

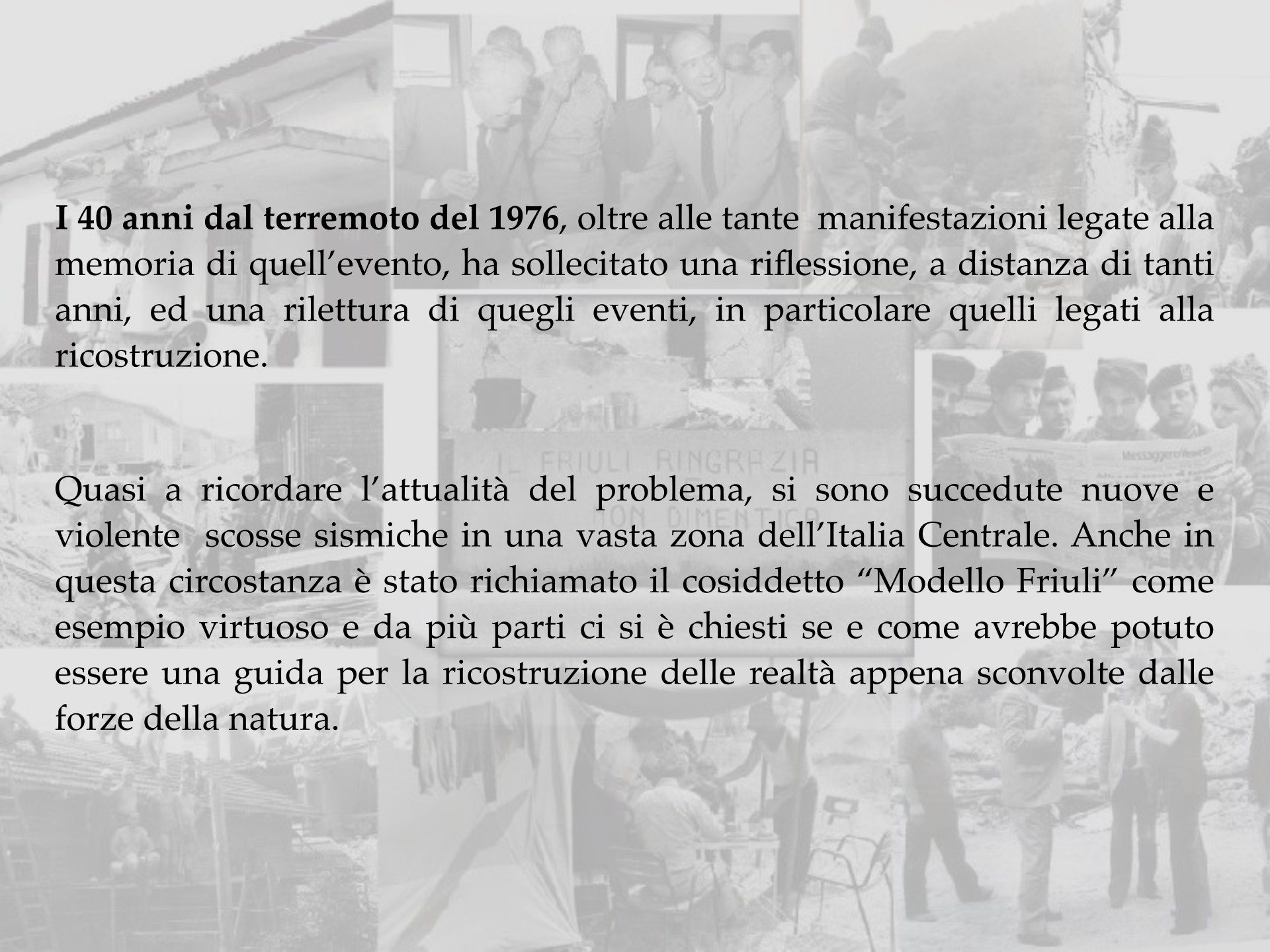
“Pianificazione territoriale, prevenzione dei rischi naturali e strumenti per la tutela dell’ambiente”

***LA RICOSTRUZIONE NEL FRIULI 1976:
UN’ESPERIENZA TRASFERIBILE?***

Trieste, 20 gennaio 2017

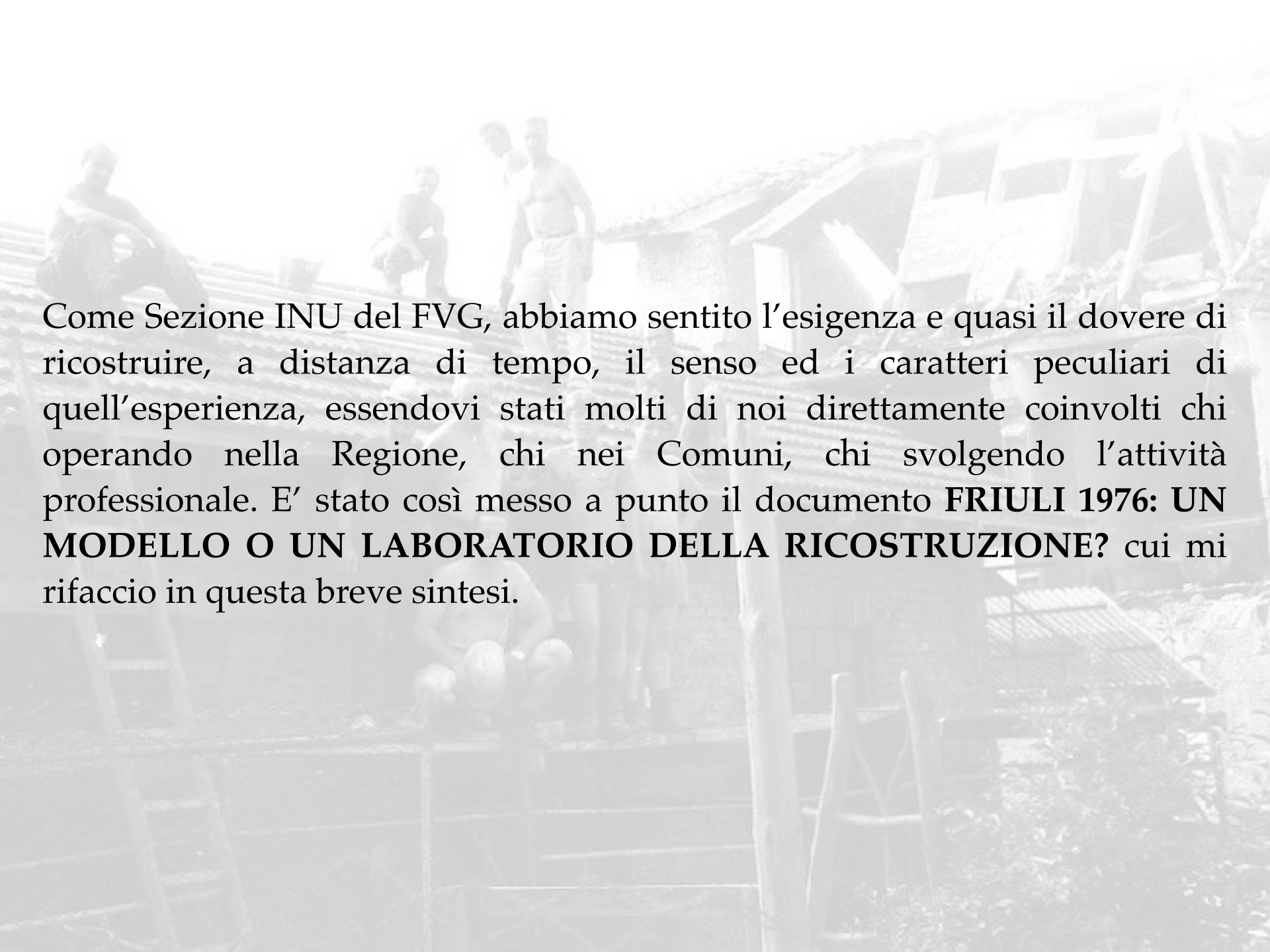
PASCOLI MAURO

INU Friuli Venezia Giulia



I 40 anni dal terremoto del 1976, oltre alle tante manifestazioni legate alla memoria di quell'evento, ha sollecitato una riflessione, a distanza di tanti anni, ed una rilettura di quegli eventi, in particolare quelli legati alla ricostruzione.

Quasi a ricordare l'attualità del problema, si sono succedute nuove e violente scosse sismiche in una vasta zona dell'Italia Centrale. Anche in questa circostanza è stato richiamato il cosiddetto "Modello Friuli" come esempio virtuoso e da più parti ci si è chiesti se e come avrebbe potuto essere una guida per la ricostruzione delle realtà appena sconvolte dalle forze della natura.



Come Sezione INU del FVG, abbiamo sentito l'esigenza e quasi il dovere di ricostruire, a distanza di tempo, il senso ed i caratteri peculiari di quell'esperienza, essendovi stati molti di noi direttamente coinvolti chi operando nella Regione, chi nei Comuni, chi svolgendo l'attività professionale. E' stato così messo a punto il documento **FRIULI 1976: UN MODELLO O UN LABORATORIO DELLA RICOSTRUZIONE?** cui mi rifaccio in questa breve sintesi.

Proprio ragionando sul carattere spesso richiamato di “modello”, ed osservando, distanti nel tempo, quegli eventi, se ne possono cogliere alcuni caratteri distintivi:

Nel suo insieme, il processo di ricostruzione del Friuli è leggibile come una serie di azioni coerenti verso un obiettivo riconosciuto e condiviso unanimemente: **la riabilitazione di un territorio e di una comunità.**

Ma è possibile ricostruire questo processo **solo a posteriori**, perché in realtà il percorso è stato un susseguirsi di eventi costantemente caratterizzati dall'imprevedibilità.

Un *mix* di condizioni strutturali di partenza, di variabili contingenti, di casualità.



Qui di seguito, alcuni degli aspetti che caratterizzavano il contesto friulano, che hanno avuto un ruolo importante nel percorso riabilitativo:

- La possibilità di muoversi nell'ambito di un'ampia autonomia regionale
- La disponibilità di risorse pubbliche certe e di notevoli quote di risparmio privato
- La rilevante presenza di militari sul territorio
- Una congiuntura economica positiva, in evoluzione verso nuovi modelli produttivi
- Una comunità con caratteristiche rurali, ancora molto coesa

Ripercorrendo le varie fasi della ricostruzione, ci si imbatte via via in situazioni inaspettate, in errori commessi che a volte sono diventate esperienze utili, in scelte improvvisate che via via sono diventate meno occasionali.

Alcuni esempi fanno meglio capire come situazioni impreviste, elementi casuali, scelte e comportamenti consapevoli si siano incrociati nel determinare gli eventi.

La ricostruzione affidata a Regione e Comuni.

Emergenza e ricostruzione: due fasi diverse.

La capacità delle comunità locali di autorganizzarsi.

L'importanza della partecipazione.

La ricognizione e la replica del 15 settembre.

“Dov’era com’era”.

L’importanza dell’urbanistica.

E' a partire da questo intreccio e da come queste variabili sono state messe in gioco, che si può ripercorrere e capire il senso della ricostruzione del Friuli.

Si può affermare che una caratteristica decisiva nell'esperienza friulana è stata quella di cogliere, via via più consapevolmente, le potenzialità positive presenti nelle varie situazioni, secondo un vero e proprio **“percorso di apprendimento”** (*learning by doing*).

Alcune indicazioni utili da trarre

- L'applicazione *nei fatti* (leggibile a posteriori) di alcuni comportamenti in grado di favorire una *governance* efficace di processi così complessi: cooperazione, partecipazione, sussidiarietà orizzontale e verticale, pianificazione, semplificazione dei processi.
- La partecipazione corale al processo. Pur nei diversi ruoli giocati dai singoli corpi sociali (istituzioni, popolazione, mondo economico, chiesa,...) caratterizzati a volte anche da contrapposizioni forti, vi era comunque la consapevolezza di doversi coordinare gli uni con gli altri.

- La possibilità di far giocare un ruolo importante alle energie vitali delle comunità, sollecitate da un evento traumatico come il terremoto.

- La capacità di adattamento a situazioni in continuo e veloce mutamento, cercando di operare rapidamente ed in coerenza con un'idea più generale di ricostruzione che prendeva via via forma: in ultima analisi la capacità di resilienza del sistema.

STRUTTURA DI GOVERNO DELLA RICOSTRUZIONE

MINISTRI

AMMINISTRAZIONE DELLO STATO

STATO

Legge dello Stato Aprile 1977: "In nome della Repubblica Italiana Il Presidente della Repubblica ha emanato la legge del 18 maggio 1977, gli articoli di costituzione, relativi al compimento dei compiti del governo. Questa legge, emanata prima del voto del Parlamento, stabilisce le norme in materia di governo e modo di esercizio delle funzioni, assegnazione delle potestadi e di organi del potere esecutivo, legislativo, giudiziario, dell'amministrazione, della giustizia, dell'ordine pubblico, della sicurezza, del patrimonio pubblico e dell'ordine delle procedure, con il voto della Camera dei Deputati".

REGIONE AUTONOMA
FRIULI - VENEZIA GIULIA

CONSIGLIO REGIONALE È l'organo rappresentativo delle popolazioni del Friuli Venezia Giulia, costituito da un numero fisso di consiglieri regionali, eletti per un periodo di 5 anni dalla popolazione della Regione. È presieduto dal Presidente della Regione. Il Consiglio Regionale esercita le funzioni attribuite dalla Costituzione e dalla legge dello Stato. È legato al governo del territorio e al governo amministrativo della Regione.

"Dopo il terremoto ero segretario comunale in un piccolo paese della Carnia; mi sentivo come una rotellina in un ingranaggio molto più grande di me... Sapevo che dovevo correre e non fermarmi perché altrimenti avrei fatto rallentare l'intera macchina della ricostruzione"

Guglielmo F.

CONSIGLIO STRAORDINARIO DELLE RICOSTRUZIONI (C.S.R.)
È l'organo di indirizzo della Provincia e della Prefettura e ha il compito di coordinare le attività amministrative e quelle tecniche della Ricostruzione. Ha il compito di approvare e autorizzare l'attività di ricostruzione. È presieduto dal Prefetto.

CONFERENZA DEL LA REGIONE DI RIT. (RICOSTRUZIONE)
Di cui il Prefetto è il Presidente, con il compito di coordinare e supervisionare l'attività di ricostruzione, è presieduta dagli organi di ricostruzione.

UFFICIO ORGANISMAZIONE E COORDINAMENTO
È un ufficio di tipo tecnico, che ha il compito di organizzare e coordinare le attività di ricostruzione.

UFFICIO AFFARI GENERALI COORDINATI
È un ufficio di tipo tecnico, che ha il compito di coordinare e supervisionare l'attività di ricostruzione.

SECRETARIA GENERALE STRAORDINARIA (S.G.S.)
È l'organo di tipo tecnico, che ha il compito di organizzare e coordinare le attività di ricostruzione.

UFFICIO TECNICO
È un ufficio di tipo tecnico, che ha il compito di organizzare e coordinare le attività di ricostruzione.

COMITATO REGIONALE
È un ufficio di tipo tecnico, che ha il compito di organizzare e coordinare le attività di ricostruzione.

UFFICIO TECNICO
È un ufficio di tipo tecnico, che ha il compito di organizzare e coordinare le attività di ricostruzione.

UFFICIO ORGANISMAZIONE E COORDINAMENTO
È un ufficio di tipo tecnico, che ha il compito di organizzare e coordinare le attività di ricostruzione.

UFFICIO AFFARI GENERALI COORDINATI
È un ufficio di tipo tecnico, che ha il compito di coordinare e supervisionare l'attività di ricostruzione.

SECRETARIA GENERALE STRAORDINARIA (S.G.S.)
È l'organo di tipo tecnico, che ha il compito di organizzare e coordinare le attività di ricostruzione.

UFFICIO TECNICO
È un ufficio di tipo tecnico, che ha il compito di organizzare e coordinare le attività di ricostruzione.

COMITATO REGIONALE
È un ufficio di tipo tecnico, che ha il compito di organizzare e coordinare le attività di ricostruzione.

UFFICIO TECNICO
È un ufficio di tipo tecnico, che ha il compito di organizzare e coordinare le attività di ricostruzione.

AMMINISTRAZIONE DELLA RICOSTRUZIONE
È un ufficio di tipo tecnico, che ha il compito di organizzare e coordinare le attività di ricostruzione.

UFFICIO ORGANISMAZIONE E COORDINAMENTO
È un ufficio di tipo tecnico, che ha il compito di organizzare e coordinare le attività di ricostruzione.

SECRETARIA GENERALE STRAORDINARIA (S.G.S.)
È l'organo di tipo tecnico, che ha il compito di organizzare e coordinare le attività di ricostruzione.

UFFICIO TECNICO
È un ufficio di tipo tecnico, che ha il compito di organizzare e coordinare le attività di ricostruzione.

COMITATO REGIONALE
È un ufficio di tipo tecnico, che ha il compito di organizzare e coordinare le attività di ricostruzione.

UFFICIO TECNICO
È un ufficio di tipo tecnico, che ha il compito di organizzare e coordinare le attività di ricostruzione.

UFFICIO ORGANISMAZIONE E COORDINAMENTO
È un ufficio di tipo tecnico, che ha il compito di organizzare e coordinare le attività di ricostruzione.

UFFICIO AFFARI GENERALI COORDINATI
È un ufficio di tipo tecnico, che ha il compito di coordinare e supervisionare l'attività di ricostruzione.

SECRETARIA GENERALE STRAORDINARIA (S.G.S.)
È l'organo di tipo tecnico, che ha il compito di organizzare e coordinare le attività di ricostruzione.

UFFICIO TECNICO
È un ufficio di tipo tecnico, che ha il compito di organizzare e coordinare le attività di ricostruzione.

COMITATO REGIONALE
È un ufficio di tipo tecnico, che ha il compito di organizzare e coordinare le attività di ricostruzione.

UFFICIO TECNICO
È un ufficio di tipo tecnico, che ha il compito di organizzare e coordinare le attività di ricostruzione.

UFFICIO ORGANISMAZIONE E COORDINAMENTO
È un ufficio di tipo tecnico, che ha il compito di organizzare e coordinare le attività di ricostruzione.

UFFICIO AFFARI GENERALI COORDINATI
È un ufficio di tipo tecnico, che ha il compito di coordinare e supervisionare l'attività di ricostruzione.

SECRETARIA GENERALE STRAORDINARIA (S.G.S.)
È l'organo di tipo tecnico, che ha il compito di organizzare e coordinare le attività di ricostruzione.

UFFICIO TECNICO
È un ufficio di tipo tecnico, che ha il compito di organizzare e coordinare le attività di ricostruzione.

COMITATO REGIONALE
È un ufficio di tipo tecnico, che ha il compito di organizzare e coordinare le attività di ricostruzione.

UFFICIO TECNICO
È un ufficio di tipo tecnico, che ha il compito di organizzare e coordinare le attività di ricostruzione.

UFFICIO ORGANISMAZIONE E COORDINAMENTO
È un ufficio di tipo tecnico, che ha il compito di organizzare e coordinare le attività di ricostruzione.

UFFICIO AFFARI GENERALI COORDINATI
È un ufficio di tipo tecnico, che ha il compito di coordinare e supervisionare l'attività di ricostruzione.

SECRETARIA GENERALE STRAORDINARIA (S.G.S.)
È l'organo di tipo tecnico, che ha il compito di organizzare e coordinare le attività di ricostruzione.

UFFICIO TECNICO
È un ufficio di tipo tecnico, che ha il compito di organizzare e coordinare le attività di ricostruzione.

COMITATO REGIONALE
È un ufficio di tipo tecnico, che ha il compito di organizzare e coordinare le attività di ricostruzione.

UFFICIO TECNICO
È un ufficio di tipo tecnico, che ha il compito di organizzare e coordinare le attività di ricostruzione.

UFFICIO ORGANISMAZIONE E COORDINAMENTO
È un ufficio di tipo tecnico, che ha il compito di organizzare e coordinare le attività di ricostruzione.

UFFICIO AFFARI GENERALI COORDINATI
È un ufficio di tipo tecnico, che ha il compito di coordinare e supervisionare l'attività di ricostruzione.

SECRETARIA GENERALE STRAORDINARIA (S.G.S.)
È l'organo di tipo tecnico, che ha il compito di organizzare e coordinare le attività di ricostruzione.

UFFICIO TECNICO
È un ufficio di tipo tecnico, che ha il compito di organizzare e coordinare le attività di ricostruzione.

COMITATO REGIONALE
È un ufficio di tipo tecnico, che ha il compito di organizzare e coordinare le attività di ricostruzione.

UFFICIO TECNICO
È un ufficio di tipo tecnico, che ha il compito di organizzare e coordinare le attività di ricostruzione.

UFFICIO ORGANISMAZIONE E COORDINAMENTO
È un ufficio di tipo tecnico, che ha il compito di organizzare e coordinare le attività di ricostruzione.

UFFICIO AFFARI GENERALI COORDINATI
È un ufficio di tipo tecnico, che ha il compito di coordinare e supervisionare l'attività di ricostruzione.

SECRETARIA GENERALE STRAORDINARIA (S.G.S.)
È l'organo di tipo tecnico, che ha il compito di organizzare e coordinare le attività di ricostruzione.

UFFICIO TECNICO
È un ufficio di tipo tecnico, che ha il compito di organizzare e coordinare le attività di ricostruzione.

COMITATO REGIONALE
È un ufficio di tipo tecnico, che ha il compito di organizzare e coordinare le attività di ricostruzione.

UFFICIO TECNICO
È un ufficio di tipo tecnico, che ha il compito di organizzare e coordinare le attività di ricostruzione.

UFFICIO ORGANISMAZIONE E COORDINAMENTO
È un ufficio di tipo tecnico, che ha il compito di organizzare e coordinare le attività di ricostruzione.

UFFICIO AFFARI GENERALI COORDINATI
È un ufficio di tipo tecnico, che ha il compito di coordinare e supervisionare l'attività di ricostruzione.

SECRETARIA GENERALE STRAORDINARIA (S.G.S.)
È l'organo di tipo tecnico, che ha il compito di organizzare e coordinare le attività di ricostruzione.

UFFICIO TECNICO
È un ufficio di tipo tecnico, che ha il compito di organizzare e coordinare le attività di ricostruzione.

COMITATO REGIONALE
È un ufficio di tipo tecnico, che ha il compito di organizzare e coordinare le attività di ricostruzione.

UFFICIO TECNICO
È un ufficio di tipo tecnico, che ha il compito di organizzare e coordinare le attività di ricostruzione.

“Dopo il terremoto ero segretario comunale in un piccolo paese della Carnia. Mi sentivo come una rotella in un ingranaggio più grande di me... Sapevo che dovevo correre e non fermarmi perché altrimenti avrei fatto rallentare l'intera macchina della ricostruzione”.

Guglielmo F.

Il territorio colpito dal sisma dell'Italia Centrale



Le considerazioni che seguono derivano da alcuni scambi con amministratori del Comune di Amatrice, ma soprattutto dal rapporto **“L’attività del Commissario Straordinario ed il futuro della ricostruzione del Centro Italia: una strategia sostenibile”** a cura del Dipartimento “Casa Italia” presso Consiglio dei Ministri, a cura di Elisa Valeriani – Alfredo Bertelli, pubblicato a settembre del 2017.

Friuli - Italia Centrale

- **Friuli:** sup. 5.700 Km²; pop. 600.000; 137 comuni; 2 Province; 1 Regione; 6 Comunità montane.
- **Italia Centrale:** sup. 8.000 Km²; pop. 600.000; 140 comuni; 10 Province; 4 Regioni; 22 Comunità montane.

Il Contesto

- Caratteristiche fisiche del territorio complesse ed eterogenee
- Fragilità dal punto di vista socio - economico (elevato spopolamento)
- Debolezza e frammentazione delle istituzioni locali (4 Regioni)
- Congiuntura economica generale negativa
- Rischio infiltrazioni criminalità organizzata
- Rischio di formazione di cartelli e concentrazioni tra gli operatori della ricostruzione
- Necessità di una ricostruzione sicura (elevata frequenza di sismi)
- Risorse economiche in grado di garantire la ricostruzione

Risposta istituzionale

Commissario Straordinario “raccolge le istanze territoriali ed agisce da centro propulsore nei confronti dell’Amministrazione Centrale, da raccordo con le attività effettuate dalla Protezione Civile in fase emergenziale, e da coordinatore delle attività delle Regioni che hanno il fondamentale compito di operare, attraverso il Comitato Istituzionale, con il pieno coinvolgimento dei comuni e delle province colpite.”

Friuli: Emergenza = Commissario straordinario

 Ricostruzione = Regione

Centro Italia: Emergenza= Protezione civile

 Ricostruzione = Commissario straordinario

Obiettivi di fondo

- Garantire la trasparenza delle procedure per un uso corretto delle risorse pubbliche e per guidare la concorrenza di mercato
- Contrastare le infiltrazioni della criminalità organizzata
- Garantire la sicurezza della ricostruzione attraverso la microzonazione sismica

- **Nel caso del Friuli** si stabilisce da subito un approccio secondo un principio di fiducia nei due sensi (Stato - Regione - Comuni - Popolazione). Il sistema di strumenti e regole viene via via messo a punto, anche sulla base dell'evoluzione dei processi in atto. *La capacità di resilienza del territorio viene subito messa alla prova (autorganizzazione).*
- **Nel caso dell'Italia Centrale** l'azione delle istituzioni risponde ad un principio di cautela che sposta la *governance* verso un ruolo di coordinamento centrale. Due fasi distinte: nella prima la costruzione di un sistema organico di strumenti e di regole (ordinanze commissariali). Nella seconda, appena avviata, utilizzo della strumentazione messa a disposizione per intervenire, da parte delle Regioni. *La verifica della capacità di resilienza del territorio sembra ancora debole.*

Esperienze trasferibili?

Risulta evidente che, pur essendo fisicamente simili, le caratteristiche dei contesti istituzionali e socio-economici del Friuli del 1976 e dell'Italia Centrale del 2016 divergono in maniera sostanziale.

Pertanto, la scelta strategica per l'emergenza e la ricostruzione in Italia Centrale si è mossa secondo principi e, di conseguenza, con modalità molto diverse da quella del Friuli.

La questione è se vi sono dei principi o degli approcci generali che, al di là delle risposte squisitamente tecniche, è sempre opportuno che vengano presi in considerazione.



LT
CITO

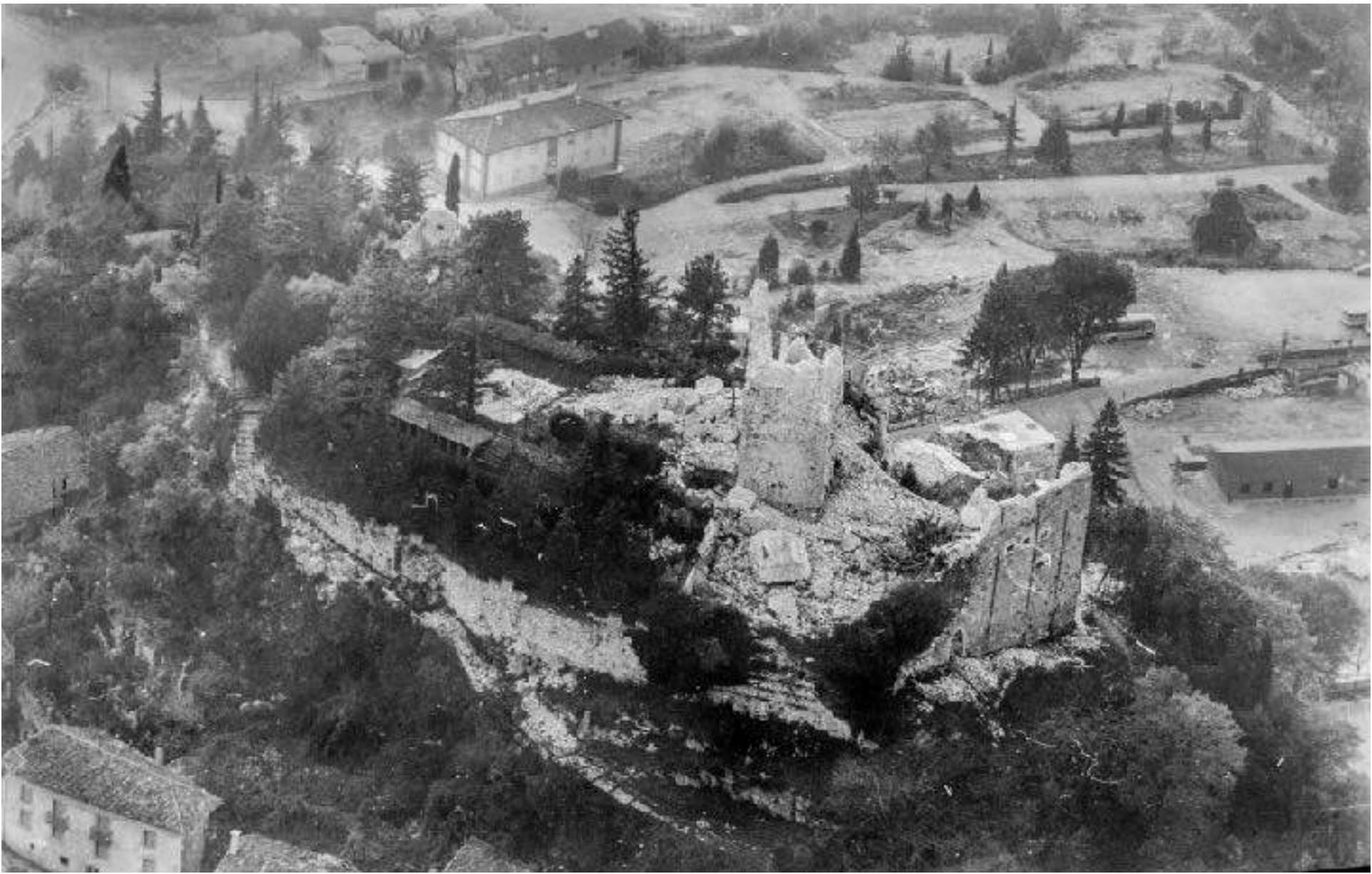
Ritmo
RCM-34522X

















Il fattore tempo

Il tempo diventa una variabile molto importante: la popolazione colpita ha bisogno di “vedere” che le cose si muovono e nello stesso tempo deve poter giocare un ruolo attivo. In mancanza di ciò subentra la depressione, la rassegnazione e l’abbandono.

Anche se può apparire necessario, nello stesso tempo può diventare rischioso procedere mettendo prima a punto il meccanismo della ricostruzione in tutti i suoi aspetti e poi avviarne l’attuazione una volta che si hanno a disposizione tutti gli strumenti necessari. La cesura dei due momenti può rappresentare un fattore negativo in una realtà fragile e poco reattiva.

Il ruolo delle comunità

In Friuli il ruolo giocato dalle comunità locali è stato uno dei fattori determinanti che hanno mantenuto costantemente in tensione e “sotto controllo” le scelte della ricostruzione.

Dare spazio alle comunità perché interpretino un ruolo da protagoniste, rappresenta una risorsa in più da spendere in un'azione talmente complessa ed impegnativa qual'è una ricostruzione dopo un sisma distruttivo.

La pianificazione

In situazioni in cui vi è una buona conoscenza delle possibili condizioni di rischio, è importante pianificare nel dettaglio le scelte ed i comportamenti da assumere in caso di evento calamitoso. Fa parte di una opportuna politica preventiva, in cui il fattore temporale è in qualche modo sotto controllo.

In una realtà dove l'evento disastroso come un terremoto è già avvenuto, il tempo è una variabile determinante, ma difficilmente controllabile a priori. La pianificazione delle scelte, soprattutto sul territorio, deve poter seguire ed adeguarsi alle continue modificazioni, come è stato dimostrato nell'esperienza friulana.

Learning by doing - Planning by doing