



CAMMINO DIRITTO

Rivista di informazione giuridica
<https://rivista.camminodiritto.it>



IL CODICE DELLA PROTEZIONE CIVILE E LA PREVENZIONE SISMICA

In Italia la normativa in materia sismica ha storicamente rincorso gli eventi anziché preoccuparsi di prevenirli. Facendo riferimento al Codice della protezione civile e alla normativa sulla classificazione sismica, in questo articolo si mette in luce come la legislazione che regola il settore abbia stabilmente messo in secondo piano la prevenzione, che ormai la comunità scientifica considera una priorità assoluta per la gestione del rischio sismico.

di **Davide Marino**

IUS/10 - DIRITTO AMMINISTRATIVO

Articolo divulgativo - ISSN 2421-7123

Direttore responsabile

Raffaele Giaquinto

Pubblicato, Lunedì 19 Luglio 2021

Sommario: 1. Premessa. – 2. Il Codice della protezione civile. – 3. Struttura del Codice della protezione civile. – 4. Attività di protezione civile e loro finalità. – 5. Il principio di prevenzione. – 6. La normativa sulla classificazione sismica e la prevenzione. – 7. Prevenzione sismica: lacune e pregi del Codice della protezione civile. – 8. La prevenzione come obiettivo prioritario.

1. Premessa

In questo articolo si intende evidenziare quale ruolo assume la disciplina della prevenzione sismica in Italia all'interno della legislazione che regola l'attività di protezione civile e, in particolare, di gestione del problema sismico.

A tale scopo verrà analizzato il Codice della protezione civile e si ripercorrerà brevemente la storia della normativa in materia di classificazione (e declassificazione) sismica.

2. Il Codice della protezione civile

Il d.lgs. n. 1/ 2018 (Codice della protezione civile) ha riordinato e riformato, riunendola in un unico codice, la complessa materia della protezione civile in Italia, che aveva fino a quel momento il riferimento principale nella l. n. 225/1992 (Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile), poi abrogata con l'entrata in vigore del decreto (art. 48).

Il testo del 2018 è stato successivamente modificato con il d.lgs. n. 4/2020 (Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1, recante: «Codice della protezione civile») allo scopo principale di semplificare la normativa e le procedure amministrative previste durante la fase di emergenza e di superamento della stessa in caso di eventi calamitosi^[1].

3. Struttura del Codice della protezione civile

Il codice è costituito da 50 articoli suddivisi in 7 capi, i quali disciplinano: le finalità, attività e composizione del Servizio nazionale della protezione civile (capo I, artt. 1-6) e la sua organizzazione (capo II, artt. 7-15); le attività di previsione e prevenzione dei rischi (capo III, artt. 16-22), la gestione delle emergenze di rilievo nazionale (capo IV, artt. 23-30), nonché la partecipazione al sistema di protezione civile dei cittadini e del volontariato organizzato (capo V, artt. 31-42) e le misure e gli strumenti per realizzare tali attività (capo VI, artt. 43-46). L'ultimo capitolo è dedicato alle norme transitorie, di

coordinamento e finali (capo VII, artt. 47-50).

4. Attività di protezione civile e loro finalità

Più in dettaglio, l'art. 1.1 evidenzia che la funzione di protezione civile si espleta nelle attività «volte a tutelare la vita, l'integrità fisica, i beni, gli insediamenti, gli animali e l'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo». Poi l'art. 2.1 specifica che tali attività «sono quelle volte alla previsione, prevenzione e mitigazione dei rischi, gestione delle emergenze e loro superamento».

Con particolare riferimento ai rischi di protezione civile e alle attività di previsione e prevenzione ad essi connesse, l'art. 16, riprende la distinzione indicata all'art. 1, specificandola, fra rischi di origine naturale (fra cui il rischio sismico, vulcanico, idrogeologico, meteorologico) e quelli derivanti dall'attività umana (fra cui il rischio chimico, tecnologico, industriale, igienico-sanitario), fermo restando che le due tipologie possono anche combinarsi^[2].

5. Il principio di prevenzione

Il principio di prevenzione, richiamato dai sopracitati articoli del Codice della protezione civile, è uno dei principi cardine su cui si basa l'attività amministrativa^[3].

È stato introdotto per la prima volta dall'Atto Unico Europeo nel 1986 e successivamente ripreso anche dal Codice dell'ambiente^[4] (art. 3 ter d.lgs. [{https/URL}](#)^[5]).

Autorevole dottrina ha sintetizzato il principio richiamando un vecchio spot pubblicitario “prevenire è meglio che curare”: l'azione preventiva è auspicabile per due ragioni, da una parte i danni ambientali una volta verificatisi non sono sempre risanabili, dall'altra molto spesso l'azione di prevenzione è meno onerosa dell'attività di ripristino^[6].

Un principio che in riferimento agli eventi sismici il prof. Franco Barberi^[7] aveva già perfettamente sintetizzato, all'indomani del terribile terremoto che colpì l'Irpinia nel 1980, nella sua relazione ai membri competenti delle commissioni del Senato, e alla presenza del capo dello Stato Sandro Pertini, mettendo in evidenza che il mancato adeguamento del patrimonio edilizio delle zone sismiche italiane ai criteri antisismici avrebbe comportato costi sociali immensi^[8].

6. La normativa sulla classificazione sismica e la prevenzione

Se si focalizza l'analisi sul modo in cui il Codice della protezione civile disciplina il rischio sismico, e più specificamente la prevenzione sismica, emergono in esso, oltreché indubitabili pregi, alcune lacune che qui di seguito si intendono mettere in luce, corroborando tali considerazioni con considerazioni di carattere generale sulla legislazione che regola la materia.

Occorre premettere che nel corso del ventesimo secolo la normativa in materia sismica ha sempre inseguito gli eventi, preoccupandosi ben poco di prevenirli.

Le conoscenze scientifiche via via acquisite in campo sismologico sono sempre state scarsamente considerate dal legislatore, sebbene già dall'inizio del Novecento fossero disponibili dati sismici storici puntuali, oltreché una visione d'insieme della sismicità italiana nel lungo periodo.

Ne sono un esempio le varie classificazioni sismiche che si sono succedute nel corso dei decenni, a partire da quella prevista dal r.d. n. 193/1909 emanato in seguito al terremoto di Reggio Calabria e Messina del 1908 con il quale veniva imposto il rispetto di norme tecniche per le riparazioni e le ricostruzioni degli edifici solo ai comuni che a partire da quel sisma avessero subito forti terremoti. Tanto più che nel corso del ventesimo secolo numerose località sono state declassificate, in contrasto a quanto disposto dal decreto del 1909.

Le cause di tutto questo sono da ricercare in un disequilibrio fra conoscenze tecniche e decisioni politiche^[9].

La declassificazione del comune di Rimini del 1938 (d.m. 27 luglio 1938-XVI, Cancellazione del comune di Rimini dall'elenco di quelli nei quali è obbligatoria l'osservanza di speciali norme tecniche di edilizia) rappresenta un caso emblematico: classificato come sismico nel 1927 in seguito al terremoto del 1916, venne declassificato nel 1938 per non frenare lo sviluppo turistico dell'area. Verrà riclassificato come sismico solo nel 1983 (d.m. 23 luglio 1983, Approvazione delle zone sismiche nella Regione Emilia-Romagna), sull'onda emotiva dei terremoti del Friuli del 1976 e dell'Irpinia del 1980^[10]. In questo senso, un cambio di paradigma si è avuto solo con l'Opcm n. 3274/2003, emanata in seguito al terremoto del Molise del 2002, con la quale per la prima volta tutto il territorio nazionale è stato classificato come sismico.

7. Prevenzione sismica: lacune e pregi del Codice della protezione civile

Per quel che riguarda il Codice del 2018 in particolare, fra i punti deboli che lo caratterizzano, proprio in materia di classificazione sismica dimentica di menzionare la microzonazione sismica^[11] come strumento di prevenzione che deve precedere la pianificazione di protezione civile, così come disciplinata dall'art. 18.

Si tratta di uno strumento ormai consolidato per la riduzione del rischio sismico, utilizzato con successo sia per la pianificazione urbanistica, sia nell'ottica della gestione dell'emergenza, e la cui mancata menzione nel codice rappresenta una lacuna di rilievo.

È altresì criticabile la mancanza di norme che tutelino il patrimonio culturale italiano, che i terremoti, anche degli ultimi decenni, non hanno mai risparmiato^[12]: si pensi ad esempio al terremoto dell'Umbria e delle Marche che nel 1997 causò crolli nella Basilica di Assisi, a causa dei quali ci furono quattro vittime.

Viene confermata, invece, l'assenza della ricostruzione tra le attività di protezione civile elencate e definite dall'art. 2, come già previsto dalla l. n. 225/1992.

Una conferma condivisa da autorevole dottrina, la quale ha criticato l'uso improprio della legislazione in materia attraverso la quale la ricostruzione degli insediamenti è stata fatta rientrare in alcuni casi fra i compiti di protezione civile (come ad esempio accaduto per la gestione della ricostruzione dell'Aquila dopo il sisma del 2009).

Peraltro il codice prevede che vi siano attività di coordinamento fra piani territoriali (e quindi urbanistici) e piani di protezione civile affinché i compiti di protezione civile possano essere svolti in modo efficiente (artt. 2.4 lett. i) e 18.3)^[13]. In questo caso appare chiaro il fine del legislatore di migliorare l'efficacia dell'attività di prevenzione.

8. La prevenzione come obiettivo prioritario

Si è già evidenziato come l'Italia sia storicamente un paese abituato a rincorrere i disastri sismici, più che preoccuparsi di ridurre gli effetti attraverso l'attività di prevenzione. E con riferimento al Codice del 2018, sebbene l'attività di prevenzione assuma un ruolo di rilievo^[14], le difficoltà di attuazione pratica del dettato normativo permangono^[15]. Del resto il sistema di protezione civile ha come fulcro la gestione dell'emergenza^[16] e la prassi stessa evidenzia la tendenza a un prolungamento illimitato della fase emergenziale^[17].

Come ha sottolineato il prof. Umberto Allegretti^[18] in un'intervista rilasciata a Il Giornale della Protezione Civile.it nel dicembre 2020, in Italia l'attuale «legislazione in tema di

rischio sismico si limita al soccorso nelle emergenze e alla ricostruzione, mentre manca la parte che definisca e obblighi a un'azione di prevenzione»^[19].

In quest'ottica appare necessario e urgente, anche alla luce dell'esperienza maturata con la gestione dell'emergenza da Covid-19, innovare il sistema mettendo al centro la prevenzione e avendo cura di rimuovere gli ostacoli che impediscono l'attuazione pratica delle misure previste, affinché le future gestioni post-sismiche non vengano vissute come i "soliti" disastri annunciati.

Note e riferimenti bibliografici

- [1] A. ANNECCHINI, F. COLA, R. OREFICINI ROSI, *Il nuovo Codice di protezione civile*, Roma, 2020, 14.
- [2] U. ALLEGRETTI, *Il Codice della protezione civile (d.lg. 2 gennaio 2018, n. 1)*, in *Aedon. Rivista di arti e diritto on line*, 2018, n. 1, par. 3.
- [3] L. FACONDINI, *L'attività amministrativa: principi di prevenzione, precauzione, proporzionalità ed adeguatezza*, in *Diritto.it*, 2020.
- [4] Sulla nozione di ambiente nella Costituzione italiana si veda una sintesi del dibattito dottrinale e giurisprudenziale in C. ROVITO, *L'ambiente nella Costituzione italiana tra presente e futuro dopo la bocciatura del referendum costituzionale*, in *TuttoAmbiente.it*, 2016.
- [5] «La tutela dell'ambiente e degli ecosistemi naturali e del patrimonio culturale deve essere garantita da tutti gli enti pubblici e privati e dalle persone fisiche e giuridiche pubbliche o private, mediante una adeguata azione che sia informata ai principi della precauzione, dell'azione preventiva, della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché al principio "chi inquina paga" che, ai sensi dell'articolo 174, comma 2, del Trattato delle unioni europee, regolano la politica della comunità in materia ambientale».
- [6] G. MANCINI PALAMONI, *Il principio di prevenzione*, in *AmbienteDiritto.it*, 2014, 3.
- [7] Franco Barberi (1938) è stato direttore del "Progetto finalizzato geodinamica" del CNR con il quale sono state condotte le prime sistematiche ricerche sul rischio sismico e sul rischio vulcanico in Italia.
- [8] F. BARBERI, G. GRANDORI, *Relazione sulla difesa dai terremoti trasmessa dal Cnr – progetto finalizzato geodinamica in occasione delle considerazioni sulla lezione traibile dal sisma del 23 novembre 1980*, prospettate - alla presenza del Capo dello Stato On. Sandro Pertini - dai proff. F. Barberi e G. Grandori ai membri delle competenti Commissioni del Senato, riuniti nella sala Zuccari di Palazzo Giustiniani, il 10 dicembre 1980, 1980, 35.
- [9] E. GUIDOBONI, *I disastri sismici in Italia: una riflessione sulle risposte sociali e culturali nel lungo periodo*, in Fiore, Ottaviani (a cura di), *Rischio sismico in Italia: analisi e prospettive per una prevenzione efficace in un Paese fragile*, in *Geologia dell'Ambiente*, Roma, 2018, suppl. al n. 1, 17.
- [10] L. PERUZZA, V. PESSINA, *Zone sismiche e pericolosità in Italia: dalle norme regionali alla comunicazione del rischio*, in *Geologia Tecnica & Ambientale*, 2016, n. 1, 16.
- [11] La microzonazione sismica è un'operazione tecnico-scientifica attraverso la quale il territorio viene suddiviso in microzone qualitativamente omogenee dal punto di vista della risposta sismica.
- [12] ALLEGRETTI, *Il Codice della protezione Civile cit.*, parr. 4 e 8.
- [13] ALLEGRETTI, *Il Codice della protezione Civile cit.*, par. 5.
- [14] Infatti, oltre che a ragioni formali, la sistematizzazione della materia in un unico codice, risponde anche a ragioni sostanziali, che mirano a un incremento delle attività di prevenzione, pianificazione e formazione della cittadinanza. E la stessa l. n. 92/2019 (Introduzione dell'insegnamento scolastico dell'educazione civica), la quale ha incluso fra i contenuti della materia «la formazione di base in materia di protezione civile», va in questa direzione (G. RAZZANO, *Il codice di protezione civile e il suo decreto correttivo, fra emergenze e rientro nell'ordinario*, in *Consulta OnLine*, 2020, 5).
- [15] ALLEGRETTI, *Il Codice della protezione Civile cit.*, par. 3.
- [16] S. LODOVISI, *Il nuovo codice della protezione civile: tra potere di ordinanza e ruolo dei comuni*, in *Rivista elettronica di Diritto, Economia, Management*, 2020, n. 3, 11.
- [17] RAZZANO, *Il codice di protezione civile e il suo decreto correttivo, fra emergenze e rientro nell'ordinario cit.*,

5.

[18] Umberto Allegretti è autore del commento al Codice della protezione civile utilizzato in questo articolo per focalizzare alcuni aspetti della prevenzione sismica. Ha insegnato Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università di Firenze ed è esperto di Diritto amministrativo. Ha diretto la rivista Democrazia e Diritto dell'associazione CRS (Centro studi e iniziative per la riforma dello Stato). Insieme ad altri studiosi esperti del problema sismico (tre ingegneri, due geologi, un geofisico, una fisico-matematica e una storica) ha redatto nel luglio del 2020 il Manifesto per una strategia nazionale di riduzione dell'impatto dei terremoti sulle popolazioni esposte a maggior rischio, dopo cento anni di fallimenti (per ulteriori approfondimenti si veda il sito internet all'indirizzo www.nonquestaprevenzione.it).

[19] P. CALZOLARI, Prevenzione sismica: "Manca una strategia". Il manifesto degli esperti, in ilgiornaldellaprotezionecivile.it, 06/12/2020 (ultimo accesso 04/07/2021).

* Il simbolo {https/URL} sostituisce i link visualizzabili sulla pagina:

<https://rivista.camminodiritto.it/articolo.asp?id=7454>