



La prevenzione Ã un dovere costituzionale: la lezione di Umberto Allegretti

Descrizione

Ricordiamo qui la limpida figura di Umberto Allegretti (1934-2026), illustre giurista, cattolico democratico, militante per molte cause importanti. Nel suo ultimo impegno civile indicÃ nella riduzione del rischio sismico una prova decisiva della fedeltÃ della Repubblica alla Costituzione.

La scomparsa di **Umberto Allegretti**, tra i piÃ autorevoli giuspubblicisti italiani, priva il nostro Paese di uno studioso che ha saputo coniugare il rigore della ricerca giuridica con un intenso impegno civile e cristiano. Professore nelle UniversitÃ di Cagliari e di Firenze, interprete acuto della Costituzione repubblicana, Allegretti ha dedicato la sua vita a dimostrare che la Carta fondamentale non Ã soltanto un insieme di principi da commentare, ma un progetto di societÃ da costruire giorno dopo giorno, attraverso le istituzioni e la partecipazione dei cittadini.

Tra ricerca giuridica e impegno civile

La sua riflessione scientifica non Ã mai rimasta confinata nelle aule universitarie. Ã stata alimentata da una fede vissuta con discrezione e coerenza, che lo ha portato a vedere nella Costituzione non soltanto il fondamento dellâordinamento democratico, ma anche uno strumento di promozione della dignitÃ della persona, della solidarietÃ e del bene comune.

Dopo la laurea allâUniversitÃ Cattolica di Milano, sotto la guida di Feliciano Benvenuti, Allegretti fu tra coloro che, negli anni del Concilio Vaticano II, contribuirono a rinnovare la presenza dei cattolici nella societÃ italiana.

Negli anni successivi il suo cammino si intrecciÃ con quello di figure come Arturo Paoli, Ernesto Balducci, Luigi Bettazzi, Giuseppe Dossetti e RenÃ Voillaume. CollaborÃ con *Testimonianze*, con la Fondazione Balducci, con Pax Christi e con numerose realtÃ ecclesiali impegnate sui temi della pace, della giustizia sociale e della partecipazione democratica. Non si trattava di interessi paralleli rispetto alla sua attivitÃ di giurista: costituivano, piuttosto, lâaltra faccia di una stessa ricerca. La Costituzione, per Allegretti, trova la sua piena veritÃ quando diventa strumento di emancipazione delle persone e delle comunitÃ. Anche con queste motivazioni ebbe un ruolo importante nei Comitati per la difesa attiva della Costituzione, lanciati da Dossetti nel 1994.

Questa convinzione lo accompagnò anche negli ultimi anni della sua vita, quando rivolse una parte significativa delle proprie energie a un tema che potrebbe apparire lontano dagli studi di un costituzionalista: la prevenzione del rischio sismico. In realtà, proprio questo impegno consente forse di cogliere nel modo più limpido l'originalità del suo pensiero.

Il rischio sismico e l'impegno per un approccio preventivo serio

Dopo i terremoti che nel 2016 devastarono Amatrice e una grande area dell'Appennino centrale, causando quasi trecento vittime e distruzioni enormi, il dibattito pubblico tornò, come già tante altre volte, a promettere che la prevenzione sarebbe finalmente diventata una priorità nazionale. Passata l'emozione, tuttavia, il Paese sembrò riprendere una strada già percorsa: prevalsero gli interventi successivi alle calamità, mentre continuava a mancare una strategia organica di *riduzione del rischio* fondata sulle conoscenze scientifiche e su una chiara gerarchia delle priorità. Anche gli strumenti fiscali-amministrativi introdotti negli anni successivi, rimasero affidati all'iniziativa dei singoli proprietari e alle dinamiche del mercato (si ricordi il discusso provvedimento denominato SismaBonus). Secondo Allegretti, questo approccio non affrontava il problema nella sua dimensione costituzionale. La sicurezza di oltre sette milioni di persone che vivono nei territori esposti dell'Italia non può dipendere da scelte individuali o dalle contingenze della politica: è una responsabilità della Repubblica.

Fu questa convinzione a portarlo a collaborare con un piccolo gruppo di studiosi e tecnici provenienti da discipline diverse, uniti dall'idea che la prevenzione sismica dovesse diventare una vera politica pubblica. Era un piccolo gruppo che proponeva argomenti e riflessioni sul sito nonquestaprevenzione.it, un titolo che faceva esplicito riferimento alle iniziative dei governi *pro tempore*: iniziative estemporanee, non in grado di mettere a frutto conoscenze scientifiche e buone pratiche, capaci di disperdere enormi risorse pubbliche senza cogliere l'obiettivo essenziale di ridurre l'impatto di un forte terremoto nelle aree a maggior rischio. Accanto a sismologi, storici, geologi e ingegneri, la presenza di un costituzionalista poteva sembrare insolita. Non lo era affatto: Allegretti aveva colto con chiarezza che, prima ancora di essere un problema tecnico, la prevenzione è una questione di concreta attuazione della Costituzione.

A ricordare il senso profondo di questa prospettiva sono le parole di Salvatore Settis: «A ogni alluvione, a ogni terremoto, a ogni frana ci ripetiamo che la mancata prevenzione è un delitto». Allegretti condivideva questo giudizio, ma vi aggiungeva un elemento decisivo. Quel «delitto» non è soltanto una categoria morale o politica: è, anzitutto, una questione costituzionale. L'articolo 3 della Costituzione affida infatti alla Repubblica il compito di rimuovere gli ostacoli che limitano l'uguaglianza dei cittadini e impediscono il pieno sviluppo della persona. Ne discende che se milioni di italiani continuano a vivere in territori ad elevata pericolosità sismica senza che lo Stato promuova una efficace politica di riduzione del rischio, non è in discussione soltanto l'efficienza dell'azione amministrativa: è in gioco l'effettiva attuazione di uno dei principi fondamentali della Costituzione.

La Costituzione deve orientare anche l'amministrazione quotidiana

Questa convinzione emerge con particolare chiarezza nel saggio che Allegretti dedicò nel 2018 al rapporto tra Amministrazione pubblica e Costituzione. Vi denunciava una persistente difficoltà delle istituzioni italiane a riconoscere nella Carta una norma immediatamente vincolante per l'azione amministrativa. Troppo spesso infatti la Costituzione viene considerata come un insieme di principi destinati a trovare concreta efficacia soltanto attraverso successive scelte legislative, mentre

dovrebbe costituire il criterio permanente che orienta l'intera attività dei pubblici poteri.

Da questa impostazione deriva, secondo Allegretti, una progressiva rinuncia alla funzione di indirizzo e di governo che compete alle istituzioni pubbliche. Negli ultimi decenni, anche sotto la spinta di una cultura che ha privilegiato il ricorso al mercato e all'iniziativa privata, lo Stato è progressivamente arretrato in molti ambiti strategici, senza rafforzare nello stesso tempo la propria capacità di programmazione e di controllo. Egli richiama, fra gli esempi più evidenti, la sanità, la tutela del paesaggio e dei beni culturali, la difesa del suolo e, appunto, la prevenzione sismica.

Le domande che poneva nelle pagine conclusive del saggio conservano oggi intatta la loro forza: È davvero ragionevole continuare a concentrare risorse ed energie sull'emergenza e sulla ricostruzione, quando le conoscenze scientifiche consentono di ridurre in misura significativa gli effetti dei terremoti? È sufficiente affidare il miglioramento sismico agli incentivi rivolti ai singoli proprietari o è invece necessario che sia lo Stato ad assumere la responsabilità di una programmazione fondata sul rischio effettivo e sull'interesse collettivo?

Non erano interrogativi tecnici. Erano domande rivolte alla coscienza delle istituzioni e, in definitiva, alla qualità della nostra democrazia. Per Allegretti un'amministrazione efficiente non rappresenta un valore in sé, né una semplice esigenza di buona organizzazione: è lo strumento attraverso il quale la Repubblica rende effettivi i *diritti* che la Costituzione proclama. Per questa ragione egli guardava con crescente preoccupazione a una politica che, di fronte ai terremoti, continua a intervenire *dopo* i disastri. La solidarietà verso le popolazioni colpite, gli aiuti e la ricostruzione sono doveri imprescindibili: ma non possono sostituire la *prevenzione*. Quando la conoscenza del rischio è consolidata e gli strumenti per ridurlo sono disponibili, limitarsi a gestire le conseguenze significa rinviare ancora una volta l'assunzione di una responsabilità che la Costituzione affida alla Repubblica.

È questo, probabilmente, il tratto più originale della riflessione di Umberto Allegretti. Egli ha mostrato che la prevenzione non appartiene soltanto al lessico dell'ingegneria, della geologia o della protezione civile. Appartiene, prima ancora, al linguaggio dei *diritti fondamentali*. Per questo la prevenzione non può essere considerata una politica *facoltativa*, subordinata alle disponibilità finanziarie o alle convenienze del momento: essa costituisce una forma essenziale di tutela della persona e di eguaglianza sostanziale fra i cittadini.

Per offrire un sostegno tecnico-ingegneristico alle posizioni sopra delineate può essere utile l'estratto della riflessione che segue: frutto del lavoro di ricerca e proposta del Gruppo nel quale Umberto Allegretti era pienamente inserito con la sua dottrina e passione civile.

La nostra idea di prevenzione

È difficile parlare di prevenzione sismica in Italia, unico paese del primo mondo ad alto rischio sismico che, a quarant'anni dal terremoto dell'Irpinia, non si è ancora dotato di un piano nazionale per la riduzione di tale rischio, e dove l'assenza di una cultura improntata a prevenire gli impatti dei terremoti con adeguate misure strutturali e non strutturali caratterizza il tessuto politico e sociale del paese. Il termine stesso *prevenzione*, dal chiaro significato lessicale applicabile alle varie categorie di disastri, sembra oggi riguardare quasi solamente il problema della salute.

I terremoti sono in Italia una storia che si ripete, una componente strutturale di lunga durata del nostro Paese, che produce perdite di vite umane, traumi sociali, danni economici. Come dimostrano le ricorrenti immagini dei disastri sismici, fanno crollare fabbriche, ospedali, edifici strategici, scuole, abitazioni, chiese e monumenti. Danneggiano acquedotti, fognature, linee elettriche, interrompono vie di comunicazione stradali e ferroviarie, rovinano porti e aeroporti, distruggono ponti, rilevati, argini e sbarramenti. Innescano frane, crolli di roccia, cedimenti, dissestano coste e aree fluviali, producono estesi effetti di instabilità dei terreni che trascinano con sé anche le costruzioni sismicamente più resistenti. Estremizzano le tante criticità del territorio già esistenti, prodotte dall'inurbamento, dall'abusivismo, dall'abbandono del sistema collinare e montano. Incrementano lo spopolamento dei borghi, il sovraffollamento e il degrado delle periferie urbane, l'abbandono di attività produttive tradizionali.

Ciononostante, i governi che si sono susseguiti negli ultimi quarant'anni hanno relegato la prevenzione sismica tra le azioni marginali e politicamente non convenienti, preferendo spendere molto, e spesso male, dopo il sisma, piuttosto che provare a limitarne gli effetti investendo in misure di prevenzione, ovvero prima che esso accada.

Mentre la ricerca scientifica e tecnologica accumulava un sapere e una conoscenza che avrebbero consentito di ridurre già da tempo in modo drastico vittime e danni dei disastri sismici, non di pari misura sono progredite la percezione e la consapevolezza della classe politica e della società civile sulla gravità della minaccia sismica. Nessuna strategia di difesa è stata pensata e avviata, nessun utilizzo è stato fatto dell'enorme patrimonio conoscitivo sulla pericolosità, vulnerabilità ed esposizione delle varie aree del territorio nazionale, nessun significativo impegno è stato preso per la destinazione di risorse per provvedimenti strutturali e non strutturali nelle aree a maggior rischio.

Di fronte alle catastrofi sismiche il nostro paese è ancora culturalmente impreparato, e il fatto che dei terremoti si parli solo quando accadono è un'icona illuminante di questa disfatta culturale e della persistente rimozione, intenzionale o inconsapevole, che si accompagna alla vita del Paese.

Può apparire inverosimile che gli assunti alla base della nostra idea di prevenzione siano stati già espressi ben quarant'anni fa dai Proff. Franco Barberi e Giuseppe Grandori nel discorso tenuto due settimane dopo il terribile terremoto dell'Irpinia-Basilicata del 23 novembre 1980, in una sala del Senato alla presenza del Capo dello Stato Sandro Pertini. Un discorso che si può ritenere a pieno titolo un manifesto di agenda politica per la prevenzione sismica in Italia e di cui merita riportare alcuni brani. Dice Grandori: «tutte le zone di alta sismicità del nostro Paese sono già oggi da considerare in condizioni di emergenza»; «Il problema deve essere affrontato in termini generali. Nella prospettiva di un intervento generalizzato, poiché non è pensabile di provvedere in tempi brevi all'adeguamento antisismico delle costruzioni esistenti in tutte le zone di alta sismicità, si tratta in ogni caso di una corsa contro il tempo, con interventi guidati da accurati studi per la scelta delle priorità». «Sarà comunque indispensabile una eccezionale mobilitazione. Il Paese a tutti i livelli, dalla classe politica, alle forze sociali, agli organi di informazione, ai singoli cittadini prenda definitivamente coscienza che i terremoti sono una componente costante della vita nazionale».

Gli ingredienti di una seria politica di prevenzione ci sono tutti: la consapevolezza che il terremoto è in alcune parti del Paese un'emergenza latente ma sicura, la necessità di una visione generale e di lungo periodo, l'imprescindibile esigenza di una definizione di priorità da condursi su basi scientifiche, la drastica urgenza (addirittura una corsa contro il tempo) di interventi per la

riduzione degli impatti nelle aree a più alto rischio; e infine l'impegno solidale di tutto il Paese, che deve farsi carico del problema della prevenzione nelle zone più fragili ed esposte, non con atti sporadici di generosità a terremoto avvenuto, ma agendo in termini di obbedienza ai principi della nostra Costituzione.

La lezione è chiarissima: se la prevenzione sismica non sarà sentita come elemento integrante di ogni operazione che interessi la vita sociale, come responsabilità collettiva e come pratica di vita, si continuerà a rincorrere i terremoti con grande perdita di vite umane, di ricchezza e di bellezza.

Data di creazione

27 Luglio 2026

Autore

enzo_balboni