

SERIE DOCUMENTI - PAESE SERA

*Appassionante come un reportage
spiato come una requisitoria*

Rapporto sui Vajont

Storia d'una catastrofe che poteva essere evitata

Pubblichiamo la relazione integrale della Commissione di inchiesta tecnico amministrativa sulla sciagura del Vajont nominata l'11 ottobre 1963, inedita il 14 ottobre 1963 e composta dal Presidente del Consiglio di Stato prof. Carlo Bozzi (Presidente); prof. Livio Trevisan, ordinario di geologia all'Università di Pisa; prof. Raimondo Selli, ordinario di geologia all'Università di Bologna; ing. Giuseppe Merla, provveditore alle opere pubbliche per la Lombardia; prof. Michele Viparelli, ordinario di costruzioni idrauliche all'Università di Napoli.

uno stati, perciò, E. La Comma
La Comma
encomlab
dei limiti be

Ore 22,39 del 9 ottobre 1963: La morte scende su Longarone

PERCHÈ CHIEDIAMO l'inchiesta parlamentare

Il documento che « Paese Sera » pubblica oggi è appassionante come un romanzo. Il romanzo, appunto, sul Vajont. La definizione non è nostra: è dei componenti la Commissione d'inchiesta. Ed è una definizione puntuale: come nella costruzione di un romanzo, gli avvenimenti seguono una propria logica interna e quando si giunge alla parola fine si avverte che le cose, così come sono andate, non potevano concludersi che con la catastrofe finale. Di più: nel lento svolgersi del tempo si incontrano ad ogni passo cose che non sono state fatte (in linguaggio burocratico si chiamano inadempimenti) o che sono state fatte male. E sarebbe bastato fare una di quelle cose, o farla bene, perché l'evento non si verificasse o almeno non con quella portata. Sarà una verità orribile quanto si vuole, ma è la verità, la sintesi totale di tutta la vicenda. Ed è spaventoso ammettere che veramente di quell'orrendo massacro e di quelle immani e irrimediabili distruzioni colpevoli non sono la natura cieca o un'arcaica fatalità, ma persone fisiche e organi che ne portano tutta la pesante responsabilità.

C'è, tra i tanti, un illuminante esempio, un documento che più di ogni altro dà il senso angoscioso dello svolgersi degli eventi. È la lettera dell'ingegnere Vittorio Semenza datata 20 aprile 1961. Siamo a tre anni dalla sciagura e l'illustre geologo scrive: « Il problema di queste frane mi sta preoccupando da mesi: le cose sono probabilmente più grandi di noi e non ci sono provvedimenti adeguati ». Quasi pressogno della prossima morte, lo scienziato confessava la sua impotenza e lanciava l'ultimo suo grido di allarme. E non era, quella dell'ingegner Semenza, la disperata invocazione di aiuto di un « ignorante contadino » o di un povero sindaco di paese (i quali, secondo i "big" della Sade, i tecnici del ministero e, purtroppo, anche qualche nostro illustre collega, ubbidivano a "istinti irrazionali") ma l'autorevole e lucido giudizio di uno studioso di fama internazionale che conosceva metro per metro il Toc e aveva seguito sin dalla nascita i lavori del bacino idroelettrico.

« Mancano provvedimenti adeguati »: quelle tre inascoltate parole suonano come la sinistra epigrafe di Longarone.

L'ingegner Semenza non è il solo; è uno dei tanti. Nella allucinante storia del Vajont il richiamo alla vigilanza, il timore del peggio ricorre in maniera ossessiva: è il filo conduttore di tutta la vicenda. E' vero che la Sade moltiplica studi e ricerche, che si fanno prove su modelli, che sulle falde del maledetto monte si collocano apparecchi sismografici per avvertire i movimenti franosi, ma questo affannoso e spesso inconsulto accavallarsi di provvedimenti tesi a salvare, costi quel che costi, l'opera, è la conferma che non si dormivano sonni tranquilli. Non si ritrovano, nelle diverse perizie, mai un giudizio totalmente positivo: se da una parte si affaccia la speranza che forse l'evento potrà essere contenuto, dall'altra si avanza sempre l'ipotesi pessimistica che potrebbe verificarsi un franamento di portata incommensurabile. Ad un certo momento si conclude persino che « ci si trova dinanzi a fenomeni nuovi nella letteratura tecnica ». In sostanza, esisteva la certezza scientifica che qualcosa sarebbe accaduto e con altrettanta certezza scientifica si conveniva che i provvedimenti non erano adeguati.

« Nel periodo che va dal 4 novembre del 1960 al 16 novembre del 1961 — si legge nella relazione — si comincia ad avere un'idea abbastanza precisa della enorme entità del fenomeno ». E mentre si calcola che la massa in movimento è di 200 milioni di metri cubi (saranno poi 300) si verifica una frana di 700 mila metri cubi di roccia, si apre una fenditura di 2500 metri e si registrano scosse telluriche determinate dai movimenti sotterranei del monte.

Non si leggono senza sgomento le ultime pagine dell'inchiesta, quelle relative alla sera di morte di Longarone. Siamo in un'atmosfera (ci si consenta il richiamo, anche se può parere irrivale in tanto tutto) che sta tra una grottesca fantasia kafkiana e un ambiente di provincia alla Ciochemerie,

con ingegneri che dall'America, dove si trovano in fretta, spediscono allarmanti cartoline a sostituti cui non hanno lasciato consegnare e che si considerano « supplenti »; e capi dell'ufficio civile che rimandano a « domani mattina »; gli stessi uffici del genio civile « operati di lavoro elettorale » (che non si sa bene che cosa significhi); tecnici che delle dighe hanno solo ricordi universitari, e geometri delegati a funzioni di ingegneri che redigono rapporti quindicinali « senza sapere che cosa facessero ». Tutto ciò sembra irreali, e irreali non è; sembra romanzesco e ha invece una sua logica, una sua spiegazione.

Ed eccola, la spiegazione. « Il Genio civile — si legge nella relazione — si è dimostrato poco adeguato ai suoi compiti. E' stato chiaramente dimostrato che questo ufficio — che aveva in passato funzionato egregiamente — si era inaridito praticamente, burocratizzando le sue funzioni, affidandosi eccessivamente al concessionario ». Cioè alla Sade. E in un altro passo, ancora più esplicitamente: « La spiegazione potrebbe forse rinvenirsi nella fiducia riposta nel complesso Sade ». Qui sta il punto: gli organi pubblici, a tutti i livelli, avevano demandato ogni potere alla Sade, la quale da controllata diventava controllore. La Commissione d'inchiesta dichiara tutto ciò inaccettabile e sottolinea più volte questo anormale rapporto normale.

La Commissione ha svolto un pregevole, onesto e coraggioso lavoro. Ma aveva dei limiti, in certi precisi — lo rileva più volte — oltre il terreno tecnico-amministrativo non poteva andare. Ha denunciato le responsabilità della Sade e degli organi statali, ma non poteva investire il più largo contesto di rapporti politici e sociali che stavano alla base dei rapporti Stato-Sade.

Ed è invece questo il nodo da sciogliere. Gli organi, va bene; i funzionari, d'accordo; ma al di sopra di essi c'è una volontà politica, rappresentata dai ministri. Di essi nella relazione non si fa parola, ma sono chiamati in causa. Nel 1960, nel momento più drammatico, che facevano i Ministri dei Lavori pubblici in carica? E, tanto per fare un nome, non fu nel 1961 l'allora Ministro Zaccagnini a ricevere personalmente una Commissione dell'amministrazione provinciale di Belluno, capeggiata dal suo Presidente, democristiano, che illustrò la gravità della situazione chiedendo immediati provvedimenti? Che cosa decise il Ministro ancora ha da sapere: di certo si sa che cosa disse il Presidente della delegazione al suo rientro a Belluno: « La Sade è uno stato nello Stato ». E che fine facevano i telegrammi spediti ai ministri dai sindaci di Erto, Casso e Longarone?

I ministri dell'epoca non potevano quindi « non sapere », anche perché dovevano rispondere a interpellanze parlamentari sulla questione. Ecco perché, a nostro avviso, le risultanze della Commissione tecnico-amministrativa non possono essere un punto di arrivo, ma di partenza. Dal momento che la Commissione ha denunciato l'anormalità di un rapporto, la subordinazione degli interessi pubblici a quelli privati, la capitolazione dello Stato dinanzi a un gruppo di interessi, non ci si può fermare qui; occorre giungere al nodo politico. E ciò può fare soltanto un organismo investito di pieni poteri, quale una Commissione Parlamentare d'inchiesta. All'epoca della tragedia si obiettò che la Commissione tecnica avrebbe escluso quella Parlamentare; i risultati cui si è pervenuti dimostrano il contrario; non soltanto la prima non esclude la seconda, ma la rende necessaria. Poiché non si tratta tanto di colpire qua e là dei funzionari, ma un sistema che frena ogni moto di progresso, spegna ogni anelito a un vivere civile.

Noi ricorriamo l'on. Segni sulla bianca scrivania di Longarone. Pallido, distatato, davanti ai pochi superstiti della tragedia non mormorò che poche parole « Avrete giustizia ». Rappresentava in quel momento la maestà dello Stato e la Nazione ferita. Ebbene, è giunto il momento di rendere veramente giustizia, fino in fondo, colpendo alla radice. Per la pace di quei poveri morti che troppo in fretta abbiamo sepolto, per la sicurezza dei vivi ancora ammantati dalla sciagura e dal peso di tante responsabilità.

ENRICO ARDU'

Come già per il « Libro Bianco » presentato dal Comitato per la difesa della montagna di Belluno, Paese Sera, ubbidendo ad una sua tradizione, pubblica integralmente il « Rapporto della Commissione di inchiesta sul Vajont ». E' un lungo documento che tutti gli italiani devono conoscere. Nelle sue 217 pagine è narrata tutta la storia, durata 35 anni, del tragico bacino idroelettrico, dalle prime ricerche sino alla notte del 9 ottobre 1963. Il rapporto è diviso in due parti. Nella prima sono contenute considerazioni di ordine generale (compiti e limiti della Commissione, regime delle concessioni, poteri di vigilanza statale). La seconda parte è suddivisa in cinque capitoli che seguono cronologicamente lo svolgersi degli avvenimenti. Nelle conclusioni, infine, si risponde ai quesiti posti alla Commissione al momento della sua costituzione. Sono trascorsi quattro mesi da quella tragica notte, quando Longarone e i suoi abitanti sparirono dalla faccia della Terra. Ai drammatici interrogativi che allora si posero il rapporto dà una prima risposta: non tutto è stato fatto perché la sciagura fosse evitata. E soprattutto, vengono fuori con chiarezza, gli anormali rapporti tra la Sade e gli organismi di controllo, che praticamente non esistevano. Restano ancora domande senza risposta. Ma è già un primo passo avanti. Pubblicando questo documento noi vogliamo soltanto portare un contributo alla verità e, insieme, rendere il migliore omaggio alla memoria di tante vittime innocenti che ancora chiedono giustizia.

Il testo della relazione

Onorevole Ministro,

alle ore 22,39 del 9 ottobre 1963 il movimento franoso delle pendici del Toc, già in atto, da tempo, sulla sinistra del Vajont, assumeva un andamento precipite, irruento, irresistibile. L'acqua del lago artificiale, alla quota di 700,42 m. sul livello del mare, subiva una formidabile spinta: con andamento pauroso, si calcola di 50 chilometri all'ora, la frana avanzava, su di un fronte di circa 2 chilometri a monte della diga; raggiungeva, così, la sponda destra, urtava contro questa, vi scorreva sopra, superando, in alcuni punti, di 100 metri la quota iniziale.

La tremenda pressione della massa, che aveva conservato la sua unità, spostava, con violenza mai vista, un volume di 50 milioni di metri cubi di acqua.

Fenomeno apodittico, un'onda si sollevava fino a 200 metri, per ricadere, paurosa, irradiciandosi in parte verso la diga, in parte verso il ramo interno del lago.

Non più contenuta, la prima, con un volume di circa 25 milioni di metri cubi, superava la diga, si lanciava nella gola, protettandosi poi, turbinosa, verso la valle del Piave. Irronpeva, così, sventigliandosi, flagellando, inesorabile, violenta, rapida ca — sull'ampio scenario, che si chiude di sotto. Le luci, palpiti di vita, d'industrie feconde, operose, di Longarone, di Pirago, della sponda di Fontanace, di Villanova, di Fae, dei borghi di Castellavazzo e di Codissago, della cartiera, allo sbocco della gola, improvvisamente si spengono, con esse migliaia di vite umane. Il fiume, immprovvisamente ingrossato, assume aspetto di piena mai vista; danneggiata Soveregne, Belluno; prosegue, poi, dopo 80 chilometri, placido, a trovar pace verso il mare.

Nell'interno del lago, l'acqua restadurata dell'onda investe Pineda; l'onda si riflette, va a colpire S. Martino, risalendo verso il passo di Sant'Osvaldo: case, borghi, abitati da poveri con-

tadini, sono distrutti: con essi, altre vite umane.

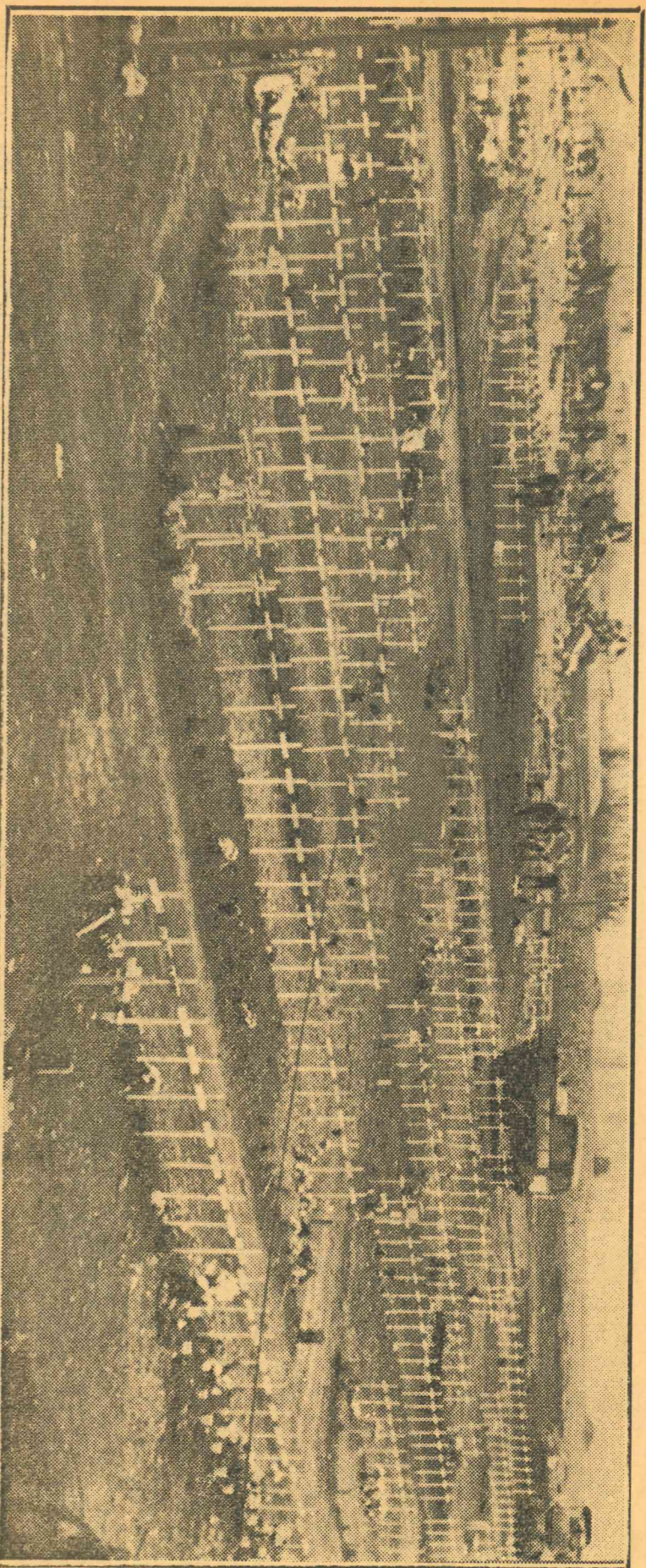
Cinque rapidi intensi minuti sono stati sufficienti ai completi della tragedia: due umili spettatori, assistono ne di altissimi valori umani, assistono al fenomeno: a monte, il parroco di Casso, don Carlo Onorini, il quale, trepidante, vigilava sulle luci dei riflettori, che seguivano il movimento franoso; a valle, sotto la diga, il carabiniere Riccardo Aste, invitato, pochi minuti prima, in servizio di sicurezza; una fiamma di luce bianchissima — la distruzione, in tempi brevemente differenziati, di due linee di trasporto ad alta tensione, a monte e a valle della gola — una colonna altissima di acqua, mista a sassi, che assumeva, nel bagliore della bianca luce, un colore denso, lattiginoso, grigiastro; l'arco dell'onda, proiettantesi nella valle; un fragore assordante, un precipitare di massi di pietra, di terra.

Sullo scenario di morte, sovrastava, intatta, la diga, creazione umana, gloria della tecnica italiana: non vinta, ma superata dalla natura.

Poco più di ventiquattr'ore dopo, rientrato dai luoghi del disastro, il Ministro dei Lavori Pubblici informava il Presidente del Consiglio di Stato che era suo intendimento nominare una commissione d'inchiesta della quale si proponeva di affidare a lui la presidenza. Insieme, poi, essi interpellavano il Presidente del Consiglio Nazionale delle Ricerche, perché designasse tre professori universitari, altamente qualificati, di assoluta indipendenza. A questi, il Ministro aggiungeva un funzionario del pari altamente qualificato nella persona del Provveditore alle Opere Pubbliche della Lombardia.

La Commissione veniva insediata il 14 ottobre 1963: ad essa si assegnavano due mesi di tempo, per presentare una relazione, la cui indagine è chiaramente segnata nel decreto istituito.

Questo, « ritenuta l'opportunità di accertare, sul piano tecnico ed amministrativo, mediante l'esame di una



Fortogna: era un giallo campo di grano; è una immensa fossa comune che raccoglie i morti di Longarone, Fae, Villanova, Pirago

Commissione di esperti, altamente qualificati — ed indipendentemente dalla istruttoria penale di competenza dell'Autorità Giudizioria — le cause, prossime e remote, determinanti la catastrofe della diga del Vajoni del 9 ottobre 1963», proponeva alla Commissione i seguenti quesiti:

31 sedute collegiali

a) se, anche alla luce degli eventi successivi, sia stato dato, a suo tempo, il giusto rilievo, nella progettazione e nella costruzione della diga, all'esame idrogeologico di tutta la zona a monte del bacino, e se, anche successivamente al completamento dell'opera, sia stato dato il giusto rilievo ai frantumati verificatisi a monte della diga;

b) quale sia il motivo per cui il collaudo, disposto in corso d'opera dal 25 marzo 1958, si protrigga tuttora e su quali punti controversi la Commissione collaudatrice (o membri di essa) abbia espresso pareri discordanti;

c) quale sia stato il regime di sperimentazione prescritto dalla Commissione collaudatrice, e se siano sempre state disposte ed adottate tutte le misure precauzionali imposte, oltre che dalla tecnica, dalle necessarie regole di particolare prudenza, specie con riferimento al manifestarsi dei fenomeni fransivi;

d) quale sia stato il regime del bacino nei dieci giorni antecedenti il disastro; se esso corrispondesse alle prescrizioni della Commissione collaudatrice e se offrisse sufficienti garanzie di sicurezza;

e) se le manifestazioni franose degli ultimi giorni, antecedenti al disastro, ed eventuali altri fatti fisici concomitanti, che indussero a prescrivere lo sgombero della popolazione di Erto, fossero tali da imporre analogha prescrizione anche per le popolazioni a valle della diga, se i tecnici dell'ENEL-SADE abbiamo operato con la dovuta diligenza ed iniziata nel rilevare; denunciare tali fatti alle competenti autorità, ed a tempo opportuno; e se tali autorità, od uffici competenti, avvertiti, siano tempestivamente intervenuti.

L'incarico, malgrado la proroga indispensabile di trenta giorni, è stato ultimato in tempo relativamente breve, ove si tenga conto delle difficoltà della complessità, quando non addirittura della complicità delle indagini.

Conoscenza di fatti e, in particolare, del fenomeno fransivo, nelle cause, nello evolversi, nella drammatica conclusione; a ciò si è provveduto con ampio studio geologico, allegato a questa relazione. Esame degli studi tecnici, dei dati raccolti dalla S.A.D.E. e dall'ENEL-SADE: rielaborazione di essi, proprio agli effetti della migliore conoscenza di fenomeni, che hanno preceduto la catastrofe; consultazione di atti, riflettenti un procedimento amministrativo, il quale ha percorso, per limitare l'indagine ai precedenti memo lontani, un cammino di oltre 15 anni. Presenza sui luoghi: cogliere, dalla visione immediata del tragico

scenario, dalla viva voce dei superstiti, ogni elemento di informazione, di giudizio. Lavoro, reso più arduo dalle necessità di consultare una documentazione — totalmente sequestrata dall'autorità giudiziaria — la cui conoscenza si è potuta avere con notevole ritardo, anche di oltre due mesi dal conferimento dell'incarico. Conoscenza necessariamente non integrale; ma, si aggiunge e si spera, sufficiente a determinare conclusioni, che tragano fondamento in sicuri elementi di giudizio.

Tutto ciò è stato fatto, nella convinzione di rendere doveroso tributo alla migliaia di vittime innocenti della sciagura, e ai superstiti, di soddisfare la legittima attesa del Governo, che ha sollecitato l'inchiesta, del Paese tutto, che, dopo l'ansia e l'angoscia, intende vedere, conoscere, giudicare sull'evento, che ha scongolato, attraverso un modesto, quantitativamente, lembo del suo territorio, cospicui interessi, non soltanto meridionali: visione sollecita, equilibrata, non risserrata nell'ambito di concrete, immediate personali responsabilità, ma dall'ampio respiro, che considerasse la tragedia nella sua completezza, nelle cause e nelle manifestazioni; consultivo, e, al tempo stesso, momento costruttivo per una ripresa; che, superando l'angoscia, l'incubo, rivelasse al Paese anche i fermenti positivi, emergenti dal disastro.

In novanta giorni di intenso continuo lavoro, sono state tenute trentun sedute collegiali anche sul posto, senza dire delle indagini particolari, protrattesi per lunghe ore, più spesso per intere giornate, sui luoghi della catastrofe, e altrove: momenti, tutti, dominati dalla esigenza della verità, che è quanto dire della giustizia.

Parte I CONSIDERAZIONI GENERALI

CAPITOLO I COMPITI E LIMITI DELLA COMMISSIONE

Il decreto istitutivo della Commissione, con i quesiti proposti, rivela, quasi segmentandoli, i momenti essenziali di un cammino, che si conclude nel tragico evento della notte del 9 ottobre 1963.

Sembra, peraltro, opportuno, mettere in evidenza la essenziale finalità della indagine.

Questa non può mirare, a differenza di quanto usò, comunemente — e gli esempi sono anche recenti — ad accertare fatti e cause, che possano schindere il campo ad interventi di altri poteri; per fini diversi e più qualificati, diretti, cioè, alla tutela di interessi, riferibili al generale rapporto, che lega il cittadino allo Stato. Ciò è fuori della concreta attuale realtà nella quale ciò che colpisce, con immediata tragicità, è la distribuzione di vite umane; un bene, questo, che esprime il più alto valore sociale, la cui tutela costituisce sostanza primigenia del vivere civile.

Ciò spiega il pronto intervento, sia

pure ancora in sede informativa, del magistero punitivo, che è, in uno Stato libero, sovrano presidio di tutti, contro chiunque.

Indagine, che il Governo ha affidato alla Commissione, non vuole rappresentare, perciò, elemento corrente, quasi di affiancamento, agli accertamenti, che il magistrato compie; neppure attività di parte, svolta a difesa di interessi patrimoniali, meglio, fiscali o erariali, che, in quanto riferibili allo Stato, sarebbero anche essi degni di particolare tutela, perché pubblici. Tutt'altro: essa ha un valore etico, che va sottolineato: anche per intendere lo sforzo della Commissione, e il valore degli accertamenti, che, muovendo dal tragico ambiente, si irradiano in direzioni varie, che riflettono vasti interessi pubblici e, anche, e meglio, sociali.

Le cause, gli effetti sono stati, perciò, considerati nella loro tragica fenomenologia, sono stati percepiti, riassunti, e, si vorrebbe quasi dire, con espressione nuova, riassunti, per una ulteriore fruttuosa indagine, nell'interesse del Paese tutto: il funzionamento, cioè, degli organi tecnico-amministrativi; la validità di una normazione, che potrebbe rivelarsi non più attuale; basterebbe considerare che l'evento si è manifestato in un momento di passaggio, quasi di sutura, tra un ordinamento e un altro: saggiare, perciò, la bontà, la efficienza degli strumenti, oltre che umani, giuridici.

Fare, si passi l'immagine, come il semeiotico, che considera i sintomi, non soltanto nella loro immediata espressione, ma come elemento per scrutare, allargando occhio e mente, un più vasto orizzonte, cioè il corpo umano tutto.

Questa concreta finalità definisce, nella sua essenziale caratteristica, la funzione della Commissione, e dà ad essa fisionomia appropriata.

Alla base dell'indagine è il concetto di responsabilità, che si vuole qui riguardare da un punto di vista generale.

Questa non va limitata al magistero punitivo o a quello del giudice civile. In uno Stato, che ha per vocazione costituzionale la socialità, interessi vasti e complessi confluiscono nell'imponente fenomeno che è all'esame: a quello della vita umana, del patrimonio individuale, si aggiunge — anch'esso rilevante — l'interesse al retto andamento della cosa pubblica, nella più vasta accezione: interesse, che si attua mediante concrete potestà amministrative, e, ove occorra, mediante la normazione, diretta all'attuazione da alcune, deficienze, incongruenze del sistema in vigore; interesse sociale a conoscere lo svolgersi degli avvenimenti, ponendo in evidenza, nel loro complesso, chiaroscuri indispensabili, i dati positivi, e, quelli, purtroppo, negativi. Ciò perché gli organi del potere pubblico e i cittadini, anche non qualificati, elemento costitutivo della comunione sociale — partecipipi, per definizione costituzionale, della stessa sovranità — sentano e conoscano le eventuali manchevolezze, che possono risultare nella complessa tragica vicenda, la cui importanza ha colpito il patrimonio, materiale e, anche, morale, della Nazione tutta.

Questo è, per concludere, il compito della Commissione.

I pubblici poteri

Le osservazioni, che precedono, mettono così, in evidenza l'aspetto etico, non soltanto consuntivo, ma, lo si ripete, soprattutto costruttivo, della inchiesta.

Attraverso essa il Paese — di cui si è reso interprete il Governo — attende una valutazione, e, al tempo stesso, una direttiva. Veder chiaro, sotto ogni punto di vista: le concrete responsabilità individuali, se vi sono, saranno, a suo tempo, e in sede competente — penale, disciplinare, civile — accertate. Cogliere, nel fenomeno, le cause, i momenti, drammatici e di minor rilievo, in cui esso si è manifestato; i protagonisti, considerati come organi e come uffici: la validità strumentale, il modo di funzionamento, in senso ampio, dei pubblici poteri. In questa indagine il Governo si presenta nella posizione dialettica, che l'Amministrazione ha e deve avere in procedimenti del genere: non di parte, sia pure qualificata, ma di potere pubblico, il cui uso, in regime democratico, i cittadini tutti hanno il diritto e il dovere di conoscere: come abbiano, cioè, funzionato i congegni, mediante i quali la pubblica autorità si organizza ed agisce: uomini, uffici, norme.

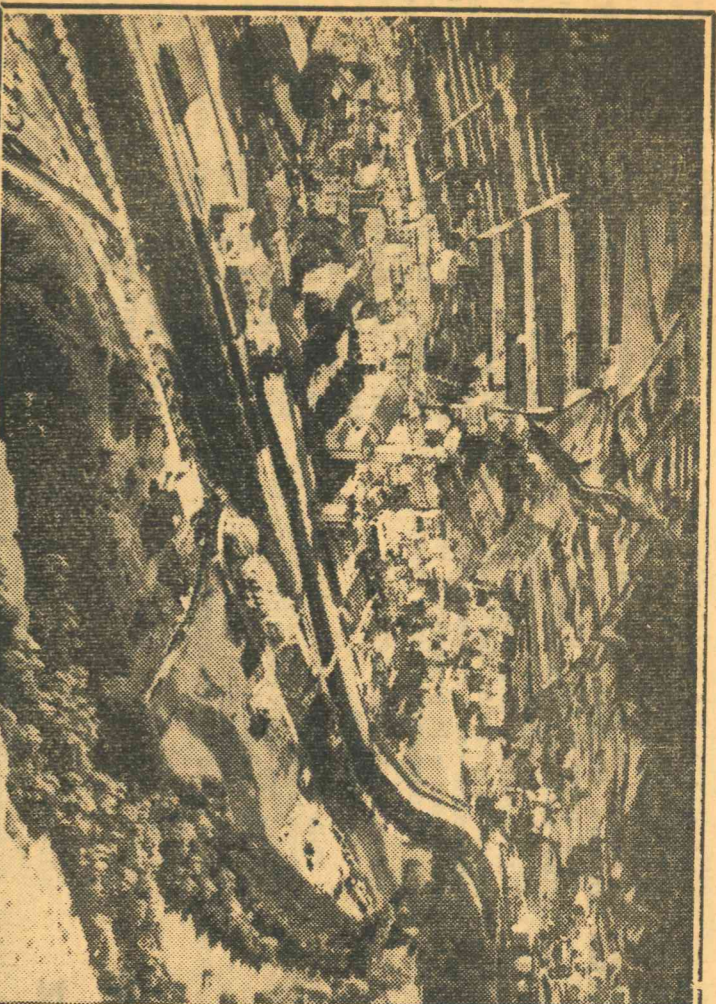
Insomma, la Commissione, che è quasi del tutto estranea all'Amministrazione attiva, costituita di elementi che svolgono il loro ordinario altissimo magistero nella più assoluta libertà ed indipendenza, e del Presidente di quella magistratura, che ha, per vocazione costituzionale, la tutela della libertà in confronto dell'esercizio del potere pubblico, si propone di accertare proprio come il pubblico potere sia stato esercitato.

CAPITOLO II RAPPORTO DI CONCESSIONE E RELATIVI SOGGETTI

Il rapporto giuridico, che si presenta fondamentale, all'indagine, è la concessione di grandi derivazioni di acque, disciplinata dal Titolo I del T.U. 11 dicembre 1933, n. 1775.

Dire cioè, peraltro, significa cogliere il dato esteriore, anche se essenziale, di un atto, dal quale sorgono situazioni giuridiche, e nel quale confluiscono interessi amministrativi, che è bene sottolineare.

La demanialità delle acque (art. 1 della legge) fa sì che l'utilizzazione di esse dia vita ad un rapporto di diritto pubblico tra Stato e privato, a cui è concessa l'utilizzazione del bene. Ma, proprio perché si tratta di bene pubblico, l'utilizzazione non è libera e indiscriminata, ma dev'essere accompagnata da un disciplinare, nel quale sono contenute le modalità di utilizzazione e di esercizio rivolte al razionale sfruttamento del bene. Queste modalità divergono particolarmente complesse e delicate, quando la derivazione si attua attraverso opere, che possano mettere in pericolo la sicurezza delle persone e delle cose. Per le grandi derivazioni, poi, le



Due impressionanti immagini della zona di Longarone prima e dopo la cata strofe. A sinistra: un operoso paese. A destra: è passata la valanga d'acqua

momento in cui essi possono rivelarsi contrastanti, attuata mediante la piena efficienza dei mezzi, dovrebbe dar vita, così, alla perfetta esecuzione e al razionale sfruttamento dell'opera pubblica.

Si è, fin qui, considerato il meccanismo formale, diretto a realizzare la migliore possibile utilizzazione di beni pubblici di importanza nazionale. Ma il meccanismo non può essere inteso appieno nel suo reale funzionamento, ove non lo si integri con una visione dei motori, cioè dei protagonisti delle complesse operazioni, attraverso le quali il meccanismo stesso si attua: accostarsi, cioè, al concreto rapporto, per sentirne, saggiarne, valutarne la sostanziale validità.

Senza una realistica visione dei protagonisti, infatti, l'indagine sarebbe estranea alla realtà viva, nel caso concreto, a quella vissuta.

Le espressioni concedente, concessionario, ausiliario della pubblica amministrazione, e relativa competenza, rimarrebbero relegate nell'arida formulazione di paradigmi giuridici, se non si desse loro vita, calore, quasi il colore dei rapporti, necessariamente umani, che tra essi si svolgono. Così soltanto si potrà avere una compiuta visione di una situazione che, all'occhio di chi vive fuori della realtà, potrebbe sembrare arida, perché depauperata della sua sostanza umana.

I fini dell'opera

La concessione, che si manifesta attraverso un atto, nel quale l'amministrazione dovrebbe essere posta in situazione di preminenza, rappresenta una forma di organizzazione amministrativa. Sia pure nella finalità di raggiungere un suo obiettivo, il concessionario è un ausiliario della pubblica amministrazione, nello svolgimento dell'attività, intesa a realizzare e a sfruttare l'opera, la sua azione corre con quella dello Stato. La subordinazione, le forme di intervento statale, esercitato con l'autorità, il prestigio, la forza, che lo Stato ha, o dovrebbe avere, sono soltanto mezzi, forme di collaborazione, attraverso le quali l'intento, cioè l'opera, dovrebbe essere raggiunto, nel migliore dei modi.

Queste osservazioni, però, circoscrivono a modeste derivazioni di acque, a concessioni di autolinee, alla vendita di generi di monopolio, a modeste esattorie per la riscossione di tributi, hanno un valore, che trova piena rispondenza nel formale meccanismo legislativo. Questo valore può essere, talora, notevolmente attenuato: si pensi alle grandi concessioni, che implicano attività di eccezionale importanza, sotto ogni punto di vista: tecnico, finanziario, industriale, organizzativo, economico: ad organizzazioni concettualisti in complessi di alto rilievo, i quali coinvolgono, nella loro struttura, parte cospicua della ricchezza nazionale, e, con essa, interessi non soltanto economici. Questi soggetti presentano una struttura diversa, e, sotto certi aspetti, superiore a quella dello Stato; si valgono di competenze tecniche di grande fama, liberamente scelte; dispongono di mezzi economici, facilmente reperi-

ribili, utilizzabili senza formalità complesse, peggio, complicare: scelgono dipendenti e collaboratori, a cui assegnano stipendi e compensi, adeguati ai compiti affidati. Si contrappongono, insomma, con una forza che deriva, spesso, da sostanziale, effettivo valore, a coloro che, con autorità e prestigio, dovrebbero esprimere la supremazia dell'altro soggetto, cioè lo Stato. I lineamenti del quale, così, possono stemperarsi, quasi sfaldarsi in una dialettica, che si svolge con forze, che possono, talora, non mantenere il necessario equilibrio.

Proprio per questa ragione può determinarsi, tra i soggetti dell'atto di concessione, sia pure in buona fede, uno stato d'animo particolare, che si vorrebbe chiamare di affidamento; le rispettive competenze, invece, stabilite per l'attuazione di interessi diversi, dovrebbero, sì, collaborare, agendo, però, ognuna nella sfera delimitata dalla legge.

Il diagramma, tra Stato e concessionario, che, differenziandoli, dovrebbe comporre gli interessi dei due soggetti del rapporto, viene, così, talvolta, praticamente eliminato, per lo meno snobbato, proprio per il particolare stato d'animo, conseguente alla fisionomia dei soggetti stessi.

Noi potremo vedere il volto austero dello Stato nel prefetto, nell'intendente di finanza, nell'ispettore della motorizzazione, che impongono, con l'autorità e il prestigio, che derivano dalla funzione esercitata e, anche, dai fatti semplici da controllare. L'esatto adempimento della concessione. Ritisce meno facile, invece, vederlo, come nella concessione in esame, nell'assistente governativo, che dovrebbe, rimanendo in permanenza sul posto durante la costruzione, tutelare il buon impiego dei materiali, lo svolgimento dei lavori, il risultato delle prove di cantiere; nell'ingegnere del Genio Civile, al quale sono affidati, come si è visto, compiti di grande responsabilità, che richiedono, oltre il resto, una affinata e qualificata preparazione e specializzazione tecnica.

Questa attività locale, poi, si compone, quando addirittura non si dispande in successiva, più qualificata competenza: quella del Servizio dighe, che risiede a Roma, al quale, le autorità locali hanno l'obbligo di riferire. Al Servizio dighe devono essere periodicamente inviati i dati, che dovrebbero consentire di seguire l'andamento tecnico dell'opera soprattutto dal punto di vista della sua sicurezza. Nel caso che ci riguarda, si è trattato, ci si riferisce all'ultimo periodo, di attività burocratica, di trasmissione « per debito di ufficio » senza appropriato commento da parte dell'autorità locale, che, in immediato contatto con la realtà, dovrebbe manifestare il proprio avviso, o, addirittura, emettere, o quanto meno proporre concreti provvedimenti.

Il tecnicismo e la specialità della competenza hanno consigliato talora di conservare, a titolo personale, allo ingegnere che si era occupato della diga, il compito di seguire l'opera, anche quando egli sia stato trasferito ad altro ufficio. La consuetudine, che pure potrebbe essere saggia, può essere causa di inconvenienti, quando manchi il collegamento tra ingegnere, per dir così, a titolo personale, e Servizio dighe.

Il Servizio dighe, lo si è visto, rite-

risce e propone, fa capo, cioè, al Presidente della quarta sezione del Consiglio Superiore: esso ha (art. 9), nella specie, un compito di vigilanza, senza possibilità di emanare concreti, rilevanti provvedimenti. Non può essere esclusa, poi, quando esiste una Commissione di collaudo, specie se in corso d'opera. L'utilizzazione, sia pure a titolo personale, di membri qualificati di essa. Ne deriva che, malgrado le norme precise, le competenze possono di fatto, intersecarsi, o, addirittura, ammorbidirsi o stemperarsi: si ha, quasi, l'impressione di una macchina che, per avere molte ruote, si rivela, proprio quando se ne manifesta la necessità, dall'andatura lenta, quasi asmatica.

Le osservazioni, che precedono, hanno lo scopo di mettere in evidenza, attraverso la constatazione di un non perfetto funzionamento, l'opportunità di revisione dell'attuale sistema normativo.

I rapporti tra concedente e concessionario sono stati sostanzialmente modificati dalla legge 6 dicembre 1962, n. 1643, con la quale veniva istituito l'Ente Nazionale Energia Elettrica.

Questa, com'è noto, determinava la concentrazione in un ente statale delle concessioni, esistenti per le derivazioni di acque pubbliche a scopo industriale, veniva, così, a stabilirsi la sostituzione dell'ente all'attività, già esplicata da singoli soggetti privati.

Il fenomeno va riguardato non tanto come semplice successione, meglio, concentrazione di attività in unico soggetto pubblico (vera e propria amministrazione indiretta) quanto, piuttosto, sotto il profilo della sua alta politica, cioè come rivendicazione alla collettività della utilizzazione e dello esercizio di un bene, che le appartiene; ciò, è ovvio, per una più compiuta realizzazione di interessi pubblici e sociali.

La zona geologica

Il sistema normativo presenta un duplice aspetto, che non può non essere in questa sede sottolineato.

Il primo riguarda non tanto la struttura organizzativa del nuovo ente, quanto l'oggetto, che ad esso si affida. L'ENEL si sostituisce al soggetto privato nell'esercizio, cioè, nella concessione di un bene pubblico. Lo Stato si manifesta, così, attraverso una duplice organizzazione, in duplice veste: di concedente e di concessionario. Quale concedente, esso si struttura nei vecchi organi, già considerati: quale concessionario, prende vita nell'ente pubblico.

Ma se questo è il dato formale, non sembra dubbio, che l'alto valore politico del nuovo ordinamento poteva rivelarsi soltanto nella sostanza del rapporto, una sostanza che si vorrebbe chiamare humus, diversa da quella del precedente.

In fondo, al privato, che si è già considerato nelle sue essenziali caratteristiche, doveva sostituirsi la collettività organizzata.

Concessionario l'ENEL, concessionaria la SADE; ma il nuovo rapporto, proprio per le finalità della legge, doveva eliminare, come ramo secco, gli

aspetti, nei quali potesse comunque rivelarsi il fine privato, che più non esisteva. Ciò, è manifesto, non poteva essere disciplinato dalla legge istitutiva dell'ENEL. L'ordinamento normativo, che dovrà sistemare la materia, non potrà prescindere da questo dato fondamentale, che è come l'asse, su cui frulla la riforma del dicembre 1962.

Il problema, estremamente delicato e di non semplice attuazione, specie in un primo tempo, era, perciò, di organizzazione e di uomini; non era, certo, facile, era forse anche impossibile, in difetto di una normazione nuova, creare, nella vecchia, una mentalità che rispondesse alle esigenze e alle finalità dell'ente di Stato. E molto meno era facile, conservando, sia pure temporaneamente, al completo, la vecchia struttura organizzativa, ottenere che uomini, legati alla vecchia società, si formassero una mentalità nuova, rispondente alle sostanziali finalità, che dall'azienda statale si dovevano pretendere: e, per giunta, che questa mentalità si rivelasse in un momento, in cui occorreva guardare, senza riserva di utile privato, che più non doveva esistere, ai reali, unici interessi pubblici, che le circostanze esigevano.

Parte II

DAI PRIMI STUDI ALLA CATASTROFE

La seconda parte comprende la cronistoria del bacino, suddivisa in cinque periodi, caratterizzati da eventi particolari o da cicli di ricerche. A ciascun periodo corrisponde un capitolo, nel quale saranno dapprima esposti gli studi eseguiti, gli avvenimenti occorsi, i provvedimenti e le decisioni adottati: a queste esposizioni di carattere documentario seguiranno osservazioni, di carattere tecnico e giuridico.

Si indica l'oggetto dei capitoli:

- 1) dai primi studi al 15 giugno 1957;
- 2) dal 16 giugno 1957 al 3 novembre 1960;
- 3) dal 4 novembre 1960 al 15 ottobre 1961;
- 4) dal 16 ottobre 1961 al 2 settembre 1963;
- 5) dal 3 settembre al 9 ottobre 1963.

Ovviamente l'attenzione della Commissione è stata rivolta agli studi, che hanno attinenza con la stabilità dei versanti del bacino del Vajont, con particolari riguardo al versante sinistro, sede della frana del 9 ottobre 1963.

L'esposizione tecnica è corredata dalle tavole necessarie per una migliore comprensione degli argomenti.

CAPITOLO I

DAI PRIMI STUDI AL 15 GIUGNO 1957

Questo periodo comprende le ricerche e gli studi che hanno portato alla presentazione del progetto definitivo e alla sua approvazione da parte del Consiglio Superiore.

STUDI E RICERCHE

Le prime ricerche geologiche sulla valle del Vajont, per la progettazione di un bacino artificiale, sembra risalgaano al 1928: in quest'anno si ha una relazione preliminare del prof. Giorgio Dal Piaz.

Fin da allora fu rilevato, che sul fianco sinistro della valle « in corrispondenza al ponte di Casso, i calca-

mento da circa 10° kg/cm² a circa 10³ kg/cm².

In due lettere scambiate, il 2 e il 7 marzo 1961, con il prof. Tonini, il professor Caloi precisava che un fenomeno di così rapido decadimento letale non aveva precedenti nella letteratura tecnica.

Il 3 febbraio 1961 il dott. Müller presentava un rapporto sulla frana nella zona del Toc. Esso riprendeva sostanzialmente quanto già figurava nel verbale della riunione del 15-16 novembre 1960 al cantiere del Vajont. La nuova relazione è però interessante in quanto cercava di meglio configurare il fenomeno franoso, con una notevole, forse eccessiva, ricerca di particolari. Essa supposeva, anzitutto, che vi fossero due masse franose, una ad est e l'altra ad ovest del Massalezza, con un differente meccanismo di movimento. La massa di frana occidentale («vera zona Toc»), pur muovendosi come corpo unico, aveva una superficie di distacco, ripida in alto, sub orizzontale verso il fondo valle. In quest'ultimo tratto, inoltre, si ammetteva che i singoli blocchi fossero soggetti ad un moto di rotazione verso valle, con sollevamento del labbro a monte. Il movimento sarebbe stato analogo a quello dei ghiacciai. La parte alta, invece, al di sopra della Pozza, sarebbe stata soggetta ad un movimento in blocco. Dallo studio morfologico il Miller desunse che il movimento doveva procedere ormai da secoli.

Lo scorrimento tipo ghiacciaio sarebbe stato confermato anche dalle ricerche geosismiche del prof. Caloi, che non avevano messo in evidenza alcuna superficie di scivolamento. La frana orientale (ad oriente del Massalezza) sarebbe stata soggetta ad un movimento in blocco come la parte alta di quella occidentale, in quanto il suo piano di scorrimento era molto ripido.

Poiché non vi era dubbio circa la profondità del piano di scorrimento, il volume della massa di frana veniva valutato sui 200 milioni di metri cubi. Per quanto concerne le cause della frana, se ne elencavano varie: tetto, inclinazione della massa, forte inclinazione degli strati, orientamento delle pieghe e delle fessure, forte permeabilità della massa, probabile forte inclinazione della falda freatica e conseguente forte spinta idrostatica, effetto lubrificante dell'acqua sotterranea, effetto delle precipitazioni, effetto degli invasi, scosse sismiche.

Contromisure

Il Müller, dopo aver formulato le sue ipotesi sul diverso carattere delle frane in quelle varie aree della zona in movimento, esponeva, inoltre, quali dati di osservazione avrebbero potuto confermare (o infirmare) le ipotesi stesse.

Purtroppo, tali osservazioni, che riguardavano il modo di muoversi di teorici blocchi della massa in frana, non erano realizzabili, per l'impossibilità di identificare i blocchi stessi, anche se non ci fosse stata la coltre tritica.

La relazione accenna anche a contromisure eventuali, quasi tutte, anche esse, pressoché irrealizzabili sul piano pratico, per ammissione dello stesso autore.

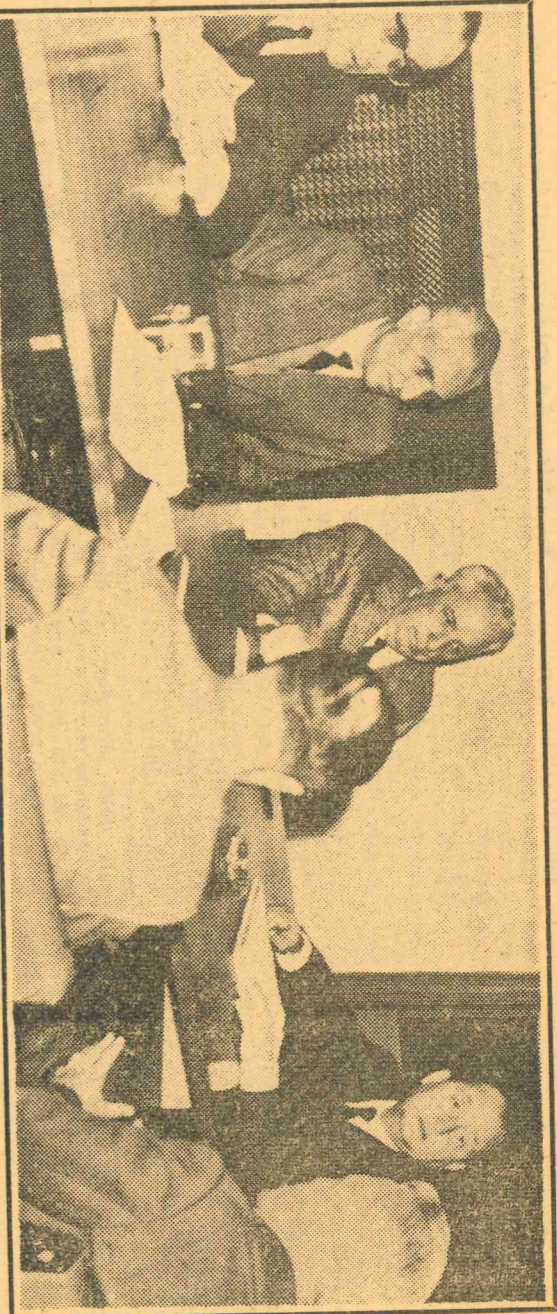
Per la diga erano considerati urgenti gli ancoraggi in sponda sinistra e, forse, anche in destra, non perché la frana potesse esercitare una spinta diretta sulla diga, o sulle sue imposte, ma per le sollecitazioni, che potevano essere trasmesse all'imposta della diga, attraverso l'acqua, che impregnava la roccia. Per Erto venivano manifestate perplessità.

In esecuzione del parere del professor Penta (relazione dell'1-12-1960) e, forse, anche del dott. Müller, erano scavati dei sunicoli (in corrispondenza del fondo del Rio Massalezza a quota 925 circa) e quattro pozzi piezometrici denominati P1, P2, P3, P4 (Tav. II). Queste ricerche si svolsero durante vari mesi del 1961.

Circa il cunicolo sulla sponda sinistra del Massalezza, vi è una relazione del 5 maggio 1961, compilata da un collaboratore del dott. Müller, che pare certo J. Weber. Nonostante si tratti soltanto di una raccolta di particolari secondari, sembra potersi rilevare che la grande fessura superficiale avesse presso il cunicolo un'inclinazione di circa 60 gradi e forse un gradino di 30-80 centimetri.

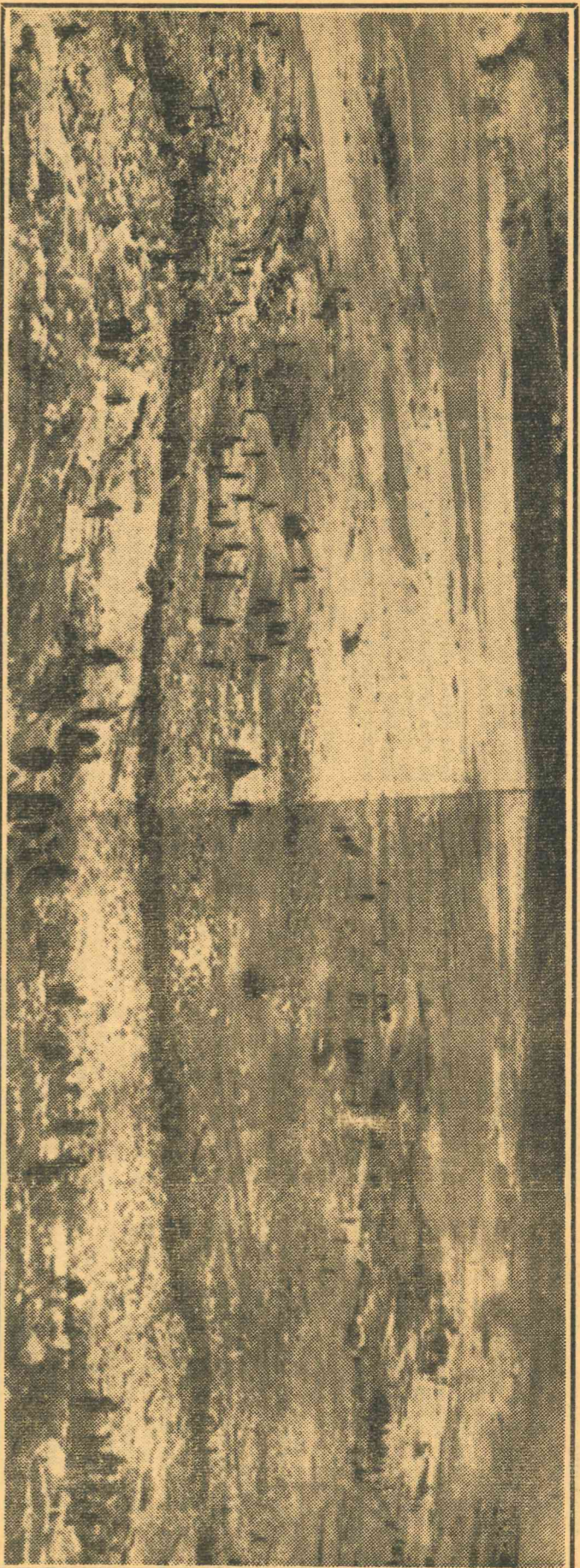
Parrebbe che la superficie di distacco della frana avesse un'inclinazione di 30 gradi in corrispondenza di roccia fratturata e che incontrasse la superficie topografica più a monte della fessura suddetta. Prima di chiudere questo periodo di storia del bacino del Vajont, è necessario ricordare una relazione del prof. Penta del 31 ottobre 1961, nella quale si riferisce del sopralluogo della Commissione di collaudo del 10-4-1961 e del 17-10-1961.

Durante il sopralluogo del 10-IV-61, erano stati osservati, nella prima parte del cunicolo sulla sponda sinistra del Massalezza (Tav. II) calcari con liste di sele notevolmente fratturate e interessati da fasce di argilla di frizione. Sul fondo del cunicolo invece, la roccia, per quanto fratturata, non appariva rilasciata.



14 ottobre 1963: la Commissione viene insediata. Il terzo di fronte, a partire da sinistra è il Presidente, prof. Carlo Bozzi

Maur
Pentecost
Carlo Bozzi
Maur
Maur
Maur
Maur



La devastata piana di Longarone. Sotto il fango le case e i morti. Come un terribile colpo di maglio l'ondata ha tutto sepolto

Evento straordinario

Ci si trova dunque di fronte ad un evento straordinario per: a) dimensioni della massa; b) improvviso mutamento di carattere del movimento da lentissimo a scivolamento subitaneo; c) enorme velocità; d) unicità della massa e compattezza del fronte di frana.

Il primo di tali caratteri era stato previsto in misura approssimativa: gli altri non avevano contemporaneo riscontro in avvenimenti naturali noti. L'unicità e compattezza del fronte di frana e la velocità del movimento di traslazione sono stati i fattori determinanti dell'imponenza dell'ondata che superata la diga, travolgeva l'intera zona.

Non è facile valutare quantitativamente l'importanza o la prevalenza dell'uno o dell'altro fattore.

Per concludere, se ciascuno dei caratteri del movimento franoso è molto fuori del comune, ancora più straordinario è di trovarli accumulati in una unica frana.

Di conseguenza, per valutare l'azione degli organi tecnici e governativi, occorre fare riferimento soltanto a quel quadro di previsioni che si basava sulle osservazioni, sugli studi e sulle esperienze prima della catastrofe

Due osservazioni, in sintesi, con riferimento alla condotta, nel momento finale, degli organi responsabili, possono, a questo punto, farsi:

a) se l'evento catastrofico, straordinario, che era, come si è visto, fuori di ogni previsione dei tecnici, potesse essere, per dir così, scontato, anche in misura minore, in base ai normali criteri di diligenza. La Commissione, seguendo i principi più volte manifestati e le direttive, che essa ha imposto a se stessa, ritiene che una indagine del genere le sia preclusa. Questa, infatti, riguarda la responsabilità, di cui deve conoscere soltanto il giudice, posto a tutela della vita e degli averi dei cittadini.

b) Se, invece, le previsioni, che dovevano essere tenute presenti, e dalle quali risultava la possibilità di un evento catastrofico, sia pure in misura molto inferiore a quello verificatosi, oltre la quota 700, potessero consentire una richiesta d'invaso, e, una volta ottenuta questa, se non si dovessero adottare adeguate misure di sicurezza.

Qui si ha un non regolare funzionamento degli uffici: le prove, e i relativi risultati, non erano stati comunicati all'autorità di controllo: assai probabilmente, se questa li avesse conosciuti, o non avrebbe autorizzato il maggior invaso, ovvero avrebbe imposto misure precauzionali.

Sono stati così delineati la fisionomia, le modalità, le cause dell'evento catastrofico.

L'indagine non è, però, esaurita: da essa, anzi, debbono prendere le mosse altre considerazioni.

Coerente con le premesse, la Commissione ha considerato gli eventi, con riferimento ai pubblici poteri. Questi dovevano garantire l'opera, agli effetti della pubblica incolumità.

La Commissione si limita, perciò, a considerare il formale meccanismo nor-

mativo — e i motori, cioè l'azione degli organi. In verità, poiché si è parlato di meccanismo normativo e si sarebbe quasi tentati di attrarre in questa visione, anche il mirabile manufatto, gloria della tecnica italiana — e di motori, deve riconoscersi, che il primo, e, nel caso concreto, come sovrapposto alla insufficienza di alcuni uffici, cioè di singoli motori.

Si è rivelata, così, esatta l'affermazione di Tocqueville, secondo il quale « non è tanto il meccanismo formale delle leggi quello che conta, quanto la forza dei motori ».

Le constatazioni, che seguono, pertanto, se individueranno un eventuale manchevolezza nell'ordinamento, dovranno necessariamente la prevalenza, però — come si è detto — al funzionamento di alcuni uffici.

Le modalità con le quali gli organi responsabili hanno agito, le modalità, cioè, che precedettero il tragico evento, possono sintetizzarsi nella constatazione di una generale diseresia.

Diseresia, cioè dispersione, non con corso, meglio coordinamento, all'effetto di ricercare, utilizzando diverse, qualificabile competenze, una soluzione coerente. E' mancato, nella fase, che ha preceduto l'evento, la valutazione, il giudizio, si vuol dire, dato da chi poteva e doveva darlo. E' mancata la consultazione consapevole, individuale o collettiva. Eppure, proprio 20 giorni prima, il 18 settembre, si era sentito bisogno di una riunione, per utilizzare varie competenze, agli effetti di una mediata decisione, proprio in previsione di un evento, che preoccupava.

L'osservazione si riferisce a tutti gli organi, statali e non statali.

Si comincia dai Prefetti. Il Prefetto di Udine aveva avuto l'allarme del Sindaco di Erto, dei primi di settembre; non comunica al collega di Belluno, sul cui territorio la diga anche gravava, il documento. Il Genio Civile di Udine, che ne era anch'esso desinformato, non informa quello di Belluno, competente per i problemi tecnici della diga, della lettera.

Di fronte alla commissione fatta personalmente da un ingegnere dell'ENEL-SADE, della necessità di sfoltire parte, benché modesta, del territorio della provincia, il Prefetto di Udine si limita a delegare la competenza al Sindaco, senza accettare — mediante gli organi a disposizione — quale fosse la reale situazione, quali le cause del grave provvedimento.

Notisi, ancora, che la richiesta veniva dal concessionario (ENEL-SADE), anziché se ente pubblico: sarebbe stato opportuno conoscere, attraverso l'organo statale responsabile, cioè il Genio Civile, come stesso le cose.

La competenza del sindaco, in materia, è surrogatoria, e determinata soltanto da situazioni di assoluta emergenza: la responsabilità, e, perciò, la competenza del provvedimento appartiene, di regola, al Prefetto: questi, una volta delegato al Sindaco, il giorno 8, lo sgomberò, doveva rendersi conto, attraverso gli organi governativi, della entità del fenomeno, anche agli effetti di ulteriori provvedimenti (non bisogna dimenticare che la catastrofe avvenne oltre 24 ore dopo l'ordinanza di sgombero).

La diga era molto vicina al capoluogo della provincia di Belluno. Il prefetto ha detto di ignorare lo stato d'animo dei cittadini di Longarone,

che pure avevano ufficialmente protestato presso il Genio Civile, quello dei cittadini di Castellavazzo.

Egli ha, anzi, dichiarato di essere stato sempre all'oscuro di ogni cosa. In verità, nell'assumere servizio nella provincia, egli avrebbe potuto conoscere i precedenti della diga: un processo penale di una certa risonanza, la frana del '60, piuttosto seria; le interrogazioni alla Camera, le proteste dei cittadini; le attività di organi pubblici (si ricordano le controverse tra la provincia di Udine e quella di Belluno, proprio a proposito della diga e i pericoli di questa).

L'Ufficio del Genio Civile si è dimostrato poco adeguato ai suoi compiti. E' stato chiaramente accertato che questo ufficio — che aveva, in passato, funzionato egregiamente — si era inaridito, praticamente, burocratizzando le sue funzioni, affidandosi eccessivamente al concessionario.

Le proteste, il richiamo dei cittadini, che si erano rivolti all'Ufficio, come organo di tutela per la sicurezza dell'opera pubblica, erano stati trasmessi, come normali pratiche, al concessionario, il quale addirittura si era incaricato di comunicare direttamente la risposta. Si accentuava, così, nel pubblico, la sensazione della inutilità dell'azione statale, che non interveniva in modo autonomo e che era quasi in stato di subordinazione a quello dell'ENEL-SADE.

Si ascolta la raccomandazione dell'ing. Caruso, di non allarmare, mentre proprio questa doveva accentuare il senso di vigilanza. Al Genio Civile, organo locale, spettava invece, se non l'adozione diretta di provvedimenti di emergenza, per lo meno l'obbligo di segnalare, dopo essersene reso direttamente conto, all'autorità prefettizia la situazione.

Formalità

Si indugia, perdendo tempo prezioso, nell'attesa di rapporti scritti, di dati, di elementi di giudizio, formalizzando, burocratizzando una situazione, che richiedeva azione pronta, immediata.

Manca, in fondo, l'iniziativa, la decisione indispensabile in quel momento: qualunque essa fosse, ma una decisione meditata, consapevole, frutto di ragionamento, espressione del potere, che la legge affida all'ufficio.

Per quanto riguarda gli organi dell'ENEL-SADE, pur riconoscendosi che la successione di due ordinamenti poteva presentare difficoltà nella ricerca delle competenze, tuttavia le azioni individuali risultano inadeguate. L'ing. Pancini lascia la diga, di cui aveva la direzione, il 18 settembre, dopo la riunione, senza effettuare la consegna al sostituto, ing. Caruso: egli non si sentiva, però, tranquillo, se telefonava per avere notizie, che gli si inviavano anche in America.

Cospicue l'ansiosa ricerca di organi, che potessero emettere un qualsiasi giudizio. Si è sostenuta vivacemente, da più parti, l'autonomia completa, conferita a coloro, che erano preposti ai rami di servizio, autonomia espressamente conservata col passaggio alla nuova gestione. La Commissione non intende indagare se, e fino a qual punto, questa organizzazione interna potesse sostituirsi alla fisionomia, ri-

sultante dalla legge e dal concreto ordinamento, quale si desume dalla lettera, dell'Amministratore provvisorio, pervenuta il 26 dicembre u. s.; né, ancora, se il decentramento potesse valere in presenza di una situazione di emergenza, nella quale l'elemento tecnico poteva venire a confluire in una valutazione discrezionale circa l'opportunità di adozione di provvedimenti, che riguardavano l'incolumità pubblica, cioè la diligenza, di cui il dato tecnico è soltanto elemento di valutazione.

Ciò perché, in punto di fatto, l'affermato principio dell'autonomia degli organi è risultato attenuato, e, in certo senso, contraddetto: il che può consentire a limitarsi a quelli che sono stati gli effettivi protagonisti degli ultimi avvenimenti.

L'ing. Biadene, che era a diretta conoscenza della situazione (v. la lettera del 9 ottobre all'ing. Pancini) ha dichiarato che egli non aveva « pensato alla zona di Longarone », perché partiva dal presupposto dei geologi, i quali dicevano che ci si sarebbe trovati di fronte ad una frana di assialamento di sponda, e che comunque, con i risultati delle prove su modello, riteneva ormai — almeno l'ultimo giorno — di avere raggiunto la quota di sicurezza.

Malgrado ciò, egli non si sente tranquillo e avverte Baroncini che — egli afferma — « era il responsabile » (eventualmente egli vuol riferirsi alla competenza) e lo prega « di fare in modo di venir su con la Commissione di collaudo: ciò perché « nella Commissione di collaudo c'è un geologo, il quale può dire a quale fenomeno ci si trovi di fronte ».

L'ing. Baroncini segue Biadene nel consiglio, e si rivolge al prof. Penta. Ma la scelta, cioè l'invito, non era, in quel momento, appropriato: il professore, infatti, membro della Commissione di collaudo, non aveva competenza ad emanare o suggerire i provvedimenti, che in quel momento occorrevano.

Non solo: dopo la relazione dell'ottobre 1961, con le prescrizioni in essa contenute, l'attività della commissione di collaudo era stata pressoché nulla.

Aggiungasi che l'intervento Penta sarebbe avvenuto, come questi ha dichiarato, a titolo personale. Non era, infatti, convocato la Commissione di collaudo, e neppure il professore si recava personalmente sul posto. Il direttore centrale aveva, infatti, stabilito di recarsi al Vajon, insieme con l'assistente del prof. Penta, prof. Esu. Vi era, ancora, lo si è visto, un direttore generale della vecchia SADE, mantenuto dall'ENEL nelle sue precedenti funzioni, a Venezia: a lui, che si trovava a Rapallo, per ragioni di servizio, l'ing. Biadene dà notizia, sia pure a titolo informativo, dello svolgersi degli avvenimenti e dei provvedimenti, adottati e in corso di adozione.

L'iniziativa di rivolgersi al Servizio dighe era stata dell'ing. Biadene e dell'ing. Baroncini. Della situazione, manifestatasi nel settembre, il Ministero avrebbe dovuto essere a conoscenza, sia pure sommaria, attraverso la lettera, sopra richiamata, del Comune di Erto e della risposta della SADE, diretta al Servizio dighe, delle quali però non si è trovata traccia negli atti e neppure nei registri di archivio ministeriali.

La telefonata all'ing. Sensidoni, assente dall'ufficio, fu fatta la mattina del mercoledì, 9 ottobre, sempre su consiglio dell'ing. Baroncini.

Della telefonata veniva data notizia, lo stesso giorno, all'ing. Batini, capo del servizio, il quale poteva, così, mettersi nel pomeriggio del giorno 9, a contatto con l'ing. Biadene e successivamente con l'ing. Violin, capo del Genio Civile di Belluno.

Il presidente Batini dà suggerimenti da lontano, ma non può avere, attraverso una telefonata — e del concessionario per giunta — la visione concreta, soprattutto con riferimento ai provvedimenti che potevano essere adottati, a tutela della sicurezza pubblica, né può ascoltare, perché assente per servizio, l'ing. Sensidoni. Quanto poi alle notizie che il presidente Batini poteva avere dall'ing. Violin — il quale nulla sapeva direttamente — queste valevano assai poco. Dinodoché il Servizio dighe, non poteva, nel pomeriggio del 9, esercitare le funzioni nella loro pienezza: dovendo soprattutto fidarsi delle notizie, che il concessionario gli dava.

Ciò spiega l'invito all'ing. Violin a telefonare l'indomani per avere una visione diretta dall'organo locale competente.

Mancano le lettere

Al termine della sua fatica, la Commissione, torna, riflettendosi quasi su se stessa, alle premesse, da cui ha preso le mosse, e che hanno ispirato e diretto, la sua attività, gli accertamenti, le considerazioni, le conclusioni, conseguenti a un'indagine, che si è svolta intorno a un motivo ben individuato e definito, sin dall'inizio: il funzionamento, dei pubblici poteri, intesi nel senso più ampio.

Questo insistere, richiamandole, nelle premesse, è indispensabile per la retta intelligenza di questa relazione: i cui risultati vanno interpretati e valutati, proprio nell'ambito delle finalità, chiaramente segnate.

A questo principio, emergente e riaffermato, ogni volta che se ne manifestasse la necessità, la Commissione confida di essersi attenuta, come a regola indefettibile: indipendenza, degli accertamenti e delle conclusioni, da considerazioni che potessero, comunque, spettare al magistrato ordinario. Ciò perché le due indagini — la amministrativa e la giudiziaria — sono differenziate nei fini, cioè nel bene, che esse tendono a tutelare; nei mezzi, e nell'autorità delle conclusioni.

L'inchiesta amministrativa si propone di accertare — le direttive e i quesiti ne sono chiara dimostrazione — come abbiano funzionato gli organi e i congegni, cioè la struttura normativa, in occasione di un evento di grande eccezionale: nella espressione originale, è stata naturalmente compresa non soltanto l'organizzazione diretta, facente capo agli uffici pubblici, ma anche la cosiddetta amministrazione ausiliaria (SADE) e, da ultimo, l'indiretta (ENEL). Trattasi, perciò, di un bene, chiaramente individuato nel funzionamento dei poteri pubblici.

L'inchiesta giudiziaria, un eventuale processo, penale e civile, ha per fine, invece, la tutela di un bene diverso e primario, cioè la vita e gli averi.

L'inchiesta amministrativa, può, anzi dovrebbe, rivelare, soprattutto, un

dato costruttivo: attraverso la constatazione di una insufficienza degli uffici, delle competenze, delle norme organizzative, essa dovrebbe sollecitare la struttura degli uffici.

La seconda — l'attività del giudice — invece, conclude un ciclo logico, di cui la premessa è la legge e la conclusione è la condotta del cittadino. La prima, proprio in considerazione del bene tutelato, valuta la bontà, la sufficienza, l'andamento, insomma, dell'amministrazione; la seconda, diretta essenzialmente all'individuo e alla condotta di lui, ha per iscopo la tutela del principio generale del «neminem laedere». La prima ha dinanzi a sé un suddito qualificato, cioè il cittadino, in una posizione definita da un rapporto di particolare subordinazione; la seconda considera, invece, il suddito, indiscriminatamente, nella ordinaria diligenza, la cui valutazione è legata a fattori diversi.

La differenza si manifesta, ancora, nel modo, attraverso il quale le due indagini procedono (potere di accertamento del giudice — limitato potestà di una Commissione amministrativa d'inchiesta); degli effetti (cosa giudicata: conclusioni puramente indicative dell'inchiesta amministrativa).

Queste precisazioni sono state fatte, per evitare errate interpretazioni: così, chi pensasse ad una quasi funzionalità o, quanto meno, ad una influenza diretta, quasi automatica, della prima indagine sulla seconda, potrebbe peccare in eccesso o in difetto.

Le osservazioni, le conclusioni, sono state prese, infatti, proprio tenendo presente il carattere dell'indagine che ha avuto per iscopo, spesso, di accertare la condotta in sé, anche al di fuori di effetti dannosi, per la vita e per gli averi, e del nesso di causalità, tra azione ed evento, cioè bene (vita, averi). Potrebbe, poi, darsi persino diverso, incompleto e inadeguato, ad accertamenti che, effettuati soltanto sul terreno tecnico, sono insufficienti su quello giuridico. Così, il concetto di straordinarietà, di prevedibilità dell'evento, considerati dal punto di vista tecnico, dovranno, invece, confluire nella nozione giuridica di colpa, con riferimento, cioè, ai criteri di accertamento e di valutazione di questa, nel campo civile o penale; nel rapporto di causa ad effetto, nel pericolo, nell'allarme sociale, che la condotta non conforme ai principi ordinari di diligenza, poteva determinare.

La diga non era collaudata

Resta, però — al disopra delle distinzioni, necessarie ad identificare le finalità e i limiti — il valore dell'indagine: un valore, lo si ripete, costruttivo, in quanto esso può segnalare, superando il momento di angoscia, dirrettive, soprattutto etiche. Ci si vuole riferire non soltanto al perfezionamento, nell'affinamento di strumenti giuridici; occorre, ancora, creare in coloro, che hanno l'onore e l'onere di servire lo Stato, un'atmosfera, si vorrebbe agiungere, un'acclimatazione spirituale, non sia degna di compiti nobili ed elevati.

Il progresso della scienza, della tecnica, ognora avanzante, deve trovare adeguata rispondenza nella preparazione, soprattutto spirituale, nel senso di responsabilità, anche sociale, degli organi pubblici, ai quali tocca il compito di vigilare sulla sicurezza dei cittadini,

la cui vita è bene inestimabile. Il progresso tecnico, non accompagnate dagli strumenti, giuridici e sociali, indispensabili, può trasformarsi in cause di lutti, perdendo, così, il suo vero, sostanziale valore. Dalla consapevole meditazione potrà, anzi, dovrà, con una azione costruttiva, giungersi allo adeguamento di alle realizzazioni tecniche con il rispetto della vita, bene supremo ed inestimabile, che dev'essere al disopra di qualsiasi opera dell'uomo.

RISPOSTE AI QUESITI

Sulle cause della frana, remote e vicine, viene riferito in modo particolareggiato nella relazione geologica. Escluso il terremoto, che è stato effetto e non causa della frana, hanno contribuito all'evento molti fattori geologici e morfologici e idrologici, la valutazione dell'importanza di ciascuno dei quali implica problemi tecnici complessi e difficili.

Esistono, in ogni caso, chiari rapporti «ancorché non semplici», tra i livelli dell'acqua nel lago artificiale e i movimenti franosi del versante. A) Il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, nella relazione di approvazione del progetto — approvazione (15 giugno 1957) da cui trae vita l'atto di concessione — aveva rilevato la mancanza di indagini «nei riguardi della sicurezza degli abitati e delle opere pubbliche, che verranno a trovarsi in prossimità del massimo invaso»; di esse prescriveva l'adempimento.

La Commissione, preso atto del vizioso del procedimento, ha avuto cura, peraltro, di accelerare, attraverso i suoi tecnici, che varie perizie, su quegli organi responsabili, appropriate modificazioni, nell'organizzazione, nello stesso oggetto e sull'esame idrogeologico del bacino, erano state compiute dal geologo prof. Giorgio Dal Piaz, nel 1930, nel 1937, nel 1948 e nel 1953.

Anche durante la costruzione della diga e dopo il completamento dell'opera fu dato adeguato rilievo ai franamenti, verificatisi a monte della diga, con studi, ricerche, esperienze, fino al 1962 e con una continua sistematica raccolta di dati di osservazione, dal 1960 fino alla catastrofe.

B) La Commissione di collauda nominata, in corso d'opera, con nota 1° aprile 1958 del Ministero dei L.L.P.P. Essa effettuò le seguenti visite ufficiali: il 18-7-1959, il 22-10-1959, il 28-11-1960, il 10-4-1961 e il 17-10-1961. L'ultima visita risale all'ottobre 1961, quando, dopo la prima frana e dopo i lavori di sistemazione, gli invasi furono ripresi.

Secondo affermazioni concordi, da questo periodo la Commissione ridusse la sua attività. Il concessionario aveva cura d'invviare oltre che (tramite il Genio Civile) al Servizio dighe, anche ai singoli membri della Commissione, rapporti e diagrammi quindicinali sui controlli effettuati. Non è risultato che vi siano stati pareri discordi in seno alla Commissione, la quale, come si è visto, cessò praticamente di funzionare, almeno nella sua collegialità, nell'ottobre 1961. L'opera, in ogni caso, non era collaudata né collaudabile al momento del disastro, poiché il riempimento del bacino, ripreso dopo la prima frana, nell'ottobre 1961, era ancora in atto, dato che gli invasi non avevano raggiunto la quota massima, prevista nel progetto.

C) Il regime di sperimentazione è stato, secondo le norme vigenti, sempre autorizzato dal Genio Civile, su nulla osta del Servizio dighe.

Le autorizzazioni erano date, secondo elementi ufficiali, sulla base dei rapporti e dei diagrammi quindicinali. Il concessionario era in possesso di

dati sugli esperimenti eseguiti su modello, presso il Centro Modelli Idraulici di Nove; dati che non è risultato siano stati comunicati al Servizio dighe e al Genio Civile.

Le risultanze delle prove su modello, prevedevano che, oltre l'invaso di 700 metri, la caduta di una frana avrebbe potuto avere conseguenze dannose, accentuatisi gradatamente, fino a divenire manifestamente impressionanti al massimo invaso, anche per la zona a valle della diga, cioè lato Longarone. Le previsioni tecniche, comunque, erano di molto inferiori all'evento straordinario, verificatosi con la frana del 9 ottobre.

Il livello a quota 700,42

Si chiese l'autorizzazione all'invaso oltre i 700 metri senza avvertire dei risultati delle prove su modello. Si superarono i 700 metri fino a 710, senza prendere precauzioni per l'eventuale caduta della frana.

La Commissione si è limitata a ricordare la situazione obblittiva, risultante dalle cognizioni tecniche, a disposizione del concessionario: l'accertamento dell'uso di regole imposte dalla prudenza spetta agli organi competenti (giudice).

D) Lo svasso, nei dieci giorni antecedenti al disastro, fu effettuato alla velocità media di circa cm. 80 al giorno. Esso non venne, per giuste ragioni di prudenza, accelerato, poiché si temeva di compromettere ulteriormente la stabilità della sponda sinistra. Dopo la frana del 1960 la Commissione di collauda aveva, appunto, raccomandato svassi molto lenti per evitare brusche variazioni di equilibrio sulle sponde.

E) Lo sgombero della popolazione di Erto-Casso era stato limitato agli abitati sotto la quota 730, e a tutti quelli del versante sinistro del Toc. Se si fossero tenute presenti con maggiore margine di sicurezza le prove su modello, poiché la quota del lago superava i m. 700, misure più ampie si sarebbero dovute prendere nei riguardi di un'ondata trascinante la diga verso Longarone e la valle del Piave. Ciò tanto più in quanto la sospensione delle prove su modello non permetteva una valutazione adeguata degli effetti che tale ondata avrebbe potuto produrre.

Il livello del lago al momento della catastrofe era di 700,42.

Per concludere, i tecnici presero le precauzioni con riferimento alle previsioni suggerite dalle prove su modello con il serbatoio a quota 700: al momento della frana, il lago, in fase di svasso, aveva raggiunto la quota 700,42.

Per quanto riguarda il funzionamento degli organi statali e degli organi dell'ENEL-SADE in questo periodo, la Commissione preferisce riferirsi alle conclusioni svolte nell'ultimo capitolo della Relazione.

La commissione:

Carlo Bozzi
Livio Trevisan
Raimondo Selli
Giuseppe Merla
Michel Viparelli