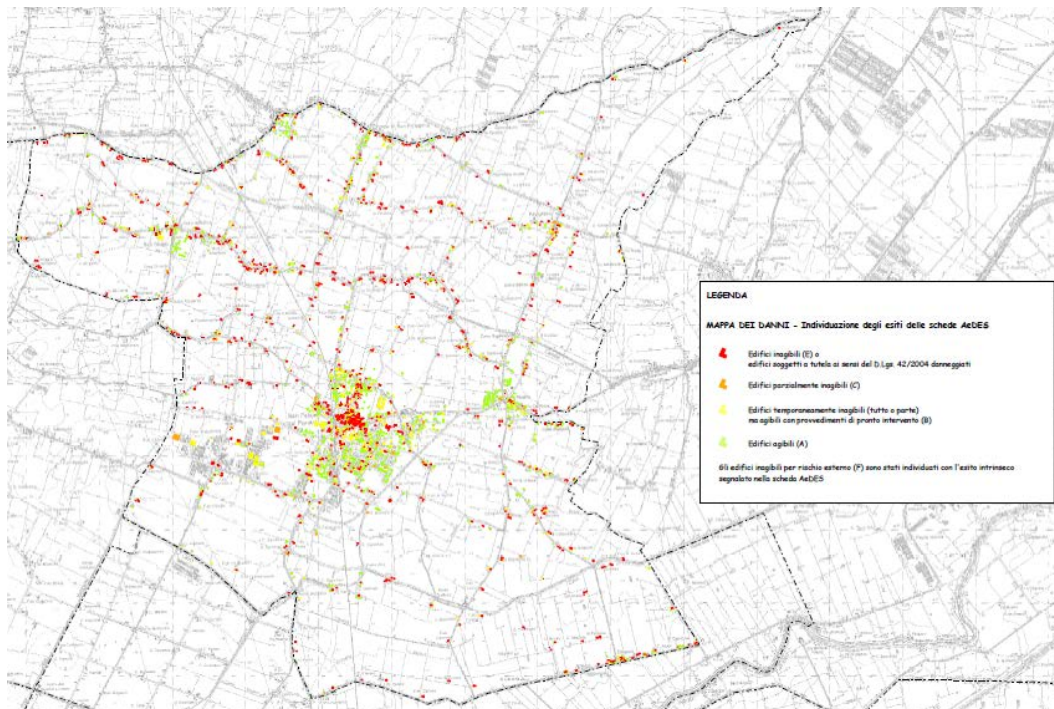
Con riferimento ai danni al patrimonio abitativo, ad esempio, risulta molto utile l'analisi dei Piani della Ricostruzione<sup>3</sup>. Adottati a livello di singoli comuni, essi muovono proprio dalla ricognizione dei danni esistenti e dunque restituiscono una loro precisa mappatura<sup>4</sup>. Qui si riporta, a titolo esemplificativo, la mappa dei danni registrati nel comune di San Felice sul Panaro, in provincia di Modena (Figura 1). Con 403 concessioni di contributi per interventi di ripristino al patrimonio abitativo, il comune è il terzo più colpito dal sisma, dopo Mirandola (739 concessioni) e Finale Emilia (436 concessioni). Complessivamente, i danni ammontano a 99,53 milioni di €

<sup>3</sup> Il Piano della Ricostruzione, quale strumento urbanistico di natura operativa, è stato istituito dalla L.R. 16/2012 (art. 12). Esso permette di disciplinare le trasformazioni urbanistiche da operare nell'ambito della ricostruzione post-sisma, prevedendo altresì incentivi urbanistici e misure premiali. In particolare, esso è volto a favorire sia l'attuazione degli interventi di riparazione, ripristino con miglioramento sismico sia la qualificazione dell'assetto urbano da parte dei privati interessati.

<sup>4</sup> Si badi, tuttavia, che anche tali mappe su cui sono basati i Piani della Ricostruzione potrebbero costituire una rappresentazione incompleta dei danni. Ciò è dovuto, ad esempio, all'applicazione parziale dello strumento di rilevazione dei danni: esse, sono infatti, basate sulle schede AeDES (il modello per il rilevamento dei danni, pronto intervento e agibilità per edifici ordinari nell'emergenza post-sismica). Queste sono spesso compilate "a chiamata" e generalmente non sono applicate a edifici di tipologia monumentale e specialistica. Purtuttavia, tali mappe soddisfano le preliminari esigenze di conoscenza del territorio e dei danni subiti dal patrimonio edilizio.



**Figura 1 – Mappa dei danni (esiti delle schede Aedes), comune di San Felice sul Panaro (MO)**



Fonte: Piano della Ricostruzione – comune di San Felice sul Panaro (MO)

L'analisi della distribuzione dei danni restituisce un'immagine degli stessi a “macchia di leopardo”. Senza soluzione di continuità, infatti, si osservano sia edifici totalmente inagibili (in colore rosso) sia edifici agibili (in colore verde). Inoltre, non si apprezzano differenze significative nella distribuzione delle varie tipologie di danni tra gli edifici nelle aree urbanizzate e quelli nelle aree rurali del comune. Tale analisi porta dunque ad interrogarsi sui possibili fattori che spiegano una tale distribuzione dei danni subiti dal patrimonio abitativo. In particolare, i seguenti elementi sembrano giocare un ruolo centrale:

- aspetti tecnico-strutturali (mancata percezione del rischio sismico e scarsa cultura progettuale antisismica, che si sono tradotti in carenze strutturali dell'edificato, spesso stratificatesi nel corso del tempo);
- aspetti socio-economici e demografici (ad esempio, l'invecchiamento della popolazione), che hanno comportato l'abbandono degli edifici in centro storico, la loro mancata manutenzione e/o adeguamento, che si traducono in carenze strutturali dell'edificato;
- elementi di casualità e aleatorietà, legati alle specificità del sisma, alle sue proprietà intrinseche e alla morfologia dei terreni attraversati. (È da notare che spesso questa spiegazione viene proposta per giustificare, oltre che la natura fisica del fenomeno, anche il *danno* come effetto ineluttabile e casuale. In realtà è vero il contrario: se il sisma è considerabile un test casuale, e i danni osservati sono di quella entità, se il fenomeno avesse avuto un impatto globale – data la stessa fragilità del costruito e del territorio – allora i danni sarebbero stati proporzionalmente superiori).

Si badi tuttavia che tali considerazioni non valgono unicamente per il comune di San Felice sul Panaro, qui riportato a titolo meramente esemplificativo. Al contrario, la distribuzione dei danni così evidenziata sembra seguire pattern molto simili in tutti i comuni del

cratere, ma in particolare nei comuni del cosiddetto cratere ristretto, ovvero il cratere a 32 comuni, come definito in Piazzì *et al.* (2015).

In sintesi, vera l'ipotesi di una più generale geografia dei "processi d'impoverimento", il terremoto ha sottoposto a un severo test tutte le tipologie dell'edificato. In effetti, i danni maggiori si sono concentrati su tre tipologie di costruzioni:

- edifici del patrimonio architettonico rurale, talvolta vetusti e non migliorati, abbandonati di pari passo al processo di industrializzazione;
- edifici dei centri storici, talvolta vetusti e non migliorati, aggregati in corpi edilizi incongrui con conseguente disomogeneità delle strutture portanti;
- edifici moderni, tra cui edifici industriali, anche in cemento armato, non a norma antisismica o a norma antisismica antecedente al 2008, talvolta caratterizzati da povertà delle scelte edilizie.

Alla luce dei dati a disposizione, è stata dunque formulata un'ipotesi di lavoro molto semplice, ma dall'elevato potere esplicativo circa i danni osservati all'interno del patrimonio edilizio. Tale ipotesi di lavoro è stata poi sottoposta a verifica in occasione delle interviste in profondità condotte dal gruppo di ricerca.

In particolare, si è tentato di leggere i danni prodotti dal sisma in un'ottica di lungo periodo; un'ottica dunque che esuli dunque dalla cornice strettamente emergenziale. Benché il sisma sia un evento naturale, inatteso ed imprevedibile, esso si innesta (e manifesta i propri effetti) all'interno di un processo sociale: il vivere e l'abitare. Tale processo di lungo periodo coinvolge tutte le principali relazioni di carattere sociale; coinvolge gli strumenti urbanistici e la cultura della pianificazione; coinvolge il settore dell'edilizia e i professionisti (ingegneri, architetti, urbanisti); coinvolge la maniera con cui si progetta e si fa tecnologia, ma anche il modo con cui, da un punto di vista politico, si pensa all'utilizzo del territorio e si costruisce *il* territorio. Più in generale, infatti, ogni evento sismico produce un forte impatto sulle modalità con cui si dovrebbe progettare e ricostruire l'abitare dei centri urbani.

In questo contesto, l'idea da cui muove il presente lavoro è quella che il terremoto del 2012 in Emilia (come altri terremoti simili, in passato) non abbia colpito il patrimonio edilizio in modo casuale, ma abbia al contrario seguito un pattern ben definito.

Come si è già dimostrato, l'analisi delle rappresentazioni cartografiche delle schede Aedes, nei comuni del cratere del sisma, fa emerge una certa "struttura" (in termini di maggiore regolarità) nella distribuzione dei danni. I danni maggiori (rappresentati dalle schede Aedes con esito  $E_0$ ,  $E_1$ ,  $E_2$ ,  $E_3$ ) si concentrano proprio in quegli edifici che, nel corso del tempo, hanno registrato un maggiore processo di degrado: un degrado che è, in primo luogo, di tipo economico e patrimoniale, e che si accompagna poi ad un degrado di tipo strutturale (mancanza di manutenzione ordinaria e straordinaria) e, dunque, anche ad un degrado di carattere sociale.

I singoli edifici – ma pure i centri storici e le altre strutture urbane – conservano, infatti, una memoria socio-economica di lungo periodo, tale da tracciare il grado di vetustà, le carenze strutturali, le difficoltà economiche dei rispettivi abitanti. Pertanto, le mappe dei danni osservate nei piani comunali della ricostruzione seguono delle ben più precise mappe del "costruire" e del "vivere", che a loro volta sono influenzate dai processi socio-economici (invecchiamento della popolazione residente, fenomeni di gentrificazione, elevata concentrazione di popolazione straniera...).



L'acceptare una simile interpretazione dell'evento sismico ha implicazioni importanti. Pur riconoscendo il livello di aleatorietà che contraddistingue i singoli eventi sismici (in termini di localizzazione di ipocentro ed epicentro, direzione di propagazione delle onde sismiche, caratteristiche geo-morfologiche che amplificano o riducono l'entità dei danni...), non è corretto parlare di effetti dei terremoti unicamente in termini di fatalità. È innegabile che il 'caso' giochi sempre un ruolo, ma il sisma innesta processi specifici legati alle caratteristiche del territorio che, in ultima istanza, possono spiegare buona parte dei danni e dell'emergenza osservata. In quest'ottica, dunque, l'evento sismico sembra in realtà rappresentare una sorta di 'acceleratore' di processi socio-economici di medio e soprattutto di lungo periodo.

Gli effetti prodotti da un terremoto permettono dunque di leggere le molteplici tipologie di disagio sociale e economico, che, nei decenni, si sono sedimentati dentro e intorno al patrimonio edilizio – non solamente nei centri storici – il quale permette l'abitare e il vivere di una comunità e, in larga misura, la identifica. Questi elementi di disagio, infatti, si riflettono, in modo inevitabile, anche sulle caratteristiche (e sulla qualità) del patrimonio edilizio, dal momento che l'amministrazione, ordinaria e straordinaria, degli stessi è ampiamente influenzata da tali variabili. Per questo, lo stato di conservazione del tessuto urbano è anche una buona misura della qualità del vivere e dell'abitare come bene comune, o del loro stato di progressivo degrado.

Tale interpretazione del fenomeno sismico e dei suoi effetti sul patrimonio edilizio è centrale non solamente per ragionare in modo critico sulle dinamiche passate. Al contrario, essa permette di spiegare altresì qual è stato l'impatto sociale del terremoto nella fase dell'emergenza e soprattutto fornisce una prospettiva per la valutazione di come è stata impostata il percorso della ricostruzione. Il postulato di partenza – il terremoto come acceleratore del tempo e i suoi effetti come spia della memoria dei processi economico sociali – è stato largamente confermato in tutti i colloqui così come dalla letteratura sugli eventi catastrofici. Non solo, l'aspetto curioso è che una tale formulazione, non solo è stata considerata ragionevole da tutti gli interlocutori ma, in alcuni casi, interpretata addirittura come una "ovvietà".

### **3. I luoghi dell'abitare come "beni comuni" nei processi di vita: attori, relazioni, criticità**

Tutta la discussione che seguirà deve tenere sempre in considerazione alcuni parametri.

Il 17 settembre 2015 il Cile ha subito un sisma di magnitudo 8.4 – il sesto tra i più violenti della sua storia di terremoti più violenti del pianeta – che ha provocato, nei fatti, danni economici e sociali considerati trascurabili; e, proprio mentre scriviamo queste note – nella notte dell'11 novembre – è stato registrato un altro evento tellurico di 6.9 gradi, dove però non si segnalano né vittime, né danni. Gli eventi catastrofici di cui ci stiamo occupando si sono verificati in seguito a fenomeni che non hanno superato, invece, la magnitudo 5.8 della scala Richter. È altresì noto che la scala Richter misura la quantità di energia equivalente liberata ed è stata costruita (a differenza della scala Mercalli) in modo indipendente dall'entità dei danni registrati e, quindi, dalle diverse caratteristiche costruttive che li possono determinare. Dunque, su quella scala, il terremoto in Emilia come fatto sismico, è stato un fenomeno naturale da considerare importante, ma non certo "estremo".

Segue che se è “ovvio” che il terremoto fa emergere il degrado del patrimonio edilizio e il disagio sociale, allora, il punto analitico non sono solo i danni del terremoto, ma le ragioni del degrado e l’elevato livello di fragilità raggiunto da un territorio considerato, sul piano economico, tra i più ricchi dell’Unione Europea (UE). In particolare, l’attenzione deve essere rivolta alla memoria di quei processi che lo hanno reso possibile, perché quella stessa memoria – se non verrà modificata – con altissime probabilità, riprodurrà i vincoli, le difficoltà operative e il rischio di non soluzione dei problemi socio-economici anche nella fase di ricostruzione. In sintesi, il terremoto è uno “specchio” di fenomeni economici e sociali tutt’altro che ovvi, tanto che si ripresentano tragicamente a fronte di ogni evento estremo (si pensi, ad esempio, ai rischi di esondazione per la mancanza del presidio e manutenzione delle vie d’acqua): dunque il punto analitico importante non sono i “danni”, bensì le relazioni (de)generative – di carattere socio-economico – che sono all’origine dei danni stessi. Segue che non può essere solo al danno fisico che si deve rivolgere l’attenzione, bensì al tentativo di modificare i meccanismi e le condizioni che hanno innescato le criticità dei processi. Approfondiremo l’argomento tra breve.

L’altro punto di fondamentale importanza è che, forse per la prima volta nella storia di questo paese, un intervento di ricostruzione non ha vincoli rispetto alla quantità delle risorse, *ex-ante* giudicate necessarie per la ricostruzione, tutte subito disponibili. La solidarietà mostrata da tutto il paese e dalla UE, la perizia amministrativa e l’intelligenza mostrata nel predisporre gli strumenti finanziari ha permesso di disporre, quasi in tempo reale, di 9 miliardi di €<sup>5</sup>. Pochi hanno sottolineato il fatto che l’assenza di vincoli finanziari rende la storia della ricostruzione un laboratorio sociale, nei fatti, non confrontabile con altri eventi analoghi. In tutti gli altri casi, tutta la storia del processo di ricostruzione è stata largamente condizionata dalla presenza di vincoli di bilancio, via, via, più stringenti con il trascorrere del tempo, che hanno sempre imposto la scelta di un ordine di priorità: si finanziano lotti di interventi prioritari fino ad esaurimento dei fondi e si attende che il “rubinetto” del nuovo finanziamento, via, via, più esiguo, si riapra. Sotto il vincolo delle risorse disponibili, l’ordine di priorità è sempre stato costruito sulla gravità del danno stesso; questo, inevitabilmente, ha allungato anche i tempi di soluzione degli interventi più semplici.

Al contrario, nel caso del terremoto dell’Emilia – superate con straordinario slancio ed impegno corale le condizioni di prima emergenza – si è presentata la straordinaria opportunità di riconsiderare in modo unitario il territorio e i suoi luoghi di vita e lavoro. Vero questo, il concetto di “fretta” – che è stato evocato in ogni colloquio tenuto in questi mesi – assume un significato diverso, da quello strettamente economico di seguire bene e velocemente un determinato calendario di priorità, tutto dettato dalla gravità dei danni e dai vincoli imposti dalle risorse, relativamente più scarse, allora disponibili. Nel caso emiliano, invece, la necessità di “fare in fretta” si veste – come mai prima – di significati squisitamente politici: formulazione delle strategie, condivisione delle scelte, coordinamento tra attori, coerenza degli obiettivi e corretta individuazione delle unità d’intervento.

Purtroppo non sembra questa la interpretazione prevalente del concetto di “fretta” che è emersa nei colloqui. Nei fatti, l’interpretazione prevalente è stata quella di attuare le politiche

<sup>5</sup> Su un totale di circa 12,2 miliardi di € di danni, sulla base delle stime elaborate dalla Regione e accettate dalla Commissione Europea (Barone *et al.*, 2013).

che minimizzassero il livello di conflittualità dei cittadini. Quanto questo sia poi effettivamente riuscito è uno dei temi di attualità.

Per valutare in questa prospettiva, con il materiale che presentiamo di seguito, è necessario costruire una narrativa che riesca a dar conto dell'azione di molti attori. Tale narrativa ha bisogno di uno "storyboard", cioè di uno schema che illustri relazioni e criticità nel processo eco-sociale, di uso e ricostruzione dell'abitare e del vivere, corrispondente al concetto di *luogo* come "bene comune". Proprio l'ampia letteratura sui beni comuni (Ostrom, 1990; Poteete *et al.*, 2010) ed in particolare la concettualizzazione del concetto di sistema socio-ecologico (*social-ecological system*), proposta da Anderies *et al.* (2004) possono essere qui richiamate quali utili strumenti interpretativi, al fine di analizzare tali processi. Un sistema socio-ecologico può essere definito come un sistema ecologico (ovvero un sistema composto da 'organismi' o altre 'unità biologiche') collegato (e al tempo stesso influenzato) da uno o più sistemi sociali, ovvero sistemi che danno luogo a relazioni di tipo cooperativo e mutualmente interdipendenti (Anderies *et al.*, 2004; Ostrom, 2009).

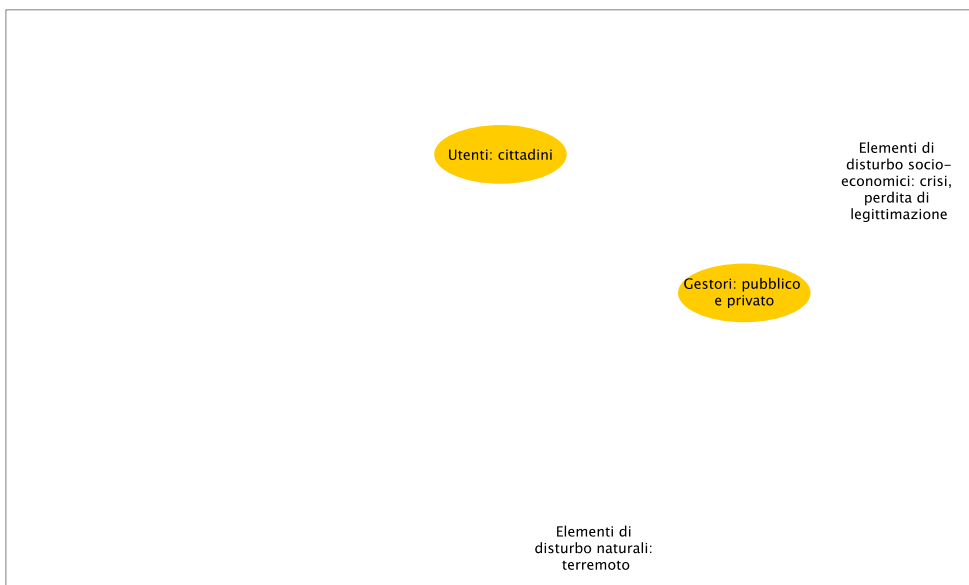
La Figura 2, unitamente alla Tabella 2 e alla Tabella 3 rappresentano adattamenti tratti da Anderies *et al.* (2004) applicati allo specifico caso oggetto di questo lavoro – come si ricordava, il processo di ricostruzione dell'abitare in Emilia, a seguito del sisma del 2012. La Figura 2 riassume il campo di forze che determina la resilienza del sistema; appunto quelle forze che sono state fortemente sollecitate, sia dagli eventi sismici sia, non deve essere dimenticato, dalla crisi economica più lunga della nostra storia recente. Le tabelle, invece, danno conto di quali sono i principali attori coinvolti, le relazioni esistenti tra di loro e le possibili criticità individuabili. Le categorie di "attori", protagonisti del processo di ricostruzione dell'abitare in Emilia, sono quattro: da un lato, vi sono sia gli attori sociali (i cittadini e le imprese, ovvero gli utenti delle risorse ambientali) sia i gestori dell'infrastruttura (amministrazioni pubbliche, come comuni e regione, ma anche associazioni private); dall'altro, vi è l'edificato (inteso come "infrastruttura") e il patrimonio edilizio, nella sua accezione più generica di "risorsa ambientale". La risorsa "bene comune" non è mai uno stock fisico di qualche elemento scarso ad accesso libero, così come la letteratura economica standard tende a definirlo. Il "bene comune" è il processo sociale che garantisce la sostenibilità dell'uso/rigenerazione di una certa risorsa: l'acqua o la biomassa marina, ma anche – ad esempio – il capitale sociale di una certa comunità, il suo ben-essere e la qualità del suo abitare e condividere i luoghi. Tale processo può dunque essere qui rappresentato come insieme di relazioni, la cui rottura può avvenire certamente a seguito sia degli shock esogeni – quando questi siano di particolare gravità – ma soprattutto per venir meno del grado di resilienza interno, causato dalla modificazione/indebolimento delle regole di comportamento degli attori stessi. È evidente, infatti, come tali relazioni siano rese possibili sia dall'accesso agli stock di beni materiali disponibili, alle infrastrutture che danno forma al tessuto urbano sia, infine, da altri elementi immateriali (regole, consuetudini, meccanismi di inclusione, ecc.) che rappresentano funzionamenti identitari ugualmente importanti<sup>6</sup>.

Proprio le relazioni che intercorrono tra i soggetti ora ricordati hanno uguale rilevanza proprio qualora s'intenda analizzare il grado di resilienza del sistema stesso agli shock esterni,

<sup>6</sup> Si pensi, ad esempio, al crollo di un capannone (infrastruttura materiale) che può disperdere tutte le competenze (immateriali) che lo utilizzano, e le relazioni che, proprio attorno ad esso e all'attività produttiva ivi svolta, si erano sviluppate (risorse).

siano essi elementi di disturbo socio economici (la crisi nelle relazioni di scambio con l'esterno) oppure elementi di disturbo naturali (il sisma o altri eventi estremi). È appunto in risposta a questi elementi di disturbo del sistema, che dovrebbero entrare in azione l'insieme delle forze del sistema omeostatico, con l'obiettivo di riportare in equilibrio il sistema stesso. Preme tuttavia sottolineare come gli esiti raggiungibili siano in realtà esiti multipli: sulla base delle forze che via, via si manifestano (e del loro peso relativo), il sistema potrà ritornare alla condizione originaria, oppure potrà assestarsi su un nuovo equilibrio, diverso dal pre-esistente<sup>7</sup>. Il configurarsi di alcune di queste relazioni, più di altre, sembra avere una particolare rilevanza nella fase di aggiustamento omeostatico del sistema, successivamente al sisma. Si consideri la relazione 5. in Figura 2. Rispetto all'infrastrutture esistente (in questo caso, l'edificato), i gestori possono modificare, dinamicamente, le regole di utilizzo e, dunque, i diritti (e le sanzioni) di accesso al sistema, da parte degli utenti del *common* (i cittadini), ovvero la relazione 1. Nel caso della ricostruzione dell'abitare in Emilia, tale influenza è rappresentata – come si approfondirà meglio in seguito – dalle scelte compiute dagli amministratori pubblici negli stessi Piani della Ricostruzione, ad esempio rispetto alle modalità di definizione delle UMI, le unità minime di intervento. La definizione di tali regole – ovvero l'ampiezza delle stesse, il numero di unità immobiliari e/o strutturali ricomprese... – è infatti in grado di influenzare, profondamente, l'intero sistema di forze omeostatiche. L'alterazione che ne deriva rischia di influenzare il grado di resilienza del *common* stesso.

**Figura 2 – Il processo di ricostruzione dell'abitare in Emilia, come sistema socio-ecologico**



Con riferimento agli utenti del sistema, qui si fa riferimento essenzialmente ai cittadini. È evidente però che anche le imprese ricoprono posizione analoga.

Fonte: adattamento degli autori, da Anderies *et al.* (2004)

**Tabella 2 – Attori coinvolti nel processo di ricostruzione dell'abitare, come sistema socio-ecologico**

Attori	Esempi	Criticità
Risorse: il patrimonio edilizio come insieme di relazioni socio-	- Il borgo - Luoghi di incontro e di scambio - Qualità del vivere urbano	- Suscettibili all'azione di agenti esterni (es. crisi economica) e interni (caduta del grado di

<sup>7</sup> Ecco dunque, nuovamente, il riproporsi del postulato di partenza: il terremoto come acceleratore del tempo, rispetto a processi socio-economici (o piuttosto socio-ecologici) di medio-lungo periodo.

economiche	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sicurezza</li> <li>- Fruizione degli spazi pubblici</li> <li>- Mixit�/Integrazione sociale</li> </ul>	identit� /civiness) <ul style="list-style-type: none"> <li>- Legate alla configurazione dell'assetto urbano e della qualit� dell'abitare (servizi, arredi, privacy e relazioni di buon vicinato, ecc.)</li> <li>- Flussi migratori e ricambio generazionale che ne cambiano la composizione</li> </ul>
Utenti: cittadini	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Residenti, proprietari</li> <li>- Fruitori degli spazi pubblici</li> <li>- Fruitori degli spazi commerciali e dei servizi</li> <li>- Turisti</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Danneggiamento, mancata manutenzione</li> <li>- Free-riding</li> <li>- Massimizzazione dell'interesse individuale, speculazione</li> </ul>
Infrastruttura: edificato	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Beni culturali, opere pubbliche</li> <li>- Centri storici</li> <li>- Abitazioni private, imprese</li> <li>- Spazi pubblici (piazze e giardini)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Suscettibile all'azione di agenti esterni (es. terremoto)</li> <li>- Effetti cumulativi di eventi trascurati (mancanza di manutenzione, abbandono, cambiamento nella struttura dei diritti di propriet�)</li> <li>- Pressioni demografiche</li> </ul>
Gestori dell'infrastruttura: amministrazioni pubbliche e/o privato	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Comuni, Regione</li> <li>- Privati</li> <li>- Associazioni e imprese</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incertezza sulle politiche</li> <li>- Mancanza di risorse</li> <li>- Conflitti di competenza</li> <li>- Inadeguatezza delle normative</li> <li>- Responsabilit� non definite</li> </ul>

Fonte: adattamento degli autori, da Anderies *et al.* (2004)

**Tabella 3 – Relazioni attivate nel processo di ricostruzione dell'abitare, come sistema socio-ecologico**

Relazioni	Esempi	Criticit�
1. Risorse-utenti	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Esistenza di un bene comune, lo spazio urbano, di cui fruire come comunit�</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Interesse individuale versus interesse collettivo pu� portare a un logoramento del tessuto urbano</li> </ul>
2. Utenti-gestori	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contributi, normative per la ricostruzione</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conflitti</li> <li>- Interessi lobbistici</li> </ul>
3. Gestori-infrastruttura	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Definizione delle regole di utilizzo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Esigenze di manutenzione</li> </ul>
4. Infrastruttura-risorse	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Impatto sulle relazioni socio-economiche che si intessono attorno al disegno dell'edificato</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Creazione di non-luoghi</li> <li>- Fragilit� delle infrastrutture che determinano e sono determinate dalle fragilit� delle relazioni socio-economiche</li> </ul>
6. Utenti-infrastruttura	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Responsabilit� di gestione e conservazione dell'edificato</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mancanza di incentivi alla tutela</li> <li>- Comportamenti opportunistici, speculativi</li> </ul>
Ambiente esterno-risorse e infrastrutture	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Calamit� naturali (terremoto, alluvioni)</li> <li>- Demografia</li> <li>- Crisi economica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Logoramento del patrimonio edilizio e distruzione delle relazioni socio-economiche a esso associato</li> </ul>
Ambiente esterno-gestori e utenti	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incertezza normativa</li> <li>- Cambiamenti nella composizione demografica degli utenti</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conflitti</li> <li>- Emigrazione, abbandono del territorio</li> </ul>

Fonte: adattamento degli autori, da Anderies *et al.* (2004)



## 4. L'accreditamento della teoria

### 4.1. Interviste e focus-group

La prima fase della ricerca è stata finalizzata a vagliare un simile impianto teorico, con il duplice obiettivo di verificare se, effettivamente, i danni prodotti dal sisma potessero essere interpretati rispetto ai processi di impoverimento di lungo periodo e se la ricostruzione dell'abitare in Emilia potesse essere studiata attraverso il framework teorico del sistema socio-ecologico (Anderies *et al.*, 2004). Sono dunque stati intervistati alcuni interlocutori privilegiati, rispetto al processo della ricostruzione. In particolare, sono state condotte alcune interviste in profondità e un focus-group, che ha raccolto le testimonianze di diversi professionisti, impegnati nel processo della ricostruzione.

Con riferimento alle interviste in profondità, sono stati intervistati:

- Francesca Federzoni, architetto di Politecnica, una cooperativa di progettazione<sup>8</sup>.
- Elisabetta Ansaloni Zivieri, architetto e vicepresidente di Ingegneri Riuniti, società che si occupa di progettazione, concentrando la propria attività su progetti di medio-grandi dimensioni<sup>9</sup>.
- Maria Mazzuocolo, della cooperativa CMB (cooperativa di costruzioni).
- Rudi Fallaci, architetto presso Tecnicoop (Bologna), che ha curato il disegno del Piano della Ricostruzione dei comuni di Mirandola (MO) e Sant'Agostino (FE).
- Alfiero Moretti, architetto chiamato dal Commissario delegato per la Ricostruzione (Vasco Errani) per far fronte all'emergenza sisma, sulla base di un'esperienza diretta pregressa (in particolare, il sisma del 1997 in Umbria)<sup>10</sup>.

Il contributo di questi interlocutori è stato particolarmente prezioso, dal momento che molti di essi vantano esperienze pluriennali proprio nei contesti della ricostruzione post-sisma (dunque ben oltre l'esperienza del terremoto in Emilia). Alcuni di loro, infatti, hanno seguito la ricostruzione del Friuli (1976), dell'Umbria (1979 e 1997), dell'Irpinia (1980). La maggior parte di loro, inoltre, si è occupata principalmente di ricostruzione dei centri storici e di processi di rivitalizzazione.

In aggiunta alle quattro interviste menzionate, condotte sui temi della ricostruzione del patrimonio edilizio e dell'abitare nei comuni colpiti dal sisma, è stato inoltre condotto un focus-group, con l'obiettivo di stimolare una riflessione più organica circa lo stato del patrimonio edilizio negli anni precedenti il sisma e circa il percorso successivo, seguito durante il processo della ricostruzione. Al focus-group sono intervenuti i seguenti interlocutori, tutti soggetti attivi nel processo della ricostruzione:

- Daniele Castellazzi, Responsabile ufficio Assetto e utilizzo del territorio, Comune di San Felice sul Panaro;
- Mara Pivetti, Responsabile ufficio Gestione e programmazione del territorio, Comune di Novi di Modena;

<sup>8</sup> All'intervista con Francesca Federzoni ha preso parte anche Luciano Gasparini (di Politecnica).

<sup>9</sup> Durante la ricostruzione in Emilia, Ingegneri Riuniti si è occupata principalmente di edilizia agricola e industriale.

<sup>10</sup> All'intervista con Alfiero Moretti ha preso parte anche Barbara Nerozzi, della Regione Emilia-Romagna.

- Luciano Gasparini, della cooperativa Politecnica (Modena);
- Carlo Stabellini, dell'impresa Alcide Stabellini s.r.l. (di San Felice sul Panaro).

In particolare, durante il focus-group, la discussione si è prevalentemente concentrata sui seguenti aspetti: i) qualità del patrimonio edilizio (precedentemente al sisma) e principali fragilità socio-economiche osservate nei territori colpiti; ii) organizzazione dell'intervento di soccorso durante la fase dell'emergenza; iii) modalità di organizzazione della fase della ricostruzione: soggetti coinvolti, relazioni osservate, eventuali competenze attivate.

Tale riflessione ha permesso di fare emergere, in modo critico, i principali aspetti connessi con l'assetto del patrimonio edilizio (inteso come risorsa fruita dai cittadini e dunque come insieme di relazioni, anche di tipo socio-economico). Contestualmente, è altresì emerso il tema – centrale – dell'attuale configurazione del settore delle costruzioni.

## **4.2. Conferme e nuove prospettive analitiche**

Tanto le interviste in profondità, quanto la discussione emersa in occasione del focus-group hanno sostanzialmente confermato e validato, almeno nel suo impianto generale, l'ipotesi di lavoro iniziale. Ancorché attribuendo diversi pesi e diversa importanza ai singoli soggetti e alle singole relazioni del sistema socio-ecologico, infatti, tutti i principali interlocutori sono stati concordi nel riconoscere come centrali questi elementi nella definizione dell'entità dei danni registrati al patrimonio edilizio e, soprattutto, del percorso di aggiustamento del sistema, successivo al sisma.

Rispetto al tema dei danni prodotti dal sisma, è stato ribadito più volte – da ogni interlocutore – come ogni sisma abbia proprie specificità, tali per cui singoli edifici possono risultare colpiti in modo molto diverso<sup>11</sup>. Ancora, anche gli aspetti stratigrafici, legati cioè alla morfologia del terreno, hanno modificato la risposta sismica superficiale. Tuttavia – nonostante tali specificità – resta indubbio come certe tipologie di edifici siano il frutto di un determinato contesto storico e di una determinata cultura e tradizione progettuale. È dunque corretto pensare che i danni prodotti dal sisma possano ripercuotersi in misura molto maggiore proprio sui fabbricati già indeboliti da processi di depauperamento socio-demografico, da continue variazioni della destinazione d'uso, dall'eccessivo frazionamento dei diritti proprietà e, dunque, delle responsabilità sulla manutenzione. Anche la dimensione temporale (in termini di vetustà degli edifici) è un elemento interpretativo chiave. Proprio con riferimento a tale dimensione, è stata segnalata, durante il focus-group, l'importanza dei riferimenti al concetto di vita nominale degli edifici. Tale concetto sottolinea proprio l'importanza di ricollaudare il fabbricato a certi intervalli temporali, per riportarlo allo stato dell'arte del costruire (dal momento che la scienza del costruire non è immutabile nel corso del tempo). In Italia, soltanto nel 2008 si è presa piena consapevolezza di questo concetto e del fatto che un fabbricato abbia un ciclo di vita limitato nel tempo. In prospettiva, dunque, proprio questo elemento potrebbe avere notevoli ripercussioni sulla cultura del costruire. Inoltre, al monitoraggio dei fabbricati potrebbe essere più facilmente associata una distribuzione del rischio da eventi estremi e un eventuale premio assicurativo, da un lato, maggiormente equo e dunque economicamente sostenibile, dall'altro, collegandolo ad incentivi per la manutenzione e la cura dell'edificio.

<sup>11</sup> Le due scosse, del 20 e del 29 maggio, ad esempio, hanno colpito gli stessi comuni in modo molto diverso, causando danni nient'affatto paragonabili, anche agli stessi edifici.

Dalle interviste in profondità e dal focus-group sono emersi ulteriori contributi, che hanno permesso di arricchire l'analisi iniziale. In particolare, sono stati evidenziati nuove e divergenti aspetti, anche alla luce della diversità dei punti di vista considerati e dell'ampiezza del tema trattato. In particolare, sono stati segnalati numerosi nodi critici, osservabili durante la fase della ricostruzione: il contesto comunque segnato dalla fragilità territoriale, dalla complessità della fase di avvio dei cantieri, dalla grande difficoltà nel controllo della coerenza dei progetti e, come elemento critico generale, dagli effetti fortemente pervasivi, la straordinaria debolezza economica del settore edile. In questo importante comparto, nel corso della lunga crisi economica – con il settore delle costruzioni nel suo epicentro – sono state distrutte rilevanti risorse finanziarie, si sono interrotti i canali creditizi e, dunque, si è fortemente ridotto il potenziale raggio d'azione delle imprese – soprattutto le più grandi – e si sono disarticolate le relazioni economiche che guidavano gli assetti di filiera. Come conseguenza, le ingenti risorse destinate alla ricostruzione si trovano di fronte ad un settore economicamente debole e polverizzato che deve fronteggiare due diversi problemi: la riapertura dei canali creditizi e la *struttura* della domanda. Proprio da questa prospettiva, emerge uno dei tanti delicati aspetti legati alla definizione delle UMI: appunto la definizione della struttura più o meno omogenea della domanda, quindi la scala dei cantieri e, dunque, la dimensione delle imprese e il coordinamento di filiere di competenze idonee ad affrontare il processo di ricostruzione. Torneremo più avanti sull'argomento.

Tornando sul versante dei decisori politici, nell'accompagnare gli interventi di ricostruzione, è emerso un particolare punto critico, ovvero quello di garantire il difficile equilibrio tra:

- necessità di ridurre i tempi della ricostruzione;
- necessità di prevenire l'emergenza di conflitti tra soggetti privati;
- necessità di realizzare un intervento di ricostruzione unitario, specialmente con riferimento ai centri storici.

Quindi, in sintesi, di riuscire ad assegnare al concetto di “fretta di ricostruire” un preciso e unitario significato in termini di politica economica e sociale.

A questo proposito, nei vari colloqui e negli interventi nei focus-group, sono stati evidenziati alcuni aspetti che, in prospettiva, potrebbero rendere difficoltoso il raggiungimento di tale equilibrio. Tra questi, sono stati segnalati alcuni problemi di carattere normativo, l'assenza delle competenze necessarie per realizzare una ricostruzione integrata (in larga parte legata, come sopra accennato, allo stato di vulnerabilità del settore delle costruzioni), una mancata regolazione dei requisiti costruttivi tale da rendere particolarmente segmentato il mercato edilizio. È altresì importante sottolineare che, per molti interlocutori intervistati, proprio questi aspetti sembrano lasciare irrisolte alcune questioni centrali in tema di vulnerabilità urbana, i cui effetti potrebbero manifestarsi con maggiore ampiezza nei prossimi anni.

Sempre nella prospettiva di ricostruzione (e di sviluppo) urbani, nel medio-lungo periodo, i partecipanti hanno individuato i seguenti aspetti, sia al centro di nuove criticità emergenti, sia come azioni di prevenzione di quelle che potrebbero insorgere a fronte di nuovi eventi estremi:

- definizione di un modello di ricostruzione unico, almeno nelle sue linee guida;
- implementazione di misure di prevenzione del rischio, all'interno delle quali ricomprendere anche la formazione del personale delle Amministrazioni Pubbliche (che,

nella fase dell'emergenza, non disponevano di alcuna indicazione sui comportamenti da tenere per minimizzare l'insorgere di ulteriori criticità);

- modelli di valorizzazione, condivisione, disseminazione delle competenze acquisite e delle buone pratiche sviluppate in risposta al sisma.

## **5. Una *mid-term evaluation*: i percorsi della ricostruzione**

In realtà, il focus-group ha fatto emergere come esistano alcuni percorsi, tra loro molto diversi, che stanno caratterizzando il processo della ricostruzione nei comuni del cratere. Rispetto ad una lettura di tipo istituzionale dei processi oggetto d'esame, sono emerse posizioni molto variegata da parte di chi ha preso parte al percorso della ricostruzione. Progettisti, tecnici comunali, così come il personale delle amministrazioni pubbliche (dei comuni coinvolti e della regione) sono portatori di istanze differenziate, che si tramutano in altrettante posizioni che vanno a comporre l'articolato quadro generale. Come si ricordava in precedenza, ciò che è emerso con particolare forza è la grande differenza che esiste tra le principali filiere coinvolte nella ricostruzione. Elementi di forza e di debolezza del processo della ricostruzione (almeno nelle percezioni condivise dagli stakeholder intervistati) risultano difforni qualora si considerino l'edilizia industriale; l'edilizia rurale oppure il patrimonio residenziale (e in particolare quello dei centri storici)<sup>12</sup>.

Nelle prossime pagine, dunque, si darà conto dei principali processi che interessano ciascuno di questi ambiti, tentando così un primo tentativo di *mid-term evaluation* del processo di ricostruzione dell'abitare in Emilia.

### **5.1.L'edilizia industriale**

Con riferimento agli edifici industriali e alle altre strutture produttive (prevalentemente capannoni industriali, costruiti nel secondo dopoguerra), gli interlocutori intervistati hanno confermato come la loro ricostruzione sia stata relativamente rapida, nonostante i notevoli danni registrati. Il territorio coinvolto – si è detto – è un territorio ad alta intensità manifatturiera, che ospita diversi distretti industriali (biomedicale e tessile, *in primis*). Anche per questo motivo, se è possibile individuare di un “modello emiliano” per la ricostruzione, questo ha sicuramente privilegiato, negli obiettivi del legislatore, la rapida ripresa della triade “lavoro-scuola-casa”.

All'indomani dei due eventi sismici e fin dalle prime fasi della ricostruzione, infatti, il problema della produzione – e della capacità produttiva danneggiata – è stato centrale. I comuni più vicini all'epicentro del sisma, infatti, non rappresentano aree fortemente urbanizzate, tuttavia essi sono territori ad elevata densità industriale. In tutti questi territori, l'edilizia industriale si configura prevalentemente come un'edilizia relativamente povera, soprattutto in termini di cultura anti-sismica. La povertà del patrimonio industriale ha accomunato, sia le imprese di piccole dimensioni, sia le grandi multinazionali (pure presenti anch'esse all'interno del cratere del sisma). Il fatto che gli stessi territori fossero classificati,

<sup>12</sup> Il lavoro non affronta il tema, anch'esso particolarmente complesso, del processo di ricostruzione alle opere pubbliche e ai beni culturali.

prima dell'evento del 2012, come zone non sismiche, ancorché non possa giustificare le carenze strutturali osservate, le ha comunque amplificate.

La maggior parte dell'edilizia industriale, benché costruita a norma di legge, non presentava tuttavia adeguate caratteristiche anti-sismiche. Sembra dunque che, un'appropriata cultura della progettazione antisismica fosse in taluni casi estranea rispetto al modello edilizio emiliano, anche con riferimento al diffuso patrimonio industriale presente all'interno del cratere. Pertanto, benché non sia possibile parlare di danni dovuti a mala esecuzione dei lavori (o comunque ad errori di natura progettuale), i danni sono stati comunque elevati, in quanto molti degli edifici mancavano dei principali requisiti antisismici.

A rendere più gravi i danni registrati, si aggiunge, inoltre, una generalizzata carenza di attività di manutenzione, riscontrata in molti casi. Un discorso almeno in parte analogo è quello che concerne il tema dei danni alle strutture secondarie (si pensi, ad esempio, alle scaffalature delle forme di Parmigiano Reggiano): è stato infatti osservato come, in questi casi, sarebbero bastati veramente pochi interventi e di minima entità per ridurre enormemente l'ammontare dei danni.

Rispetto ai danni registrati, tuttavia, l'intervento di ripristino sul patrimonio industriale è stato particolarmente celere. La ricostruzione dell'apparato produttivo (artigianale e industriale) è stata rapidamente avviata, anche grazie all'elevata disponibilità di risorse finanziarie messe a disposizione, ma anche grazie – è lecito immaginare – all'elevata dimensione unitaria (e complessità) dei singoli interventi, che ha richiamato competenze progettuali particolarmente significative.

Tutti gli interlocutori intervistati hanno confermato che tali interventi sono stati mirati, in primo luogo, al rafforzamento degli aspetti strutturali degli edifici. Spesso, poi, tali interventi hanno permesso l'accelerazione di ulteriori processi di ri-organizzazione, anche produttiva, delle attività industriali. È stato infatti sottolineato come, a differenza dei processi di ricostruzione in altre regioni italiane (ad esempio, quelli che hanno seguito il terremoto del Belice, nel 1968, oppure quello dell'Irpinia, nel 1980), in Emilia, la ricostruzione delle attività produttive non sia avvenuta tanto con l'obiettivo di rilanciare il sistema produttivo locale, già di per sé molto robusto. Al contrario, si è deciso di privilegiare, anche in termini temporali, la ricostruzione del patrimonio industriale proprio per poter permettere una rapida ripartenza del sistema economico, restituendo così ai territori colpiti tutte le principali attività produttive. Anche in questo caso, dunque, l'attenzione al 'fattore tempo' ha fortemente influenzato il disegno degli strumenti per la ricostruzione.

#### **Beni comuni, solidarietà e *sensu* delle istituzioni: il caso del Parmigiano Reggiano**

Mentre i TG locali riproponevano le immagini del disastro delle montagne di forme di Parmigiano Reggiano precipitate dagli scaffali crollati sotto le scosse del terremoto, ricevetti una telefonata di un caro amico: era furibondo con il Consorzio del PR. Convinto e attivo sostenitore della partecipazione diretta, stava tentando di organizzare una vasta campagna di acquisto solidale del prodotto, attraverso la rete dei GAS e dei GAC, interfacciandosi direttamente con i caseifici colpiti dal sisma. Quello che lo rendeva furioso era il divieto del Consorzio di vendere il prodotto danneggiato direttamente ai privati: perché mai una istituzione avrebbe dovuto impedire una spontanea azione di solidarietà? Perché vietare a tanti il senso di partecipare attivamente



alla ricostruzione? Cosa stava avvenendo?

Tutto partì da una iniziativa di uno dei caseifici colpiti dal sisma che propose delle vendite scontate per il prodotto meno danneggiato, comunque ad un adeguato livello di stagionatura. Alla pubblicità dell'iniziativa seguì una vera valanga di richieste a cui il caseificio – gravemente danneggiato – non riusciva a dare seguito. In modo assai lungimirante, il Consorzio interpretò questa pressione crescente di richieste come la spinta alla formazione di un mercato parallelo, dove la massa del prodotto di minore qualità – come ogni cattiva moneta – avrebbe finito per danneggiare le ragioni di scambio sui normali mercati. Rischio che si mostrava tanto più probabile data la situazione di crisi economica generale e il volume non trascurabile di prodotto danneggiato all'interno dell'area del cratere.

Moltissimi consumatori modenesi conoscono l'esito positivo di questa storia: il prodotto proveniente da forme rovinata, per accordo di tutti gli agenti della filiera e con il contributo della rete distributiva della cooperazione di consumo – sarà venduto nei supermercati ad un euro in più al kg come atto di solidarietà per il danno subito per la produzione perduta. Quest'azione di coordinamento istituzionale era, appunto, l'oggetto della critica del mio amico.

In realtà, l'intera vicenda costituisce uno straordinario esempio del concetto di resilienza di un sistema, attraverso la difesa dei beni comuni: in questo caso la tutela della qualità di un prodotto garantita dal marchio consortile che – dal lato dei consumatori, non meno che per i produttori – coincide integralmente con la sostenibilità dell'*intera* filiera.

È altresì facile mostrare come la rappresentazione dei beni comuni come insieme di forze che regolano le relazioni degli agenti (fig. 2) possa essere utilizzata anche per raccontare quanto è avvenuto nel comparto del PR.

Dato lo choc prodotto dal terremoto su infrastrutture e prodotto (gli agenti #7 dello schema di fig. 2) e, a seguire, l'azione individualista da parte dei consumatori (anche se, giustamente, il mio amico riterrebbe una grave ingiustizia essere inquadrato in questa categoria), unita alla spinta speculativa innestata dalle aspettative di prezzi calanti (agenti #8), il sistema è quindi sottoposto all'azione di forze centrifughe. Ad esempio, la segmentazione nelle diverse qualità non più secondo gli standard si contrappone e indebolisce l'azione di tutela del prodotto a marchio PR (relazione #2 dello schema in fig.2), dunque la fiducia nell'azione del Consorzio stesso (relazioni #2 e #3). Di conseguenza rischia di venir meno anche il rigore nella definizione dei parametri qualitativi e, a seguire, s'indebolisce la capacità di commercializzare il prodotto con la certezza delle sue caratteristiche.

Fortunatamente l'azione di coordinamento dell'istituzione consortile è andata nella direzione opposta, facendo cooperare tutti gli agenti della filiera in modo che non si creasse un mercato parallelo e che il consumatore potesse esprimere la sua solidarietà con quell'euro in più, acquistando virtualmente anche il prodotto andato perduto: ancora una volta, è possibile usare lo schema di fig. 2 per immaginare come la forza di coesione prodotta dall'azione istituzionale, renda coerente il comportamento degli agenti, riesca a compensare la forza degli choc esterni, e riporti in equilibrio il sistema.

## 5.2. L'edilizia rurale

Il sisma ha colpito con particolare durezza anche il patrimonio rurale sparso, nei comuni della campagna emiliana (Regione Emilia-Romagna, 2013): tutti i principali interlocutori intervistati, infatti, hanno quantificato nel 30% circa il patrimonio edilizio rurale – in molti casi risalente al XIX secolo – andato irrimediabilmente perduto a seguito delle scosse del 2012.

Se i numeri complessivi testimoniano l'entità dei danni registrati, l'analisi degli esiti delle schede Aedes permette di osservare e di mappare anche la loro distribuzione a livello locale. Proprio la lettura del territorio rurale attraverso le mappe dai danni rappresenta un elemento ricco di implicazioni, che permettono di ripercorrere, nel dettaglio, la storia del patrimonio edilizio cosiddetto sparso.

Nei comuni colpiti dal sisma, questo tipo di edificato segue una geografia prettamente "altimetrica", che ha rappresentato – almeno in ottica storica – una precisa strategia di mitigazione del rischio alluvionale<sup>13</sup>. Tali insediamenti, di origine anche molto antica, sono stati oggetto di profonde trasformazioni nel passato più recente. Il forte e repentino processo di industrializzazione, avvenuto nel secondo dopoguerra, fino a tutti gli anni Settanta del Novecento, ha determinato il contestuale abbandono delle aree rurali, divenute improvvisamente marginali rispetto ai poli urbani. Di conseguenza, le costruzioni sul territorio rurale sono state progressivamente abbandonate, con il patrimonio, anche storico, di quelle zone avviato verso un rapido degrado. Con riferimento ai fabbricati rurali, sono dunque tre le cause di questo degrado che hanno amplificato gli effetti dannosi del sisma:

- abbandono degli edifici e conseguente mancanza di manutenzione;
- altre carenze di tipo strutturale dell'edificato, dovute (come già evidenziato nel caso del patrimonio industriale) alla percezione di essere in un'area a basso rischio sismico. Tale percezione si è, dunque, tradotta in un mancato adeguamento alle norme (e alla cultura) antisismica.
- effetti degenerativi prodotti da una politica di conservazione passiva dell'esistente.

Non è dunque un caso che il sisma abbia prodotto i danni maggiori proprio nelle corti rurali storiche, per le quali la manutenzione non è risultata continuativa nel corso del tempo. Gran parte di quelle corti (al pari di altri edifici rurali) versava infatti in uno stato di totale degrado (e abbandono) già prima dell'evento sismico del 2012 (Regione Emilia-Romagna, 2013).

L'osservazione dei danni al patrimonio rurale sparso permette altresì di evidenziare la specifica vulnerabilità delle attività agro-alimentare rispetto alle altre attività produttive<sup>14</sup>. Tale settore si caratterizza, ad esempio, per la stretta connessione tra attività produttiva e vita

<sup>13</sup> È bene ricordare, infatti, come le comunità della provincia di Modena colpite dal sisma del 2012 fossero in realtà molto più use a fronteggiare rischi di tipo idro-geologico, che non rischi di tipo sismico. Nel corso del Novecento, infatti, i due principali fiumi che bagnano la provincia (il Secchia a Ovest e il Panaro a Est) hanno più volte rotto i rispettivi argini. Nel recente passato, ad esempio, si ricordano le alluvioni del novembre 1966 (negli stessi giorni della tragica alluvione di Firenze), del 1972 e del 1973. A seguito del sisma, invece, particolarmente violenta è stata l'alluvione del Secchia, nel 2014.

<sup>14</sup> Elementi di criticità sono emersi all'interno di un altro focus-group, condotto all'interno dello stesso progetto di ricerca: il focus-group sul settore agro-alimentare (tenutosi il 28 luglio 2015), ha fatto emergere i principali legami critici tra attività agricola e patrimonio rurale. Le conseguenze socio-economiche dei danni prodotti al patrimonio edilizio rurale, infatti, sono state molto marcate anche con preciso riferimento all'attività economica del settore agricolo. Si rimanda qui al lavoro di Pagliacci e Bertolini (2015) per maggiori approfondimenti relativamente alle specificità del settore agro-alimentare nella ricostruzione post-sisma.

familiare. In molti casi, all'evoluzione produttiva (meccanizzazione, cambiamento negli ordinamenti culturali) si è affiancata – altrettanto rapida – anche l'evoluzione demografica (invecchiamento della popolazione, spopolamento generale delle aree rurali...). Entrambe queste trasformazioni hanno creato, nel corso del tempo, nuovi vincoli all'utilizzo del patrimonio residenziale stesso. In molti casi, infatti, le stesse strutture edilizie erano diventate sempre meno funzionali alle mutate condizioni socio-economiche dei rispettivi proprietari. Si pensi, ad esempio, ad abitazioni divenute improvvisamente troppo grandi per famiglie sempre meno numerose, oppure a strutture insediative non più adatte ad ospitare un'agricoltura divenuta – anch'essa – 'industriale'. Progressivamente, le corti rurali di origine storica hanno visto aggiungersi, ai fabbricati tradizionali, nuovi impianti o manufatti, concepiti in relazione a criteri di efficienza e di funzionamento tecnologico (Regione Emilia-Romagna, 2013).

Anche in ambito rurale, dunque, il tema della ricostruzione presenta chiari elementi di specificità (Pagliacci e Bertolini, 2015). Trattandosi, come si ricordava in precedenza, di un patrimonio in larga misura storico, si è andato riproponendo, con grande frequenza, il tema della dicotomia tra interventi di demolizione e interventi di recupero. È evidente, infatti, come l'abbattimento e la ricostruzione *ex novo* di un fabbricato danneggiato rappresenti una scelta in molti casi più facile (ovvero più rapida in termini di tempi e più economica in termini di costi) rispetto al più complesso intervento di recupero. Inoltre, come si ricordava in precedenza, molti di questi edifici versavano già in uno stato di profondo abbandono prima del verificarsi del sisma stesso. È del tutto evidente, dunque, come molti soggetti economici abbiano tratto vantaggio dalla possibilità di adattare del patrimonio immobiliare alle rinnovate esigenze economiche ed industriali, per di più in modo finanziato dai contributi pubblici per la ricostruzione.

Ovviamente, questa dicotomia pone molteplici questioni riconducibili al tema della conservazione del patrimonio edilizio. Rileva, in questo caso, non solo il patrimonio storico e culturale di un'area colpita da un sisma, ma anche quello tipologico-testimoniale. In particolare, è stato evidenziato come, anche laddove i vincoli culturali e architettonici siano stati effettivamente mantenuti, la flessibilità normativa ha permesso comunque di realizzare interventi di recupero nei quali, pur riproponendo le forme tipiche del territorio rurale, non corrispondesse poi una precisa coerenza in termini, ad esempio, di scelta dei materiali. Gli effetti di queste decisioni sull'intero patrimonio architettonico e culturale delle aree rurali sono dunque estremamente rilevanti, specialmente con riferimento al medio-lungo periodo. Tale flessibilità risulta poi amplificata dal fatto che il finanziamento dei contributi per la ricostruzione del patrimonio agricolo – e rurale in genere – ha seguito un doppio binario. Ai singoli beneficiari, infatti, è stata concessa la possibilità di fare domanda per contributi alla ricostruzione sia attraverso l'applicativo MUDE (le cui pratiche erano gestite dagli uffici tecnici dei singoli comuni) sia attraverso l'applicativo SFINGE (la cui valutazione di ammissibilità, in questo secondo caso, è centralizzata a livello regionale). Tale doppio binario si è dunque tradotto, inevitabilmente, in un maggior livello di variabilità delle risposte date: tale variabilità, che riguarda soprattutto l'ammissibilità o meno dei singoli interventi presentati, rileva sia nel confronto tra livello regionale e livello comunale, sia nel confronto tra gli stessi uffici comunali. La variabilità degli esiti che si è prodotta è stata spesso interpretata, dai beneficiari, come 'discrezionalità' e questo aspetto ha sicuramente fatto aumentare il grado di conflittualità del processo di ricostruzione nel territorio rurale.

### 5.3. Il patrimonio residenziale: centri storici e definizione delle UMI

Se il patrimonio industriale e il patrimonio rurale presentano – entrambi – elementi di criticità all'interno del processo della ricostruzione in Emilia, il vero progetto sfidante di tale processo è rappresentato proprio dalla necessità di una complessiva riqualificazione dei centri storici, danneggiati in modo particolarmente pesante dal sisma del 2012.

Anche nel caso del patrimonio residenziale e abitativo, infatti, proprio il mancato adeguamento alle recenti norme antisismiche può, almeno, in parte spiegare gli ingenti livelli di danni che sono stati registrati soprattutto all'interno dei centri storici (come emerge dall'analisi dei Piani della Ricostruzione dei singoli comuni colpiti). Sorprende, tuttavia, l'ammontare dei danni registrati tra gli edifici di più recente costruzione; edifici per i quali, si è detto, troppo spesso sembra essersi derogato a buone norme di semplicità costruttiva<sup>15</sup>. Il terremoto ha così evidenziato tutti i principali elementi di debolezza strutturale degli edifici (in termini di scelta dei materiali, mancanza di elementi di connessione...): in tal senso, il terremoto potrebbe rappresentare un "giudizio imparziale" di qualità, in quanto ha messo oggettivamente in luce tutti i principali elementi di povertà nelle scelte edilizie.

Per un esempio, si osservi l'immagine in Figura 3. La foto è stata scattata nell'Ottobre del 2011 ed è tratta da "street view" di Google. Tutte le costruzioni presenti in questa via sono state rese inagibili, o sono crollate, durante il sisma del 2012: tutte, ad eccezione di quella palazzina – la più antica – che s'intravede dietro al furgone, nascosta tra gli alberi.

**Figura 3 – Edifici a confronto: un'immagine precedente il sisma**



Fonte: street view, Google

Come già osservato in ambito rurale, anche con riferimento al recupero del patrimonio residenziale – specie entro i centri storici – è emersa la dicotomia tra demolizione e recupero. Gli esiti di questi diversi tipi di intervento sono ovviamente legati alle specificità locali. Soprattutto nei centri storici, infatti, è emersa la necessità di mediare tra interessi (privati e

<sup>15</sup> La discussione condotta all'interno del focus-group, ad esempio, ha evidenziato come soluzioni edilizie talvolta di particolare 'opulenza', che hanno caratterizzato alcuni interventi edilizi condotti nel corso degli ultimi decenni, abbiano, in molti casi, minato la stessa solidità strutturale degli edifici così ristrutturati.

pubblici) divergenti. In particolare, i principali interlocutori intervistati hanno segnalato le tre seguenti dimensioni come maggiormente rilevanti:

1. necessità di ridurre i tempi della ricostruzione,
2. volontà di prevenire l'insorgere di conflitti (tra i privati cittadini e tra cittadini e altri stakeholder, di natura pubblica e privata),
3. possibilità di trasformare un evento disastroso in un'occasione di recupero urbano, realizzando interventi il più possibile unitari a livello cittadino.

Sembra proprio che la necessità di mediare tra questi diversi interessi abbia indotto il decisore pubblico ad accettare risultati “nello spirito della norma”, ancorché non necessariamente (o pienamente) corrispondenti alla norma stessa. Un esempio in grado di esplicitare questo trade-off tra temi tra loro divergenti è rappresentato dallo strumento delle UMI (unità minime di intervento).

Lo strumento delle UMI quale elemento di gestione della pluralità e/o del frazionamento dei diritti di proprietà all'interno di una medesima unità strutturale, nasce in seguito al terremoto che ha colpito l'Umbria nel 1979. In quell'occasione, ad essere stati colpiti sono stati soprattutto piccoli borghi medievali, ubicati in posizione collinare o addirittura lungo il crinale dell'Appennino Umbro-Marchigiano. A seguito di quell'evento sismico, la prima fase del processo di ricostruzione fu rappresentata proprio dal censimento delle proprietà immobiliari all'interno dei centri storici. In quell'evento, la definizione delle unità d'intervento fu un'operazione resa particolarmente complessa proprio dalla specifica natura urbanistica di quei borghi medievali e – parimenti – dall'intreccio dei diritti di proprietà, stratificatisi nel corso del tempo. Tuttavia, quell'attività di ricognizione – ancorché molto complessa – fu condotta con un obiettivo ben preciso: la rigenerazione di un borgo danneggiato nella sua unità: un'unità umana, culturale e storica, di cui i singoli immobili sono parte integrante. Quest'obiettivo spiega la decisione di adottare, laddove possibile, UMI particolarmente estese, tali da garantire – oltretutto – una robustezza strutturale superiore – interventi di ripristino urbanisticamente omogenei su intere porzioni di un determinato centro storico.

In Umbria, la costruzione *ex-ante* e la condivisione delle ‘regole del gioco’ da parte di tutti i soggetti coinvolti ha rappresentato un aspetto centrale del successo di quell'approccio. Tale condivisione, maturata attraverso un processo partecipato e condiviso, ha limitato l'emergere di conflitti (anche a posteriori). Si pensi, ad esempio, ad alcuni cittadini residenti nelle aree rurali più isolate e periferiche, che sono rientrati nelle loro abitazioni solo dopo una diecina d'anni, mentre altri cittadini non residenti hanno potuto beneficiare di una ristrutturazione immediata (dopo solo pochi anni), dal momento che il loro immobile era stato incluso all'interno di una UMI del centro storico e a cui, dunque, è stata riconosciuta priorità di intervento nella ricostruzione. Tali ordini di priorità – in un contesto di risorse scarse, sicuramente ben più scarse e non così tempestivamente messe a disposizione, come invece avvenuto nel caso della ricostruzione emiliana – derivano dal tentativo di rivitalizzare *in primis* le condizioni dell'abitare all'interno dei borghi medioevali pesantemente danneggiati. Soprattutto, l'aver permesso ai singoli cittadini di poter “rigenerare” la propria abitazione (ad esempio, attraverso la possibilità di realizzare nuovi impianti elettrici, idraulici e addirittura sanitari) ha reso concretamente visibile il miglioramento della qualità dell'abitare, anche per i privati, e ha così permesso di arrestare – o quanto meno di ritardare, certamente di alcuni



decenni – un esodo verso le città e verso le pianure che, altrimenti, avrebbe determinato il definitivo spopolamento di quei territori.

Un altro aspetto di straordinaria importanza è che la dimensione delle UMI è correlata inversamente con i costi di progettazione e di controllo amministrativo sulla congruità del progetto stesso; ha invece rilevanti effetti positivi sulle economie di scala nella filiera delle lavorazioni attivate. Dall'altro lato, non deve essere mai dimenticato che gli interventi vengono attivati da un'ingente massa di denaro pubblico che – piaccia o meno – deve subire i necessari controlli amministrativi. Tra questi c'è l'obbligo di assegnare appalti ad imprese in grado di fornire una certificazione d'idoneità da parte di una Società Organismo di Attestazione (SOA). La certificazione invece non è richiesta per lavori inferiori a 150.000€ L'Ordinanza del Commissario 57/2012 (12/10/12) ha elevato questa soglia a 500.000€ con lo scopo – fortemente caldeggiato dalle associazioni di categoria artigiane i cui associati sono nella stragrande maggioranza sprovvisti di SOA – di non creare delle strettoie eccessive sul lato dell'offerta. Ci è stato però autorevolmente segnalato il rischio prodotto dall'innalzamento della soglia, da un lato, di un'ulteriore spinta alla polverizzazione delle dimensioni delle imprese: questo ha costituito un incentivo all'ingresso di nuovi soggetti economici – tutte piccole aziende di recentissima costituzione – che aggraveranno i costi del controllo da parte degli uffici competenti. Dall'altro lato, si è nei fatti prodotto un ulteriore disincentivo alla formazione di UMI di dimensioni sufficientemente grandi, su scala conveniente e in grado di stimolare l'intervento e le competenze progettuali, presenti soprattutto nelle grandi imprese.

Un esempio di come tutte queste criticità possono emergere nel corso del tempo può essere il centro storico di Concordia, sulla Secchia (in provincia di Modena), con particolare riferimento ai progetti di ricostruzione del cosiddetto "Lotto Gotico".

L'esperienza umbra, attraverso l'adozione e la difesa di UMI – non necessariamente di 'grandi' dimensioni, ma sempre con un visione strutturale unitaria - è importante in quanto ha evidenziato la possibilità di saldare un nuovo senso dell'abitare privato con i temi dell'abitare collettivo: le opere di ristrutturazione, infatti, hanno agito in modo simultaneo per blocchi urbani, interessando in egual misura spazi privati e spazi pubblici, e dunque anche le relazioni che su quegli spazi insistono. Non è un caso che il lavoro volontario e collettivo volto ad abbellire i borghi (creazione di circoli, culturali e ludici, restauro delle antiche mura...) sia rapidamente cresciuto nei decenni successivi al sisma del 1979.

Infine, è opportuno ricordare come l'esperienza umbra abbia rappresentato un caso di *best practice* non solo dal punto di vista dello sviluppo locale, ma anche rispetto all'esito architettonico e strutturale prodotto. Il giudizio oggettivo viene dal terremoto del 1997 che ha interessato le medesime aree: i borghi oggetto d'interventi unitari di ripristino hanno, infatti, superato con grande successo il severissimo 'collaudo' a cui la Natura stessa li ha sottoposti nel corso di quei gravi eventi sismici. Inoltre, i danni che comunque si registrarono in quelle circostanze, fornirono preziose informazioni per migliorare ulteriormente le tecniche di ristrutturazione e la normativa antisismica.

Come è noto, il tragico evento dell'Abruzzo è stato affrontato con interventi urbanistici, dettati da una filosofia "ortogonale" a quella Umbra, che hanno determinato devastanti conseguenze sul processo di ricostruzione. In realtà, la positiva esperienza in Umbria non sembra aver però trovato piena ed analoga applicazione, in Emilia. In questo caso, infatti, non è emerso un orientamento coerente nel corso del tempo nei confronti dell'utilizzo delle UMI

come strumento operativo di ricucitura del tessuto urbano danneggiato. Inizialmente, infatti, la Regione Emilia-Romagna aveva proposto ai singoli comuni di individuare UMI di dimensioni medio-grandi, con l'obiettivo di dare unitarietà all'intervento di recupero urbanistico dei centri storici. Nel giro di alcuni mesi, in realtà, l'individuazione del perimetro delle UMI, affidata ai singoli comuni, ha deviato rispetto alle indicazioni iniziali. A livello locale, infatti, si è preferito definire le unità d'intervento facendole corrispondere quanto più possibile con i confini dei diritti di proprietà privati; questo nell'ipotesi che tale impostazione avrebbe garantito una maggiore semplicità progettuale, una maggiore chiarezza amministrativa, minore grado di conflittualità e, dunque, una presunta maggiore velocità nel processo decisionale e di attivazione dei cantieri. Si è pensato, infatti, che la realizzazione della filosofia originale delle UMI – improntata ad una visione unitaria degli aspetti strutturali e urbanistici – richiede generalmente un lungo processo di composizione delle dispute tra proprietari, mediante la creazione di consorzi (o analoghe forme giuridiche) per realizzare gli interventi di ripristino di un dato immobile (o blocco di immobili).

L'esperienza emiliana, sulla base del timore che questi elementi critici si trasformassero in vincoli troppo stringenti, si è orientata verso interventi 'rapidi'. In tal senso, si è ipotizzata la riduzione dei tempi di realizzazione degli interventi, accettando di ridimensionare perimetro ed estensione delle UMI originariamente individuate. Se dunque, almeno sulla carta, questa scelta sembra permettere una maggiore rapidità degli interventi, la possibilità di un'azione unitaria sulle strutture e sul tessuto urbanistico risulta fortemente limitata. Il rischio è che la frammentazione delle unità d'analisi comporta il rischio della mancanza di una visione unitaria – soprattutto nei centri storici, ma anche nel contesto delle corti agricole – che potrebbe dunque riflettersi in modo negativo sugli esiti degli interventi realizzati.

Infine, si ricorda ancora che la polverizzazione degli interventi può creare ulteriori 'colli di bottiglia' dal lato dell'offerta. In particolare, nella fase di cantiere, il problema emerge dalla difficoltà di reperire imprese 'libere' e, a seguire, dall'allungamento dei tempi per lo spezzatino delle lavorazioni attivate 'a singhiozzo'; tutto questo soprattutto a causa delle ditte artigiane con capacità produttiva a scala molto minore dell'esigenze e, dunque, dall'estensione della catena dei subappalti. Il fatto di poter evitare il vaglio della SOA con appalti di piccole dimensioni – e, quindi, la possibilità di selezionare le competenze in base alla effettiva capacità d'impresa – non ridurrà certamente i rischi appena ricordati.

In questo senso, dunque, la 'fretta' a cui hanno fatto riferimento tutti gli interlocutori ha finito per segnare le scelte decisionali e il percorso adottato dall'amministrazione pubblica (regionale e soprattutto locale). Molte delle scelte sembrano essere state motivate, soprattutto, dalla necessità di non apparire lenti, proprio agli occhi dell'opinione pubblica. Il ridimensionamento delle UMI, infatti, è stato motivato – a detta di molti interlocutori – proprio dalla convinzione che grandi progetti urbanistici avrebbero "senza dubbio" comportato ritardi 'eccessivi'. In realtà, l'opinione dei professionisti intervistati non è unanime sul punto: ad esempio, proprio in questi mesi, e dunque ad oltre tre anni dal sisma, si sta riflettendo circa la possibilità di accorpare alcune delle UMI precedentemente individuate a livello comunale.

In generale, una prima conclusione sul tema delle UMI sembra essere che la filosofia prevalente sembra aver privilegiato la minimizzazione dei vincoli per la massimizzazione della velocità della ricostruzione, relativamente a interventi strutturali organici e rigenerativi sul piano urbanistico. Tuttavia, la stessa velocità dell'intervento della ricostruzione è in qualche

modo oggetto di indagine. Come testimoniato dagli interlocutori del progetto, infatti, emergono luci ed ombre sul processo di ricostruzione del patrimonio edilizio residenziale. Se, da un lato, la ricostruzione del patrimonio industriale (e produttivo) ha seguito un proprio percorso, contraddistinto da particolare rapidità – dall’altro lato – gli *open data* provenienti dalla piattaforma MUDE e pubblicati dalla Regione Emilia-Romagna testimoniano come, a tre anni dal sisma, la ricostruzione del patrimonio residenziale sia ancora lungi dall’essere completata. Ad oggi, infatti, risulterebbero erogati circa il 49,5% dei contributi totali concessi per la costruzione.

Nonostante i tanti *caveat* interpretativi che l’interpretazione di questi dati richiede<sup>16</sup>, si può comunque affermare che 1691 interventi (sui quasi 5800 per i quali è stato concesso il contributo) non hanno ancora presentato uno stato di avanzamento lavori (SAL) e dunque non hanno ancora ricevuto alcun pagamento. Inoltre, lo stato di avanzamento dei lavori (e dei pagamenti) per gli interventi più complessi risulta, ad oggi, di gran lunga inferiore rispetto a quello osservato tra gli interventi più leggeri (danni di tipo B/C, regolati dall’Ordinanza 29/2012). Gli interventi relativi ai danni di tipo E<sub>1</sub>, E<sub>2</sub>, E<sub>3</sub> che ancora non sono stati liquidati, neppure in parte, rappresentano infatti il 37,9% del totale, a fronte di un 25,3% per quanto riguarda gli interventi relativi ai danni di tipo B/C.

Questi dati confermano come, anche in Emilia, come già avvenuto in altri eventi sismici del passato (si pensi ad esempio al terremoto del Friuli del 1976), nei fatti, sono stati agevolati gli interventi strutturalmente (ed economicamente) più facili. Al contrario, gli interventi di recupero sui danni più pesanti e strutturalmente più difficoltosi tendono a slittare in avanti, e a richiedere continue proroghe alle scadenze istituzionali previste per l’erogazione degli aiuti e nella realizzazione delle opere. La mancanza di vincoli finanziari stringenti, già ricordata, potrebbe aver contribuito ad un simile esito. Più in generale, sembra che il modo in cui è stato affrontato il processo della ricostruzione dell’abitare in Emilia abbia fortemente privilegiato una visione individualistica della valutazione del ‘danno’, nel tentativo di evitare conflitti soprattutto tra cittadini e amministrazioni. Contestualmente alla scelta di limitare il ricorso alle UMI, infatti, si è lasciato campo libero agli interventi dei privati e i singoli cittadini si sono rivolti ai professionisti di fiducia – un numero limitato in sede locale – determinando dunque un ulteriore vincolo potenziale. Proprio in riferimento all’operato dei professionisti, ad esempio, si è deciso di non regolamentare in alcun modo il loro intervento (ad esempio, fissando un limite massimo al numero di interventi per ciascun professionista). Tra le implicazioni possibili c’è il rischio che si verifichino ingolfamenti nella realizzazione dei

<sup>16</sup> Questi potrebbero minare la possibilità di utilizzare tali dati a fini scientifici. In primo luogo, si riscontrano molte informazioni incomplete all’interno dei dataset (nella metà dei casi, non viene riportato correttamente il numero MUDE identificativo dell’istanza di richiesta di pagamento). In secondo luogo, oltre 1000 operazioni di pagamento (che rappresentano circa il 20% dei pagamenti totali) non riportano l’indicazione relativa alla localizzazione dell’immobile oggetto del beneficio. Ancora, per 414 interventi per i quali è riportato il pagamento, non è possibile risalire ad un codice CUP riportato nel dataset “Contributi”, rendendo di fatto impossibile un confronto. Infine, in altri 1 200 casi, l’importo che risulta essere stato liquidato alla data di oggi risulta superiore al relativo importo indicato nella concessione del contributo. Questo ulteriore elemento di incongruità, che potrebbe derivare dalla presenza di varianti in corso d’opera ma anche dalla presenza di errori nell’imputazione o nella trascrizione dei dati, rende di fatto difficoltoso l’utilizzo di questi dati. Si rimanda tuttavia a Ranuzzini *et al.* (2015) per un approfondimento circa la difficoltà nell’utilizzare, nell’analisi economica, gli *open data* sulla ricostruzione.

progetti di ricostruzione e, dunque, ritardi e rinvii nell'avvio dei cantieri, di cui sopra si è già detto.

#### 5.4. Elementi di potenziale criticità

Tutte le scelte fatte, tanto dagli amministratori pubblici (in qualità di gestori delle infrastrutture) quanto dai soggetti privati, hanno – e avranno – profonda ripercussione almeno in una prospettiva di medio e lungo termine. Tali scelte, infatti, pongono non pochi elementi di criticità, soprattutto in termini di capacità omeostatica del sistema (Anderies *et al.*, 2004). Le scelte prese (ad esempio, in termini di mancata unitarietà nelle decisioni relative agli interventi sul patrimonio rurale, o in termini di mancata volontà di unificare gli interventi della ricostruzione, frazionando le stesse UMI) rischiano infatti di perdere l'opportunità di una piena rivitalizzazione dei luoghi colpiti dal sisma<sup>17</sup>. La presenza di un robusto tessuto industriale (nonostante la perdurante crisi economica), paradossalmente, ha limitato la possibilità di rivitalizzare la cultura del costruire, restituendo linfa socio-economica ai centri storici danneggiati e rendendo così possibile un rafforzamento dello sviluppo locale. La critica, in questo senso è al possibile rischio della conservazione del patrimonio edilizio '*for the sake of conservation*', ovvero – in altri termini – il rischio di non cogliere le grandi opportunità di rinnovamento e di innovazione che il sisma, pur rappresentando un evento drammatico, ha comunque rappresentato all'interno del contesto locale (si pensi, ad esempio, al nuovo panorama normativo che si è andato sviluppando nel corso degli ultimi tre anni).

Riflettendo, sui diversi pareri e punti di vista contenuti nelle interviste e nei colloqui, quello che nel complesso sembra emergere è una cultura della *regulation* maggiormente vincolante in campagna e più permissiva in città; liberale nei confronti delle esigenze dell'industria, conservatrice nei confronti dell'agricoltura.

Anche l'adeguata formazione del personale amministrativo ha rappresentato, e rappresenta, un aspetto critico: in questa occasione, le competenze accumulate, ad esempio in termini di corretta compilazione delle schede Aedes o di formazione in tema di protezione civile, rappresentano un capitale umano che rischia di andare disperso nel prossimo futuro, qualora non venga appositamente custodito. In particolare, i principali stakeholder hanno ribadito più volte l'esigenza di tramandare l'esperienza maturata in termini di *good practice*.

Rispetto all'esperienza del sisma come generatore di opportunità (in termini di lavoro, di risorse e tecnologie disponibili per adeguare il patrimonio edilizio...), proprio il carattere episodico e non continuativo degli interventi porta con sé il rischio che anche le competenze acquisite in quest'occasione possano rapidamente perdersi. Si pensi ad esempio alle critiche mosse relativamente all'assenza di una legge nazionale sulle emergenze (nonostante un dibattito parlamentare pluri-decennale) e alla necessità di 'imbastire' *ex novo* il processo della ricostruzione.

Un ulteriore elemento di criticità, emerso già durante la fase dell'emergenza e della successiva ricostruzione, è rappresentato dal fatto che anche le attività e le funzioni svolte all'interno dei centri storici sono state ulteriormente sottoposte a forti tendenze centrifughe. Le attività della pubblica amministrazione, ma anche le attività commerciali e ricreative o i

<sup>17</sup> Sempre a proposito del "lotto gotico" di Concordia il dibattito sul suo recupero è antico, ma sempre interrotto dalla mancanza di risorse idonee ad affrontare la ristrutturazione in modo unitario e globale.

principali plessi scolastici, hanno abbandonato i centri storici danneggiati, per spostarsi, almeno temporaneamente, in aree individuate nelle immediate adiacenze dei centri stessi.

In realtà, nessuno dei partecipanti al focus-group ritiene plausibile, in Emilia, il rischio della nascita di *new town* sul modello abruzzese. Grazie, infatti, a precise scelte di carattere politico, anche le nuove polarità urbane, che pure sono andate organizzandosi in questi ultimi tre anni, attorno ai nuovi edifici – provvisori, almeno sulla carta – costituiti per l’insediamento delle funzioni pubbliche e commerciali trasferite, non sembrano avere una capacità attrattiva tale da creare dinamiche e tensioni particolarmente forti, soprattutto nel lungo periodo<sup>18</sup>. L’unica eccezione può essere, in parte, rappresentata da alcuni nuovi insediamenti residenziali di tipo temporaneo, i quali però sono ormai di imminente smantellamento.

Dunque, se da un lato non è ravvisabile, come si diceva, il rischio che sorgano delle *new town*, è tuttavia forte la possibilità che possano divenire permanenti le *new mall*, i non-luoghi sul modello americano, la cui nascita è stata proprio accelerata dalle delocalizzazioni verificatesi a seguito del sisma. È proprio la diffusione di questi nuovi poli attrattori, in aree esterne ai centri storici, che potrebbe rendere molto meno appetibile, qualora essi risultassero effettivamente permanenti, la rivitalizzazione dei centri storici stessi. Anche in questo caso, dunque, emerge con prepotenza l’impressione che il sisma abbia agito da catalizzatore di alcune precise dinamiche di lungo periodo. Forze centrifughe, tali da espellere funzioni e attività al di fuori dei centri storici, sono infatti all’opera da oltre un decennio, in Italia come negli altri paesi europei. Soprattutto, tali dinamiche colpiscono soprattutto quei centri urbani di medie e piccole dimensioni che per loro stessa natura e conformazione risultano privi della necessaria massa critica per mantenere al proprio interno attività e funzioni terziarie.

È bene sottolineare che si è registrata una piena consapevolezza di questi rischi da parte degli amministratori e dei testimoni che abbiamo ascoltato. Proprio in virtù di tale convinzione, tutti i decisori hanno manifestata una chiara volontà di ostacolare in ogni modo queste tendenze.

## **6. Conclusioni ... non conclusive**

Sarebbe un atto di intollerabile arroganza presentare delle conclusioni finali dal materiale che abbiamo raccolto e dalle considerazioni che abbiamo presentato nel corso di queste note. Ciò di cui siamo sicuri è che il percorso seguito nei processi decisionali è comunque il risultato di un’immensa quantità di lavoro – spessissimo nascosto dietro pile di carta – guidata da intelligenza e passione. I numerosi dubbi e considerazioni critiche che abbiamo, via, via espresse sono solo degli inviti alla discussione e, soprattutto, allo stimolo per lo sviluppo di una forte cultura della valutazione delle politiche economiche e sociali. Una valutazione che non può essere ‘finale’ perché il processo di ricostruzione è ancora largamente in itinere. Quello che possiamo tentare è una breve sintesi delle considerazioni presentate sopra.

Come si è detto, l’intervento di ricostruzione è stato il tentativo di attivare processi in grado di: minimizzare i tempi della ricostruzione dei beni e delle infrastrutture danneggiate o

<sup>18</sup> Se gli squilibri commerciali (e quindi eventuali scompensi anche per l’assetto urbanistico) sono stati contenuti, la minaccia dell’insorgenza di nuovi circuiti urbani comunque esiste. Si pensi ad esempio al comune di Novi di Modena, nel quale si è deliberatamente tentato di non spostare attività commerciali e funzioni amministrative al di fuori del circuito urbano centrale, al fine di mantenere inalterato il baricentro socio-economico del paese.



distrutte; rispettare e proteggere il tessuto delle relazioni socio-economiche; evitare, laddove possibile, l'emergenza di conflitti.

La storia della ricostruzione non è però unitaria, ma ha seguito diversi sentieri, ognuno dei quali registra problematiche e filosofie di approccio assai diverse da parte degli attori coinvolti.

Relativamente alla storia della ricostruzione degli impianti industriali si può sostenere che le azioni intraprese hanno rilanciato i diversi comparti sia sul piano economico che occupazionale: tutti i sistemi hanno mostrato un'altissima resilienza soprattutto in virtù di un comune sentire, di una cultura industriale condivisa, sia dagli agenti economici sia dall'amministrazione pubblica. L'elemento cruciale dell'intero processo, assai prima della velocità con cui sono stati eseguiti i recuperi, è stata la ferma volontà di mantenere intatto il sistema delle relazioni economiche e di non delocalizzare le produzioni. Questo comune intendimento ha costituito la vera unità di analisi – il bene comune – intorno al quale, e in sua difesa, hanno preso corpo tutti gli specifici interventi di recupero.

Una diversa evoluzione hanno seguito gli interventi sul patrimonio edilizio nelle città e in area rurale: come è stato sottolineato più volte nelle precedenti note, alle politiche messe finora in campo sembra mancare una visione unitaria, anche solo paragonabile a quella che ha guidato gli interventi rivolti all'industria. In generale, per avere una visione globale di un fenomeno è necessario semplificarlo, definendo unità di analisi in grado di rappresentare gli aspetti più rilevanti della complessità che lo caratterizza. Per l'industria quell'unità è rappresentabile, nel modo più semplice, come l'efficienza degli impianti nei luoghi della produzione: l'intervento sulle strutture edili hanno dunque avuto nel recupero dell'efficienza e nel suo potenziamento un punto di riferimento unitario. Anche il delicato tema del rapporto tra sicurezza e efficienza che, frequentemente evoca quesiti 'scomodi', è stato rapidamente metabolizzato e 'risolto' nelle strutture di nuova costruzione. Ad esempio, le montagne di Parmigiano Reggiano distrutto – data la povertà e lo stato di degrado delle strutture edili dei precedenti impianti – hanno mostrato con chiarezza che in materia di efficienza e di sicurezza seguire uno dei criteri più 'frettolosi' della ricostruzione: "finanziamenti subito, se dove e come prima" sarebbe stata una evidente sciocchezza.<sup>19</sup>

Esistono dunque, e quali sono, unità di riferimento possibili per leggere il complicato nesso tra il vivere, il produrre e l'abitare in area vasta; per interpretare il fluido rapporto tra città e campagna; per cercare gli strumenti per l'uso e la gestione sostenibile del territorio, in quanto bene comune, soprattutto a fronte di eventi estremi sempre più probabili. Come si è detto, illustrando il modello della Ostrom (Anderies *et al.*, 2004), il disegno e la gestione delle infrastrutture è essenziale per la resilienza dei sistemi eco-sociali. La domanda che ci siamo posti nelle note precedenti è stata: abbiamo, o stiamo cercando, per l'abitare, il produrre e il vivere – in città e in campagna – una visione unitaria altrettanto chiara come quella messa in campo per le ristrutturazioni industriali? Rispondere al quesito, aiuta a comprendere e misurare l'entità *sociale* del danno da terremoto. Oppure, aiuta ad affrontare risolvere 'enigmi' quali: se

<sup>19</sup> Dai racconti, il crollo dei bancali del magazzino di stagionatura di un importante caseificio nel cratere, non ha allungato ulteriormente la già troppo lunga lista delle vittime nei luoghi di lavoro, solo per caso: durante la scossa del martedì mattina gli addetti erano fuori cercando di puntellare le mura del caseificio, già gravemente lesionate dalle precedenti scosse. La ristrutturazione radicale a strutture ed impianti ha permesso, altresì, l'introduzione di nuove tecnologie di movimentazione del prodotto che rende la visita aziendale a quello stesso caseificio una meta obbligata delle delegazioni di visitatori da tutto il mondo.



le esigenze produttive delle aziende agricole le rendono simili alle imprese industriali, perché si affronta la ricostruzione considerando l'agricoltura come una sorta di quartiere periferico della città? Se il modello di ricostruzione industriale ha funzionato così bene, in modo omogeneo a quel modello, perché non considerare anche le aziende agricole quali unità di un 'villaggio artigiano' in area vasta?

Il paesaggio notturno che si offre al turista dalla rocca di Bertinoro in Romagna o dal complesso museale di S. Francesco, a Montefalco in Umbria, è simile: la vasta distesa di luci della campagna urbanizzata e dei luoghi di vita diffusi in ogni direzione. Alla luce del giorno, però, la trama dei luoghi appare guidata da leggi molto diverse che disegnano la geografia delle due regioni.

In Umbria l'unità di riferimento non può essere che il "borgo": da Perugia, ad Assisi, al paesino 'accucuzzolato' tra i monti in Valnerina, il borgo costituisce, non solo il polo prevalente dell'abitare, ma il nodo di una fittissima rete che abbraccia i luoghi del produrre, dove agricoltura, attività industriali e, più recentemente, la grande distribuzione si mescolano senza soluzioni di continuità con i nuovi luoghi del vivere della campagna urbanizzata. In sintesi – dato il borgo come elemento identitario – diventa più chiaro perché i processi di ricostruzione non si siano mai posti il problema del patrimonio storico delle campagne, ma assai più della qualità del vivere e del produrre in area agricola: a parità di volumi, è stato possibile costruire (e demolire) abitazioni e edifici di servizio con flessibilità, secondo le esigenze mutevoli del vivere e del produrre. Al tempo stesso, la cultura della ricostruzione sviluppata nei borghi ha reso anche immediatamente chiara – a funzionari comunali, professionisti e cittadini – la scelta se recuperare, o demolire, in campagna.

Diversa è la storia in Emilia: osservando la mappa degli spostamenti quotidiani delle persone è facile notare che i centri gravitazionali della mobilità sono le grandi città sull'asse della via Emilia, a cui seguono per importanza i centri urbani sulle (poche) direttrici stradali sud-nord. Il cratere non è caratterizzato dalla prevalenza dei 'centri storici', piuttosto dalla presenza di edifici storici: le rocche, le chiese, i municipi, i palazzi del Potere o le palazzine d'epoca (o l'intero complesso del Lotto Gotico) intorno ai quali si è sviluppato l'abitare come prolungamento dell'attività commerciale, originariamente proveniente dall'agricoltura e, più recentemente, dai numerosi "borghi industriali", assai più estesi di molti degli stessi centri cittadini: la sensazione è che, nella Bassa, "molta più storia" sia scorsa nelle campagne – e nei poli industriali – che nei centri urbani.

Si è detto nelle note che la sensazione prevalente nel valutare la direzione della politica economica è che sia stata "liberista" in città e "conservatrice" in campagna. Questo nonostante la legge regionale che – come in Umbria, a parità di volumi – riconosce spazio e tempo per una ristrutturazione in grado di mantenere alto il livello di vita nel settore e dell'efficienza aziendale; ma anche in grado di accompagnare le esigenze di una popolazione invecchiata e/o di aziende prive di successore (Pagliacci e Bertolini, 2015). È questa una conferma che l'identità dei luoghi da ricostruire è ricercata, più o meno consapevolmente, nella matrice culturale radicata in area rurale? Se così fosse – proprio per la straordinaria importanza del settore agricolo nell'economia dell'agroindustria regionale – la politica del "presto e bene", associata però alla conservazione estrema dell'esistente, sembrerebbe aver scelto di afferrare la classica 'coda' che sarebbe più prudente non utilizzare per governare il 'toro' delle forze economiche.

Qual è, allora, l'identità di questi luoghi? Se non è facilmente identificabile, è possibile tracciare un profilo di ciò che potrebbe essere?

La questione delle UMI, più volte evocata nelle note sopra, sembrerebbe portare alla conclusione che le nuove identità non sono ricercate nel rafforzamento della città, come luogo di luoghi. Al contrario, sia per la tradizione policentrica dell'Emilia, sia per la crescente pressione per l'organizzazione di utilità comuni e sia, soprattutto, per la scottante situazione demografica con l'altissima presenza di migranti – indispensabili per il funzionamento di tutto il sistema economico agricolo, industriale e dei servizi – per tutto questo il vivere, il produrre e l'abitare in città deve essere al centro di tutti gli sforzi delle politiche pubbliche. L'obiettivo è ricreare ed estendere la disponibilità della maggiore quantità di beni comuni possibile: sistemi formativi, infrastrutture del vivere collettivo, spazi di partecipazione e condivisione. Infine, è assolutamente necessario non disperdere il patrimonio di esperienze accumulato proprio nel comprendere e contrastare gli eventi estremi; quelle competenze rappresentano, in ultima istanza, una nuova lettura sociale del territorio di cui l'intero Paese ha un enorme bisogno. È certo che tutto questo non è in contraddizione con la difesa, saggia, del patrimonio culturale delle corti rurali. Ma è altrettanto certo che la realizzazione di quei beni comuni è saldamente connessa al concetto di città.

Gli eventi sismici hanno posto in grande evidenza proprio l'elevato livello di degrado della città come unità, sia attraverso le ferite inferte agli edifici storici, sia per aver evidenziato la povertà e la fragilità del suo tessuto urbano anche recente. È proprio da qui che sembra indispensabile ripartire, ponendo il focus sulla costruzione di beni comuni come obiettivo generale di tutti gli atti della ricostruzione ancora da compiere.

## Bibliografia

- Anderies J.M., Janssen M.A., Ostrom E. (2004), A framework to analyze the robustness of socialecological systems from an institutional perspective. *Ecology and Society* 9(1): 18.
- Banca d'Italia (2013), L'economia dell'Emilia-Romagna, in *Economie Regionali*, 9.
- Barone G., Benni F., Brasili C., Mocetti S. (2013), Una stima degli effetti economici di breve periodo del terremoto in Emilia-Romagna, *Politica Economica*, 29(2), pp. 199-214.
- Ostrom E. (1990), *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, New York: Cambridge University Press.
- Ostrom E. (2009), A General Framework for Analyzing Sustainability of Social-Ecological Systems, *Science* 325(5939): 419-22.
- Pagliacci F., Bertolini P. (2015), Le specificità del sistema agro-alimentare nella ricostruzione post-sisma. DEMB Working Paper Series, 68. Università di Modena e Reggio Emilia.
- Piazzini V., Pagliacci F., Russo M. (2015), Analisi cluster delle caratteristiche socio-economiche dei comuni dell'Emilia-Romagna: un confronto tra comuni dentro e fuori dal cratere del sisma. DEMB Working Paper Series 61, Università di Modena e Reggio Emilia.
- Poteete A.R., Janssen M.A., Ostrom E. (2010), *Working together. Collective Action, the Commons, and Multiple Methods in Practice*, Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Ranuzzini M., Pagliacci F., Russo M. (2015), L'informatizzazione delle procedure per la ricostruzione: prime evidenze dai contributi concessi per le abitazioni. DEMB Working Paper Series, 71. Università di Modena e Reggio Emilia.
- Reverberi M., Russo M. (2015), I contributi alle imprese colpite dal sisma del 2012 in Emilia-Romagna: una base informativa per l'analisi e il monitoraggio della ricostruzione. DEMB Working Paper Series, 69. Università di Modena e Reggio Emilia.
- Regione Emilia-Romagna (2013), Paesaggi da ricostruire. Linee guida per la tutela, valorizzazione, ricostruzione del paesaggio rurale nella bassa pianura emiliana.

## Sitografia

Regione Emilia-Romagna: Terremoto, la ricostruzione. <http://www.regione.emilia-romagna.it/terremoto>