

## Il ruolo dell'amministrazione regionale nella ricostruzione

D. CARPENEDO

*Già senatore della Repubblica e membro del Consiglio Regionale  
del Friuli Venezia Giulia*



### 1. Introduzione

La ricostruzione dopo il terremoto che colpì il Friuli (Fig. 1) nel maggio del 1976 (Slejko, 2018) è citata ad esempio per i tempi ed i modi in cui fu portata a termine (per limitarsi alla sola edilizia residenziale, in 10 anni, vennero ricostruiti 17.000 alloggi e riparati 75.000) ma anche perché capovolse la tradizionale filosofia di intervento a seguito di calamità naturali (Riuscetti, 2018, 2019; Slejko *et al.*, 2018). Filosofia che prevedeva l'abbandono dei vecchi centri urbani, mentre la ricostruzione veniva avviata in nuovi siti. Gibellina può essere considerata la città simbolo di questa strategia per affrontare le conseguenze di un terremoto, così come Gemona, rappresenta perfettamente la diversa soluzione adottata in Friuli, dove si optò per la conferma e la messa in sicurezza dell'impianto urbano preesistente, e non già per il suo abbandono, quando lo stesso rimase sconvolto dal sisma.

Questo cambio di modello fu possibile perché lo Stato delegò la Regione Friuli Venezia Giulia per la ricostruzione. Senza questa decisione assunta dal Governo all'indomani del terremoto e successivamente confermata dal Parlamento, decisione inconsueta - non era mai stata assunta prima e non si è ripetuta poi con altrettanta ampiezza - il miracolo della nostra ricostruzione non sarebbe avvenuto (Zamberletti, 2018, 2019). Il pallino sarebbe rimasto in mano ai ministeri romani e tutto sarebbe fluito nella direzione delle modalità di intervento adottate nel Belice (e anche nel Vajont).

Da questi accenni frettolosi sui temi di fondo della nostra ricostruzione si può intuire come e perché la Regione Friuli Venezia Giulia, di fatto, abbia interamente progettato e diretto l'opera di ricostruzione e lo abbia fatto attraverso la sua attività legislativa ed amministrativa. E si comprende altresì che l'attività legislativa deve essere stata davvero molto estesa. Non poteva che essere così.

### 2. Le leggi fondamentali

Nei vent'anni successivi al terremoto il Consiglio della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia approvò ben 69 leggi regionali che si occuparono di ogni aspetto della ricostruzione, dall'assistenza ai terremotati, all'edilizia abitativa, alle opere pubbliche, al ripristino delle attività economiche e così via. La dimensione dei problemi da affrontare aiuta a comprendere le ragioni di questa scelta: complessivamente il terremoto provocò un migliaio di morti e più di 3000 feriti. Furono coinvolte circa 600.000 persone residenti in 137 comuni. Danni e distruzioni si ebbero, oltre che nell'edilizia abitativa (Fig. 2), anche tra gli edifici pubblici quali scuole, ospedali, municipi e chiese. Tra le infrastrutture, le reti Enel e le strade subirono danni contenuti ma non ebbero altrettanta fortuna gli acquedotti, le ferrovie e le reti Telecom. Molti danni subì



Fig. 1 - Venzone, 7 maggio 1976 (fotografia di Adriano Scotti).



Fig. 2 - Si scava tra le macerie (fotografia di Adriano Scotti).

il sistema produttivo: fu rasa al suolo la Manifattura di Gemona ed altri importanti stabilimenti del cratere, come quelli delle ditte Pittini, Fantoni e Snaidero, furono messi fuori uso. Lo stesso si può dire delle attività commerciali ed agricole e dei laboratori artigianali. Complessivamente andarono perduti 18.000 posti di lavoro.

Tra le 69 leggi regionali quelle che hanno lasciato la maggiore impronta nel cuore e nella mente dei terremotati sono certamente le leggi n. 30 e 63 del 1977, dedicate la prima alla riparazione degli edifici “non irrimediabilmente danneggiati” e la seconda alla ricostruzione di quelli distrutti. In entrambi i casi, accanto all'intervento diretto dei privati, che prevalse nettamente, fu prevista la possibilità di ricorrere all'intervento pubblico.

Per valutare il lavoro svolto dall'Amministrazione regionale, alle leggi vanno sommati gli oltre 300 decreti attuativi, tra i quali meritano un cenno particolare quelli che approvarono i 14 documenti tecnici (DT) attraverso i quali la ricostruzione fu progettata e diretta anche nei minimi particolari (Fig. 3). Tali documenti, elaborati da un gruppo di professionisti incaricati dalla Regione e denominato Gruppo A, ricevettero l'approvazione unanime degli esperti. Tra di essi il più importante fu il DT 2, che disciplinò le cosiddette “riparazioni antisismiche” che sono la chiave di volta per comprendere come e perché avvenne la svolta del “Modello Friuli”, dopo le scosse di settembre che dimostrarono la fragilità delle riparazioni condotte con le regole in vigore a quel tempo.



Fig. 3 - Osoppo, 6 agosto 1976: riunione della Commissione Speciale per le valutazioni di pianificazione geologico/territoriale, alla presenza del Presidente della stessa Commissione, rag. Salvatore Varisco.



Fig. 4 - Gemona, 1976: si cerca di fare in fretta, si costruiscono i prefabbricati per le popolazioni in difficoltà.

### 3. Il modello Friuli

Il modello imperante prima della nostra ricostruzione, come si è già detto all'inizio, i criteri adottati nel Belice e nel Vajont, elaborati nelle più importanti scuole italiane di urbanistica, prevedevano l'abbandono dei vecchi centri urbani, ritenuti arcaici, in condizioni igieniche inaccettabili e senza sicurezza di fronte ai terremoti, mentre la ricostruzione veniva avviata in nuovi siti, distanti anche molti chilometri da quello originario, come nel caso di Gibellina o di Erto. Con questa impostazione la pianificazione urbanistica veniva ad assumere, inevitabilmente, un ruolo primario. I piani si succedevano ai piani mentre la ricostruzione doveva restare pazientemente in attesa. Lo Stato inoltre si riservava di gestire direttamente tutta l'opera di ricostruzione.

Nel Belice il piano territoriale di coordinamento, i piani comprensoriali, quelli regolatori comunali e quelli particolareggiati erano ancora in corso di elaborazione e la ricostruzione bloccata (Fig. 4) quando la terra tremò di nuovo in Friuli (Fig. 5) e tuttavia quel modello venne riproposto. La nostra Regione aveva appena adottato il Piano Urbanistico Regionale. Nel dibattito che lo aveva accompagnato si era affacciato il tema del rafforzamento dell'asse costituito dalle città capoluogo di provincia. Il modello Belice e Vajont rimbalzò in Friuli sostenuto da coloro che ritenevano che la natura avesse "dato una mano" a quell'ipotesi e che la ricostruzione dovesse tenerne conto. Qualcuno propose di ingrandire Udine invece di ricostruire i paesi terremotati, specie i più piccoli e sperduti. Naturalmente gli interessati, i terremotati, erano di tutt'altro avviso e nelle infuocate assemblee delle tendopoli esprimevano con forza e passione la loro opinione (Fig. 6). Ma per non deluderli o imbrogliarli bisognava risolvere un problema sollevato dall'Accademia, il nodo della sicurezza degli edifici da riparare, che fu sciolto con un'invenzione: la scelta di effettuare gli interventi di riparazione con modalità nuove, non previste dalla normativa in essere, tali da assicurare agli edifici riparati la stessa sicurezza rispetto alle azioni sismiche delle nuove costruzioni. Una specie di uovo di Colombo che diede il via ad una grande operazione di recupero dell'impianto urbanistico preesistente. Lo slogan che riassumeva la strategia adottata



Fig. 5 - Strada statale 13 Pontebbana, 18 settembre 1976: arrivo di 250 roulotte inviate dalla Regione Piemonte, destinate alla popolazione di Campoformido (UD).



Fig. 6 - Trasaghis, 1976: cerimonia di consegna dei prefabbricati nelle zone colpite dal terremoto. Consegna delle case norvegesi a Trasaghis, con il Sindaco Loredano Tomat e le autorità norvegesi, alla presenza del Commissario Straordinario del Governo per il terremoto, on. Giuseppe Zamberletti, e del Prefetto di Udine, dott. Domenico Spaziante, del Presidente della Commissione Speciale, rag. Salvatore Varisco, delle autorità militari e politiche.

fu: “Riparazioni antisismiche e ricostruzioni com’era e dov’era”. Servì a rassicurare i terremotati e non ebbe un’applicazione radicale. Servì anche a lanciare in tutto il Paese il tema del ricupero del patrimonio edilizio esistente in alternativa alla costruzione di nuove abitazioni (Fig. 7).

#### BIBLIOGRAFIA

- Riuscetti M.; 2018: *Protection from earthquake damage provided by seismic classification and code in Italy*. Boll. Geof. Teor. Appl., **59**, 595-600, doi: 10.4430/bgta0211.
- Riuscetti M.; 2019: *Alcune considerazioni sullo stato della difesa dai terremoti in Italia dopo il terremoto del Friuli (1976)*. Boll. Geof. Teor. Appl., **60**, s91-s96, doi: 10.4430/bgta0299.
- Slejko D.; 2018: *What science remains of the 1976 Friuli earthquake?* Boll. Geof. Teor. Appl., **59**, 327-350, doi: 10.4430/bgta0224.
- Slejko D., Riuscetti M. e Ceci I.; 2018: *The 1976 Friuli earthquake: lessons learned*. Boll. Geof. Teor. Appl., **59**, 385-398, doi: 10.4430/bgta0261.
- Zamberletti G.; 2018: *Friuli 1976: emergency management between the May and September earthquakes*. Boll. Geof. Teor. Appl., **59**, 373-379, doi: 10.4430/bgta0213.
- Zamberletti G.; 2019: *Friuli 1976: la gestione dell'emergenza tra i terremoti di maggio e di settembre*. Boll. Geof. Teor. Appl., **60**, s9-s16, doi: 10.4430/bgta0284.



Fig. 7 - Trieste, 6 maggio 1977: Consiglio Regionale del Friuli Venezia Giulia. Seduta straordinaria per la commemorazione del 1° anniversario del terremoto (a) alla presenza dell'on. Giuseppe Zamberletti, Commissario Straordinario del Governo per il terremoto, e delle autorità politiche regionali, provinciali e comunali, nonché militari e religiose (b).