

Friuli 1976: la gestione dell'emergenza tra i terremoti di maggio e di settembre

G. ZAMBERLETTI

Commissario del Governo per il terremoto del Friuli



1. Introduzione

Credo che la vicenda emergenziale del terremoto friulano, soprattutto in funzione di quanto ha saputo determinare e condizionare della successiva evoluzione del sistema nazionale di protezione civile così come oggi lo conosciamo, vada divisa in periodi temporali ben precisi, in cui la gestione degli interventi e il coordinamento dei soccorsi e dell'assistenza sono stati scanditi e per molti versi indirizzati dalla sequenza delle due scosse del maggio e del settembre.

Nella mia "memoria operativa", io tendo a distinguere una primissima fase che riguarda l'impatto dell'evento coi suoi effetti immediati sulla popolazione e sul territorio (Fig. 1) e le modalità di avvio e organizzazione dei primi soccorsi; poi un periodo che va dal 6 maggio alla fine del primo commissariato (25 luglio) inerente soprattutto gli interventi di assistenza dei senzatetto in tende e roulotte e di riparazione immediata dei danni riparabili; un periodo intermedio di gestione non commissariale che va fino al 13 settembre, che vede il tentativo della Regione, purtroppo non andato a buon fine, di favorire il reinsediamento della popolazione sfollata prima dell'inverno, e infine il secondo commissariato, che sarà caratterizzato dall'esodo della popolazione verso le strutture ricettive della costa veneta, e dalla corsa alla realizzazione degli alloggi e degli edifici prefabbricati provvisori insieme all'assistenza alla popolazione rimasta nell'area del "cratere".

2. Il primo periodo di commissariamento

La primissima fase fu più dura e caotica di quello che si tende a ricordare. Pur avendo nelle Prefetture e in particolare in quella di Udine un naturale punto di riferimento, la carenza o l'imprecisione delle informazioni sulla reale dimensione dell'evento e la sua estensione territoriale, fu alla base delle difficoltà e della confusione della prima ora.

Grazie alla presenza in zona (per tutt'altre ragioni) di consistenti contingenti delle Forze Armate, non si ebbe tanto un problema di rapido afflusso di strutture operative, quanto di incertezza iniziale sulle direzioni da far prendere alle colonne di aiuti che arrivavano e sui criteri da assumere per la loro distribuzione. E ciò a causa soprattutto della rete di comunicazione assolutamente inadeguata a sopportare l'impatto del terremoto e della mancanza, all'epoca, di soggetti preposti istituzionalmente alle valutazioni e alle segnalazioni. A ciò supplirono nobilmente e talora eroicamente i radioamatori e i CB, pagando qualche prezzo tuttavia in termini di precisione e di coordinamento nell'indirizzare i soccorsi. Fino all'arrivo dei Vigili del Fuoco mancarono drammaticamente anche dei tecnici che dirigessero localmente le prime operazioni spontanee di soccorso.

A contribuire alle difficoltà iniziali fu persino la stessa nomina del Commissario, avvenuta soltanto 22 ore dopo la scossa, a causa delle incertezze della norma dell'epoca che non disciplinava procedure chiare per il riconoscimento della "calamità naturale" e la nomina del Commissario, soprattutto in un quadro informativo così confuso.

Da ultimo, ma forse con ruolo decisivo, vi fu la mancanza di una pianificazione preventiva della risposta da dare ad eventi di estensione almeno regionale.

Da una parte vi erano piani di massima dei Prefetti, di ottica non più che provinciale, abbastanza generici e poveri di indicazioni operative basate su concrete esperienze passate, con elenchi di risorse e mezzi non aggiornati per lo più inaccessibili ai non addetti ai lavori. Anche i piani di mobilitazione dell'esercito, validi per le attivazioni interne alle Forze Armate, erano da sempre tenuti riservati, e dunque erano inutilizzabili ai fini di coordinamento generale.

Dal momento in cui mi insediai presso la Prefettura di Udine, dovetti quindi immaginare immediatamente lo scenario operativo che si rendeva necessario sia per riorganizzare il caos iniziale, sia per far partire e mettere immediatamente a regime una macchina organizzativa che si sarebbe rivelata nei giorni successivi davvero imponente. Mi affiancai subito tre vice-commissari, i Prefetti di Udine e di Pordenone ed il Generale Comandante della Divisione "Mantova".

La situazione era tragica, e per di più non si aveva memoria recente di un disastro di simili proporzioni. Come riferiranno più avanti i Vigili del Fuoco, avevamo avuto 976 morti e circa 2.000 feriti (Fig. 2). I senzatetto erano poco meno di 60.000 su una popolazione di 370.000 abitanti.

Nel prender possesso del ruolo affidatomi, nel parossismo generale, alcuni punti fermi mi balzarono immediatamente agli occhi. Mi apparve subito evidente quanto fosse indispensabile tenere frequenti riunioni anche personali coi sindaci, alla luce delle loro difficoltà operative di fronte anche alle prime decisioni che tendevano a far centralizzare eccessivamente la gestione dei problemi. Inoltre c'era da stabilire una chiara divisione di ruoli tra Vigili del Fuoco e Forze Armate, che nei primi momenti tendevano a sovrapporsi nelle funzioni di coordinamento. Si avvertiva in pratica la necessità di disporre di un efficiente punto di coordinamento dei processi decisionali di enti o poteri dello Stato che sono per loro natura dotati di una propria rilevante autonomia e di una propria gerarchia interna.

La sera del 10 maggio, decisi allora di istituire nove Centri Operativi di Settore (i C.O.S., antesignani degli odierni Centri Operativi Misti) come luoghi accessibili in cui organizzare e



Fig. 1 - Artegna: gli effetti del terremoto sul costruito.



Fig. 2 - Gemona: si cerca tra le macerie.

Nei C.O.S. si sarebbe dovuto dare risposte efficaci, per quanto possibile, soprattutto in tre campi di azione: il rilievo e la valutazione dei fabbisogni di intervento, il coordinamento dei vari enti e delle forze che prendevano parte alle operazioni, e il sostegno alle amministrazioni locali, i cui sindaci svolgevano un ruolo insostituibile di conoscenza e di interfacciamento con i bisogni delle loro comunità, ma erano generalmente privi di strumenti operativi e tecnici adeguati.

L'operatività dei C.O.S. sotto il coordinamento del Commissario, era a tutto campo: i primi interventi riguardarono i soccorsi immediati per la vita e l'incolumità delle persone, lo sgombero parziale delle macerie (Fig. 3) e primi interventi su infrastrutture e servizi, per garantire un minimo di sicurezza e di agibilità nella zona; poi il ricovero sotto tenda dei senzatetto, il vettovagliamento e l'assistenza alla popolazione e il ripristino dei servizi essenziali; contemporaneamente, con Ordinanze del Commissario si disciplinò una serie di primi interventi in favore dell'economia locale primaria, secondaria e terziaria per assicurare un minimo di livello di vita, oltre al ripristino parziale dei posti di lavoro.

I ricoveri di senzatetto furono tantissimi. Le tende, montate in prevalenza dall'Esercito in circa 20 giorni, furono circa 18.000 e dettero sistemazione a quasi 80.000 persone, aggiungendosi ben presto alle sistemazioni di emergenza dei primissimi giorni (autovetture, vetture cuccette delle Ferrovie dello Stato,

coordinare efficacemente gli interventi.

Alle attività dei C.O.S., impernati per il coordinamento e per le funzioni tecniche su funzionari della Prefettura e sui Vigili del Fuoco, partecipavano stabilmente Sindaci, rappresentanti della regione, ufficiali delle Forze Armate e di tutte le forze operanti in zona. Per distribuirli in modo razionale sull'intero territorio colpito, insediati un C.O.S. a Cividale, Gemona, Maiano, Osoppo, Resiutta, San Daniele, Tarcento, Tolmezzo e Spilimbergo (poi trasferito a Pordenone).



Fig. 3 - Demolizioni.



Fig. 4 - Tendopoli
(foto di Adriano Scotti).

prime roulotte ecc.) e furono raggruppate in 252 tendopoli (poi ridotte a 184), nonché in un migliaio di nuclei minori sparsi “a pioggia” sul territorio, consentiti nonostante le difficoltà di gestione (vettovagliamento, acqua potabile, servizi igienici) per venire incontro alla tendenza dei colpiti a permanere nelle vicinanze del proprio luogo di abitazione (Fig. 4).

La scelta dell’attendimento prevalse sull’esodo immediato, oltre che per la chiara volontà popolare di restare in zona, anche per l’assenza di dati reali sulla ricettività delle zone costiere (che invece saranno determinanti dopo la seconda scossa di settembre) e anche per non incentivare la tendenza allo spopolamento e all’emigrazione all’estero, già poderosa in quelle zone nel periodo.

Verso la fine di luglio la situazione appariva stabilizzata e sotto controllo, con la macchina del soccorso e dell’assistenza rodada e collegata ai C.O.S. ed ai centri operativi delle diverse forze. Per dare un’idea dello sforzo prodotto, basta considerare i numeri delle Forze Armate. In quel periodo avevamo avuto un impegno giornaliero medio di 13.000 uomini dell’esercito con 1500 mezzi, 350 mezzi speciali, 60 ambulanze, 12 fotoelettriche, 430 autobotti, 216 cucine campali e 45 bagni campali.

La sanità era sotto controllo, con la popolazione vaccinata in massa e sottoposta a controlli periodici. Per quanto riguarda i servizi, erano state ripristinate seppure in via provvisoria la viabilità stradale, le comunicazioni telefoniche, telegrafiche e postali, la distribuzione di acqua potabile e di energia elettrica.

A chi ne aveva fatto richiesta era stata assicurata una tenda e il necessario vettovagliamento. Le tendopoli erano state attrezzate con servizi igienici, luce elettrica e rifornimento idrico. Gli

edifici pericolanti erano stati abbattuti, e le vie dei centri storici quasi totalmente sgomberate. Verso la fine di giugno, i pompieri avevano cominciato a ridurre la loro presenza. Si cominciava a registrare una certa ripresa dell'attività economica ed industriale, dovuta soprattutto ai finanziamenti regionali: molti stabilimenti avevano ripreso la loro attività. La Regione aveva gestito fondi propri e fondi statali in modo oculato e tempestivo, intervenendo soprattutto nei settori della ripresa economica e produttiva, ma anche nell'edilizia pubblica e quella scolastica, nella promozione del settore agricolo e zootecnico e persino nella valorizzazione turistica del Friuli per una rapida risalita in tutti i campi. Gli enti locali giravano ormai a regime con il supporto dei C.O.S.

Si era verso il termine della prima fase, e vista la legge in vigore all'epoca (la 996/70) che disponeva la presenza di un Commissario, peraltro con poteri limitati, solo per la primissima emergenza, con il mio imminente ritorno a Roma ci si pose seriamente il problema operativo di come far passare alla popolazione il periodo transitorio verso una fase di più normale sistemazione, pur ancora transitoria ma accettabile, che avrebbe compreso l'autunno e l'inverno successivi. Purtroppo, col senno di poi, possiamo dire che in quella sede furono valutati troppo ottimisticamente i tempi necessari per realizzare un vasto piano di costruzione di alloggi prefabbricati alla luce dei tempi tecnici di predisposizione delle aree, di costruzione e montaggio dei materiali. Si trattava di tempi per i quali non ci si poteva del resto basare su esperienze precedenti e che fra l'altro non erano mai stati fatti oggetto di stime sia pure di massima in sede di programmazione preventiva, anche per quanto concerne le capacità produttive nazionali. Prima del termine del mio incarico di Commissario, avevo svolto per questo alcuni accertamenti sulle possibilità dell'offerta di alloggi prefabbricati e li avevo trasmessi alla Regione.

A quel punto, essendo sostanzialmente esauriti i compiti emergenziali affidatimi dalla legge, con il 25 luglio lasciai l'incarico.

3. Il lento ritorno alla normalità

Così, durante la vacanza commissariale (25 luglio-13 settembre 1976) con il forte impegno della Regione, degli Enti Locali, delle Prefetture e delle forze organizzate rimaste nelle zone colpite, si cercò di migliorare ulteriormente le attività di superamento dell'emergenza, dal ripristino dei servizi e dei collegamenti, allo sgombero completo delle macerie, alla riparazione delle abitazioni danneggiate recuperabili. Accanto al programma di riparazioni private, la Regione portava avanti il suo piano di alloggi prefabbricati: con queste due forti iniziative, dietro il motto "di besoi" (da soli) si intendeva saldare la fase transitoria con la fase di ricostruzione definitiva. Quanto al piano degli alloggi provvisori, la Regione lo dimensionò intenzionalmente per un fabbisogno minore di quello totale prevedibile, puntando per la rimanente parte sulla riparazione degli edifici di civile abitazione non irrimediabilmente danneggiati, con stanziamenti di poco superiori a quelli per il piano di prefabbricati. Il piano fu per questo fissato in 9252 alloggi, per un totale di 343.000 m² di superficie impegnata e circa 30.000 persone da ospitare.

Da una parte, la lentezza delle perizie sulle case danneggiate (per i pochi tecnici a disposizione) e la mancanza dei criteri per la riparazione e per l'assegnazione dei contributi ai proprietari, dall'altra, i tempi per l'individuazione e l'acquisizione delle aree, le procedure

farraginose e le progettazioni, le difficoltà della gestione logistica della popolazione sfollata, portarono all'inizio di settembre, alle soglie del brutto tempo e del primo freddo, con la popolazione sfiduciata e timorosa di dover affrontare l'inverno in tenda. Tutto questo mentre le scosse continuavano tormentare la zona.

4. Il secondo commissariamento

Due nuove scosse (una dell'VIII grado) colpirono il Friuli l'11 e il 12 settembre, e la popolazione si sentì una volta ancora in ginocchio. L'emigrazione fuori regione, ma soprattutto le richieste di passaporto per l'espatrio, continuavano ad aumentare. Da più parti si levò la richiesta di un nuovo intervento massivo dello Stato, e una Commissione Parlamentare inviata nei luoghi sentenziò in modo decisivo la necessità di procedere a un nuovo commissariamento. Il 13 settembre fui di nuovo nominato, ma stavolta con poteri molto più ampi e di carattere eccezionale, e non di semplice coordinamento, poiché si trattava di saldare ormai la fase di soccorso con quella più complessa della ricostruzione. Appena nominato, il 15 settembre, mentre mi trovavo in Prefettura a Udine, arrivò la terribile seconda scossa che tutti ricordano come analoga a quella del maggio. I morti furono una decina, ma gli effetti sull'area furono esiziali, perché cadde quasi tutto quello che non era caduto a maggio, e caddero anche le case riparate durante l'estate: il fabbisogno di ricoveri raddoppiava, e non era più tempo per la tenda.

In quei giorni, mettendo a frutto le informazioni dei primi mesi, avevo preso alcune decisioni: il piano di alloggi provvisori andava potenziato; la popolazione, ad ogni costo, avrebbe dovuto essere arretrata provvisoriamente sulla costa veneta, sia per trovare un sicuro e stabile riparo per l'inverno, sia per non intralciare la realizzazione dei fabbricati. L'ipotesi di esodare, più volte ventilata durante l'estate, ma anche altrettanto osteggiata dalla popolazione, dopo il 15 settembre era divenuta inevitabile, e a quel punto la decisione di andare sulla costa andava solo concretizzata. Dopo aver ripreso le attività coi vice commissari e riattivato i C.O.S. nella composizione consueta, affiancai al piano della Regione un secondo piano del commissario da 10.500 alloggi, e detti il via all'arretramento di almeno 40.000 persone sulla costa, che avrei fatto rientrare via via che si completavano gli alloggi provvisori, mentre si sarebbe trattato di trovare migliaia di roulotte per garantire la permanenza in zona per l'inverno a chi doveva restare per motivi di lavoro.

L'esodo della popolazione (Fig. 5) fu organizzato secondo un modello che non aveva precedente alcuno, ma che in compenso è stato replicato con successo nella sua quasi totalità in occasione del terremoto dell'Abruzzo del 2009.

Con un'operazione complessa, si individuarono le zone di sfollamento con la necessaria dotazione di strutture ricettive e la loro acquisizione (talvolta anche con procedura forzata); poi si individuarono dei centri operativi chiamati Dipartimenti Assistenziali, collocati a Grado, Lignano Sabbiadoro, Bibione, Caorle e Jesolo nell'alto Adriatico, e Ravascletto, Forni Avoltri, Forni di Sopra e Rigolato nell'Alta Carnia. Si procedette poi al materiale trasferimento delle persone e delle masserizie, al riscaldamento degli alloggi, al vettovagliamento degli sfollati (Fig. 6). Lo sforzo più impegnativo fu poi quello di costruire per queste persone un "progetto sociale provvisorio" per non farle sentire abbandonate. Anche grazie all'aiuto dei comuni ospitanti, si istituirono servizi sociali essenziali e di trasporto, si assicurarono l'attività



Fig. 5 - Trieste, 24 settembre 1976: riunione della Giunta Regionale. Seduta con la partecipazione del Commissario Straordinario del Governo per il terremoto, on. Giuseppe Zamberletti, presieduta dal Presidente della Giunta Regionale, avv. Antonio Comelli, e con il Vice Presidente della Giunta Regionale e Assessore all'Industria e Commercio, dott. Nereo Stopper e il Segretario Generale Straordinario, ing. Emanuele Chiavola.



Fig. 6 - Jesolo, settembre 1976: il Commissario Straordinario del Governo per il terremoto, on. Giuseppe Zamberletti, saluta i bambini.



Fig. 7 - Udine, dicembre 1976: riunione della Commissione Speciale per il terremoto. Seduta alla presenza del Commissario Straordinario del Governo per il terremoto, on. Giuseppe Zamberletti, del Presidente della Commissione Speciale, rag. Salvatore Varisco, del Presidente della Giunta Regionale, avv. Antonio Comelli, del Segretario Generale della ricostruzione, ing. Emanuele Chiavola.

scolastica e la sanità. Vennero insediate nei luoghi di sfollamento anche delle delegazioni dei rispettivi comuni di origine. I rientri furono programmati in concomitanza con la progressiva consegna dei prefabbricati pronti, a partire da quelli del primo piano regionale, seguiti poi dalla seconda ondata di quelli realizzati direttamente dal commissario (Fig. 7).

5. La fine dell'emergenza

Le persone fecero rientro progressivamente tutte entro il 30 aprile 1977, con un lieve ritardo, quindi, rispetto alla tabella di marcia commissariale, che prevedeva la fine dell'esodo per il 31 marzo. A quella data, con il ritorno a più normali condizioni di vita, si poté ritenere chiusa davvero l'emergenza. La data di completamento dell'operazione di "reinsediamento" della popolazione nei comuni terremotati era stata fissata anche in considerazione della necessità di garantire all'industria turistica della costa la certezza di non perdere l'attività della stagione estiva, evitando un danno che poteva influenzare i flussi dei turisti, orientandoli verso altre destinazioni. Il Parlamento aveva prudentemente fissato il termine della gestione straordinaria commissariale per il 30 aprile. Quel giorno segnò l'avvio del percorso della ricostruzione e registrò un commosso "arrivederci" tra i friulani e i tanti che avevano con loro condiviso una stagione angosciosa ma anche ricca di impegno e di fiducia nella rinascita.