



PROGETTO PRIN 2017

International legal obligations related to Prevention, Preparedness, Response and Recovery from CBRN events and status of their implementation in Italy (CBRN-ITALY)

Progetto n° 20175M8L32 - Durata: 36 mesi (Marzo 2020 – Febbraio 2023)

Rapporto finale

L'attuazione delle norme internazionali e dell'Unione
Europea relative alla protezione da eventi CBRN (di natura
chimica, biologica, radio-nucleare) in Italia:

una revisione critica

Versione 20.11.2022

Informazioni su questa pubblicazione

Questo documento è il risultato di una ricerca condotta nell'ambito del progetto CBRN-Italy che mira ad analizzare il quadro normativo internazionale, regionale (Unione Europea) e nazionale (Italia) relativo alla prevenzione, preparazione, risposta e recupero da eventi CBRN intesi in senso lato (eventi intenzionali, accidentali e naturali) e a proporre delle raccomandazioni per rafforzare le norme internazionali e regionali ed il quadro normativo e operativo nazionale.

Le attività di ricerca del progetto sono strutturate in quattro fasi: **1. Quadro concettuale comune** (con l'obiettivo di sviluppare una comprensione comune degli eventi CBRN e degli attori coinvolti), **2. Mappatura degli obblighi e raccomandazioni internazionali e regionali** (con l'obiettivo di mappare gli obblighi derivanti dalla vasta gamma di norme applicabili del diritto internazionale e del diritto dell'Unione europea) **3. Valutazione della situazione in Italia** (con l'obiettivo di esplorare l'implementazione degli obblighi internazionali e regionali applicabili in Italia) **4. Raccomandazioni** (con l'obiettivo di fornire raccomandazioni per affrontare le lacune del quadro giuridico e politico internazionale, europeo e italiano in tutte le fasi del ciclo di gestione delle emergenze CBRN).

Il progetto CBRN-Italy è stato finanziato dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR) nell'ambito del programma PRIN (Progetti di Rilevante Interesse Nazionale) con il contributo n° 20175M8L32, ed ha una durata di 36 mesi (marzo 2020 - febbraio 2023). La ricerca è condotta da quattro Università: Scuola Superiore Sant'Anna (Pisa), Università di Bologna, Università di Firenze, Università di Torino.

Per ulteriori informazioni sul Progetto PRIN CBRN-ITALY, visitare: <http://www.cbrn-italy.it/en>

Disclaimer

La riproduzione e la traduzione per scopi non commerciali sono autorizzate a condizione che la fonte sia riconosciuta e che gli autori siano avvisati in anticipo e ricevano una copia.

Gli autori possono essere contattati attraverso il modulo disponibile al seguente link:
<http://www.cbrn-italy.it/en/node/16>

Indice

Lista degli acronimi.....	6
1. INTRODUZIONE	8
1.1 Obiettivi del rapporto.....	8
1.2 Metodologia e struttura del rapporto	9
2 PREVENZIONE	10
2.1 Obblighi e raccomandazioni di portata generale.....	10
2.1.1 Rafforzamento del sistema di <i>governance</i>	12
2.1.2 Comprensione del rischio	15
2.1.3 Realizzazione di investimenti.....	17
2.2 Obblighi e raccomandazioni relativi alla prevenzione di eventi CBRN intenzionali ..	18
2.2.1 Prevenire l'uso improprio di materiali CBRN da parte di individui o gruppi terroristici.....	19
2.2.2 Obblighi di cooperazione tecnica e scambio di informazioni per prevenire attività terroristiche in ambito CBRN.....	20
2.2.3 Obbligo di controllo sul trasporto di materiali CBRN per finalità criminali.....	22
2.2.4 Obblighi di criminalizzazione	24
2.3 Obblighi e raccomandazioni relativi alla prevenzione di incidenti industriali.....	26
2.3.1 Incidenti industriali in senso stretto.....	26
2.3.2 Sicurezza nucleare	30
2.3.3 Infrastrutture critiche	33
2.4 Obblighi e raccomandazioni relativi alla prevenzione di eventi CBRN naturali	35
2.4.1 Gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero	35
2.4.2 Sostanze chimiche	42
3 PREPARAZIONE	46
3.1 Obblighi e raccomandazioni di portata generale.....	46
3.1.1 Adozione di una strategia di nazionale di Riduzione del Rischio di Disastri (RRD)	46
3.1.2 Pianificazione informata dalla valutazione dei rischi e concordata con le parti sociali.....	50
3.1.3 Sistemi di Allertamento Multi-Rischio e Inclusivi	54
3.1.4 Infrastrutture critiche.....	55
3.1.5 Coordinamento a livello nazionale e con attori sovra-nazionali	56
3.2 Obblighi e raccomandazioni relativi alla preparazione per eventi CBRN	
intenzionali.....	57
3.2.1 Elaborazione di Piani Operativi per la Protezione dal Terrorismo CBRN	60

3.3	Obblighi e raccomandazioni relativi alla preparazione per incidenti industriali....	63
3.3.1	Incidenti di natura chimica.....	63
3.3.2	Incidenti di natura radiologica e nucleare	66
3.4	Obblighi e raccomandazioni relativi alla preparazione per eventi CBRN naturali	66
4.	RISPOSTA	73
4.1	Obblighi e raccomandazioni di portata generale.....	73
4.1.1	Obblighi di informazione e notifica	73
4.1.2	Obbligo di cooperazione	79
4.1.3	Obblighi operativi e di primo soccorso	86
4.2	Obblighi e raccomandazioni relativi alla risposta ad eventi CBRN intenzionali	90
4.3	Obblighi e raccomandazioni relativi alla risposta ad incidenti industriali	94
4.3.1	Organizzazione della risposta ad eventi CBRN.....	96
4.3.2	Obblighi di criminalizzazione	97
4.4	Obblighi e raccomandazioni relativi alla risposta ad eventi CBRN naturali.....	98
4.4.1	Misure di contenimento del contagio	100
4.4.1.1	Lezioni dalla pandemia di Covid-19: il <i>lockdown</i>	101
4.4.1.2	La regolamentazione delle attività sociale e commerciali e l'introduzione del <i>green pass</i>	102
4.4.1.3	Risposta all'epidemia di Vaiolo delle scimmie.....	103
4.4.2	Adozione di un piano pandemico a livello nazionale	105
4.4.3	Rafforzamento del sistema sanitario nazionale.....	106
4.4.4	Obblighi di comunicazione e notifica	106
5.	RIPRESA.....	108
5.1	Obblighi e raccomandazioni di portata generale.....	108
5.1.1	Obblighi di repressione.....	110
5.1.2	Obblighi di assistenza alle vittime.....	111
5.1.3	Obbligo di reintegrare l'ambiente.....	112
5.2	Obblighi e raccomandazioni relativi alla ripresa da eventi CBRN intenzionali....	113
5.2.1	Crimini internazionali.....	113
5.2.2	Condotte non qualificabili come crimini internazionali.....	115
5.3	Obblighi e raccomandazioni relativi alla ripresa da eventi CBRN di natura accidentale.....	119
5.4	Obblighi e raccomandazioni relativi alla ripresa da eventi CBRN naturali.....	122
5.4.1	L'esempio del PNRR	124
6	QUESTIONI CRITICHE	128

6.1	Attuazione degli obblighi e raccomandazioni di portata generale.....	128
6.2	Attuazione degli obblighi e raccomandazioni relativi alla risposta ad eventi CBRN intenzionali.....	130
6.3	Attuazione degli obblighi e raccomandazioni relativi alla risposta ad incidenti industriali.....	133
6.4	Attuazione degli obblighi e raccomandazioni relativi alla risposta ad eventi CBRN naturali	135
7	CONCLUSIONI.....	137
7.1	Attuazione di obblighi e raccomandazioni relativi alla fase di prevenzione.....	137
7.2	Attuazione di obblighi e raccomandazioni relativi alla fase di preparazione.....	138
7.3	Attuazione di obblighi e raccomandazioni relativi alla fase di risposta.....	140
7.4	Attuazione di obblighi e raccomandazioni relativi alla fase di ripresa.....	142
8	ELENCO DELLE INTERVISTE.....	144
9	ELENCO DEGLI STRUMENTI NORMATIVI.....	145

Lista degli acronimi

ACC: Area Control Centre
AIEA: Agenzia internazionale per l'energia atomica
BBB: Build Back Better
C.A.S.A.: Comitato di analisi strategica antiterrorismo
CBRN: Chimici, biologici, radiologici-nucleari
CCA: Climate Change Adaptation
CEN: Centro emergenze nucleari
CITDC: Commissione interministeriale tecnica della difesa civile
CPC: Codice della protezione civile
CPI: Corte penale internazionale
CSS: Comitato per la sicurezza sanitaria
CTR: Comitati tecnici regionali
DGP: Direzione generale della prevenzione
DRR: Disaster Risk Reduction
ECDC: Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie
ECHA: Agenzia europea delle sostanze chimiche
ECURIE: European Commission Urgent Radiological Information Exchange
EMA: Agenzia europea per i medicinali
EPE: équipe psicosociale per le emergenze
EURATOM: Comunità europea dell'energia atomica
EUROPOL: Ufficio europeo di polizia
EWS: Early Warning Systems
IFRC: Federazione internazionale delle società di Croce rossa e Mezzaluna rossa
ISIN: Ispettorato nazionale per la sicurezza nucleare
ISPRA: Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale
ISS: Istituto superiore di sanità
MAPP: politica di prevenzione degli incidenti rilevanti
NATO: Organizzazione del Trattato atlantico del Nord
NGEU: Next Generation EU
NISP: Nucleo interministeriale situazione e pianificazione
OMS: Organizzazione mondiale della sanità
ONG: Organizzazioni non governative

PHEIC: Public Health Emergency of International Concern
PNRR: Piano nazionale ripresa resilienza
RDD: Riduzione del rischio di disastri
RSI: Regolamento sanitario internazionale
SDG: Sustainable Development Goals
STRIMS: Sistema informatico di tracciabilità
TFUE: Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
TUE: Trattato sull'Unione europea
UE: Unione europea
UNECE: Commissione economica per l'Europa delle Nazioni unite
UPCM: Meccanismo unionale di protezione civile
USIE: Unified System for Information Exchange in Incidents and Emergencies
VV.F.: Vigili del fuoco

1. INTRODUZIONE

1.1 Obiettivi del rapporto

Questo documento è il risultato di una ricerca condotta nell'ambito del progetto CBRN-Italy che mira ad analizzare il quadro normativo internazionale, regionale (Unione Europea) e nazionale (Italia) relativo alla prevenzione, preparazione, risposta e recupero da eventi CBRN intesi in senso lato (eventi intenzionali, accidentali e naturali) e a proporre delle raccomandazioni per rafforzare le norme internazionali e regionali ed il quadro normativo e operativo nazionale. Le attività di ricerca del progetto sono strutturate in quattro fasi: 1. Quadro concettuale comune (con l'obiettivo di sviluppare una comprensione comune degli eventi CBRN e degli attori coinvolti), 2. Mappatura degli obblighi e raccomandazioni internazionali e regionali (con l'obiettivo di mappare gli obblighi derivanti dalla vasta gamma di norme applicabili del diritto internazionale e del diritto dell'Unione europea) 3. Valutazione della situazione in Italia (con l'obiettivo di esplorare l'implementazione degli obblighi internazionali e regionali applicabili in Italia) 4. Raccomandazioni (con l'obiettivo di fornire raccomandazioni per affrontare le lacune del quadro giuridico e politico internazionale, europeo e italiano in tutte le fasi del ciclo di gestione delle emergenze CBRN). Il progetto CBRN-Italy è stato finanziato dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR) nell'ambito del programma PRIN (Progetti di Rilevante Interesse Nazionale), ha una durata di 36 mesi ed è implementato da quattro Università: Scuola Superiore Sant'Anna (Pisa), Università di Bologna, Università di Firenze, Università di Torino.

Le precedenti ricerche condotte nella fase 2 del progetto CBRN-Italy hanno evidenziato l'esistenza di una serie di obblighi internazionali e regionali (a livello di UE) e di raccomandazioni e linee guida offerte da organismi sovranazionali relativi alla protezione contro i rischi CBRN (chimici, biologici, radiologici-nucleari). Durante la sua terza fase (settembre 2021 – settembre 2022), il progetto si è posto l'obiettivo di valutare l'adeguatezza dei quadri normativi e operativi disponibili in Italia relativi alla protezione contro i rischi CBRN, anche tenendo in considerazione l'effettiva implementazione del diritto internazionale e dell'UE e delle raccomandazioni sovranazionali. Questo rapporto presenta i risultati di questa attività di ricerca, ad analizza fino a che punto obblighi e raccomandazioni internazionali e regionali (UE) relativi alle quattro fasi dell'emergenza (prevenzione, preparazione, risposta e ripresa) sono stati incorporati nel sistema italiano.

In coerenza con l'obiettivo della ricerca del progetto PRIN, il presenta rapporto è principalmente destinato ai decision e policy makers italiani, nonché a quanti si occupano in Italia, per qualsivoglia ragione, di eventi CBRN, e vuole fornire loro un quadro più chiaro e preciso della situazione normativa e regolamentare interna alla luce degli obblighi e delle raccomandazioni internazionali incombenti sul sistema Italia.

1.2 Metodologia e struttura del rapporto

Il rapporto presenta i risultati della ricerca condotta nella fase 3 del progetto, strutturata in una prima fase di ricerca *desk-based* (ottobre 2021 – febbraio 2022) e completata dalla seconda fase di ricerca empirica (marzo 2022 – settembre 2022). Durante la ricerca *desk-based*, i ricercatori coinvolti nel progetto hanno elaborato 4 rapporti interni, che hanno proposto una prima analisi sulla misura in cui l'Italia ha implementato gli obblighi e raccomandazioni internazionali nel campo della protezione contro i rischi CBRN, prendendo in considerazione le quattro fasi dell'emergenza (prevenzione, preparazione, risposta, ripresa e recupero).¹ Durante la ricerca empirica, i risultati preliminari sono stati rielaborati e completati attraverso una serie di interviste agli attori portatori di interesse nel campo della protezione da eventi CBRN, come i policy makers, decision makers, primi soccorritori, società civile, accademia, think tanks, ONG, settore privato, stampa (si veda la sezione 8 per il dettaglio sulle interviste svolte).

Il presente rapporto è strutturato secondo le quattro fasi dell'emergenza: prevenzione (sezione 2, elaborata da Federico Ferri e Susanna Villani, Università degli Studi di Bologna), preparazione (sezione 3, elaborata da Silvia Venier, Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa), risposta (sezione 4, elaborata da Gustavo Minervini, Università degli Studi di Torino), ripresa e recupero (sezione 5, elaborata da Diego Mauri, Università degli Studi di Firenze). Le sezioni hanno una struttura simile, in quanto riassumono, sinteticamente, gli obblighi internazionali di portata generale in ognuna delle quattro fasi (applicabili cioè a tutti i tipi di situazioni di emergenza indipendentemente dalla loro origine) e successivamente si concentrano sullo stato della loro attuazione in Italia, con particolare attenzione al terrorismo CBRN, agli incidenti industriali e agli eventi naturali come le epidemie. Nella sezione 6 di questo rapporto viene presentato un riassunto dello stato di attuazione degli obblighi internazionali in Italia, evidenziando se l'implementazione dell'obbligo o della raccomandazione sia adeguata, parziale o nulla, e le principali criticità emerse. Il rapporto presenta poi delle brevi conclusioni (sezione 7), un elenco delle interviste svolte (sezione 8), e la tavola degli strumenti normativi citati (sezione 9).

¹ Per le definizioni delle fasi adottate dal Progetto, si veda il working paper disponibile sul sito <http://www.cbrn-italy.it/en/task-12-phases-cbrn-emergency-management-cycle>. Le definizioni delle fasi sono riprese nelle sezioni del presente rapporto.

2 PREVENZIONE

Federico Ferri, Susanna Villani, Università degli Studi di Bologna

Ai fini del presente rapporto, si precisa che il concetto di prevenzione fa riferimento ad ogni attività e misura volta ad evitare il verificarsi di eventi pericolosi o, in caso, i suoi potenziali impatti negativi², distinguendosi così dalla fase di preparazione trattata nella sezione successiva. Nello specifico, interventi di prevenzione includono: i) attività di non proliferazione, antiterrorismo e di raccolta di informazioni volte a ridurre il rischio di eventi CBRN dannosi (ad es., l'adozione di misure per prevenire il traffico illecito di armi nucleari, chimiche o biologiche, migliorando la sicurezza dei trasporti, la condivisione e il scambio delle informazioni); ii) valutazione del rischio CBRN e delle vulnerabilità di specifiche aree di intervento (quali la salute umana, la salute degli animali, la sicurezza sul lavoro, la protezione ambientale, la protezione delle infrastrutture critiche); iii) introduzione di una normativa penale specifica come strumento di dissuasione di talune condotte individuali a carattere intenzionale.

2.1 Obblighi e raccomandazioni di portata generale

Diritto Internazionale e dell'Unione Europea

La comunità internazionale da tempo considera rischi ed eventi di natura chimica, biologica, radiologica e nucleare; lo fa principalmente attraverso meccanismi di supporto riconducibili alle Nazioni Unite³. Non mancano, tuttavia, anche obblighi e/o raccomandazioni in materia. Va detto, però, che **in diritto internazionale non esistono veri e propri strumenti di prevenzione che trattano rischi ed eventi CBRN in maniera onnicomprensiva ed esclusiva**⁴. In sostanza, non vi sono convenzioni internazionali o linee guida a vocazione universale espressamente dedicate a quest'area di intervento. Pertanto, regole di *hard* o *soft law* in ambito CBRN si ritrovano in strumenti riferiti a più settori pertinenti, e che al tempo stesso riguardano determinati aspetti di questa categoria.

² United Nations Office for Disaster Risk Reduction (DRR), Terminology, <https://www.undrr.org/terminology/prevention>.

³ Es. United Nations Office on Drugs and Crime <https://www.unodc.org/unodc/en/terrorism/expertise/countering-chemical-biological-radiological-and-nuclear-terrorism.html>; United Nations Office on Counter-Terrorism <https://www.un.org/counterterrorism/cct/chemical-biological-radiological-and-nuclear-terrorism>; United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute, <http://www.unicri.it/topics/cbrn>, <http://www.unicri.it/News/International-Day-Disaster-Risk-Reduction-EU-CBRN-CoE>

⁴ V., ad esempio, S. VENIER, *International Obligations to Prevent CBRN Emergency Situations*, in A. DE GUTTRY, M. FRULLI, F. CASOLARI, L. POLI (eds), *International Law and Chemical, Biological, Radio-Nuclear (CBRN) Events*, 2022, 33 ss.

Perciò, nell'intento di iniziare l'analisi dai profili di carattere più generale, occorre dapprima concentrarsi sulla più vasta area dei disastri, che ovviamente include anche il settore CBRN.

Il principale strumento di diritto internazionale per la prevenzione dei disastri è il *Sendai Framework 2015-2030*. Come noto, non si tratta di un atto vincolante, ma le priorità in esso declinate dovrebbero **ispirare la realizzazione di azioni articolate e integrate su più livelli**. Al centro dell'intero sistema vi è il seguente obiettivo: "Prevent new and reduce existing disaster risk through the implementation of integrated and inclusive economic, structural, legal, social, health, cultural, educational, environmental, technological, political and institutional measures that prevent and reduce hazard exposure and vulnerability to disaster, increase preparedness for response and recovery, and thus strengthen resilience" (punto 17).

Anche il diritto dell'UE **non annovera strumenti dai quali possano derivare obblighi unicamente rivolti alla gestione degli eventi CBRN**, ivi inclusa la fase di prevenzione. Ancora una volta, è necessario rifarsi ad atti vincolanti o, eventualmente, di *soft law*, concernenti altri settori, ma comunque connessi all'ambito CBRN. Inoltre, le principali linee guida applicabili sono contenute in un Piano d'azione⁵ che oggi, a differenza del passato⁶, è incentrato sulla fase di preparazione e sugli eventi di matrice terroristica⁷. Nel suo insieme, l'area CBRN è quindi oggetto di misure volte principalmente a supportare l'azione degli Stati membri, prima ancora che a stabilire obblighi⁸.

Sul piano generale, lo strumento di diritto UE più rilevante è probabilmente il **Meccanismo unionale di protezione civile**. Il MUPC è regolato dalla decisione **2013/1313/UE**, così come modificata dalla **decisione (UE) 2019/420** e dal **regolamento (UE) 2021/836**. Nel suo complesso, la normativa è stata riformata anche al fine di potenziare le iniziative di prevenzione dei disastri naturali, compresi quelli che si traducono in eventi CBRN⁹. Tuttavia, anche con gli aggiornamenti del 2019 e del 2021 non è stata intaccata la *ratio* di un meccanismo che **rileva principalmente a seguito dell'evento dannoso**; inoltre, come desumibile dall'art. 5 della decisione 2013/1313/UE (anche dopo degli interventi del legislatore UE negli ultimi 3 anni), **le azioni di prevenzione sono spesso affidate**

⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato Delle Regioni, Piano d'azione per rafforzare la preparazione contro i rischi per la sicurezza di natura chimica, biologica, radiologica e nucleare, COM(2017) 610 final.

⁶ Consiglio dell'Unione europea, 15505/1/09 REV 1, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15505-2009-REV-1/en/pdf>

⁷ S. VILLANI, *Regional Perspective: CBRN Terrorism-Related Obligations under European Union Law*, in A. DE GUTTRY, M. FRULLI, F. CASOLARI, L. POLI (eds), *International Law*, cit., 156 ss.

⁸ Si segnalano, ad esempio, i Centri di Eccellenza per la mitigazione dei rischi CBRN, https://europa.eu/cbrn-risk-mitigation/index_en; o il programma Horizon Europe (Cluster 3 – Civil Society), https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe/cluster-3-civil-security-society_en

⁹ V., ad esempio, COM(2017) 460 final, 8, e considerando 5 e 6 della decisione (UE) 2019/420 e considerando 5 del regolamento (UE) 2021/836.

alla Commissione, che col tempo ha acquisito un ruolo più centrale nella *governance* del meccanismo.

Di seguito si indicano le tre principali categorie di impegni che l'Italia è tenuta ad assumersi alla luce del *Sendai Framework* e, in misura minore, del MUPC. Si vedrà che il diritto interno appare oggi più adatto a superare carenze che in precedenza sembravano croniche, anche se non mancano elementi controversi o criticità.

2.1.1 Rafforzamento del sistema di *governance*

Diritto Internazionale

Una delle priorità identificate dal *Sendai Framework* per prevenire i disastri è il **rafforzamento del sistema di *governance* per la gestione complessiva di questi rischi ed eventi**. Ciò richiede (punto 27) interventi mirati di *hard* e *soft law* da parte delle autorità nazionali e locali, oltre che il potenziamento dei collegamenti tra gestione dei disastri e altre politiche settoriali. Si richiede che l'approccio di *policy* e *decision-makers* alla prevenzione dei disastri sia organico e orientato il più possibile da valutazioni di carattere scientifico, così come dai risultati di attività di monitoraggio svolte periodicamente per verificare i progressi registrati. Inoltre, i quadri normativi da produrre dovrebbero essere costruiti previo espletamento di consultazioni pubbliche, ed è raccomandata l'istituzione di *forum* di *stakeholders* rilevanti.

In sintesi, il *Sendai Framework* caldeggia l'adozione di **norme interne nuove o aggiornate**, per favorire approcci inclusivi; in questo senso, i decisori politici mantengono un ruolo di prim'ordine, ma non sono gli unici attori nel nuovo quadro di *governance*, che deve beneficiare della **partecipazione attiva di *stakeholders* e pubblico (interessato o meno) tanto in fase ascendente quanto in fase discendente**.

Diritto interno e prassi

Il diritto italiano si sta allineando a questa priorità.

La principale innovazione sulla prevenzione dei disastri (e, più in generale, sulla gestione di tutte le fasi ad essi inerenti) è rappresentata dall'adozione del **Codice della protezione civile**, contenuto nel d. lgs. n. 1/ 2018, a sua volta modificato con il d. lgs. n. 4/2020. La presenza di un CPC è senza dubbio utile, perché permette di **completare e mettere a sistema un insieme di norme che prima del 2018 appariva piuttosto frammentato**. Il sistema, infatti, poggiava su una normativa – la l. n. 225/1992 – ormai datata, al punto che era stata riformata in numerose occasioni.

Tra l'altro, **il testo è stato elaborato da un gruppo di redazione composto da rappresentanti dei soggetti principalmente interessati nella gestione dei disastri**, vale a dire il Dipartimento della Protezione Civile, le Regioni, i Comuni, i Ministeri e il Volontariato di protezione civile¹⁰. Ciò porta a concludere che il CPC sia stato predisposto in modo da coniugare la sua necessaria dimensione giuridica e un alto grado di *expertise* tecnica, alla luce delle specificità della materia trattata.

Il CPC in parte fa espresso riferimento ai rischi CBRN. L'art. 16 del Codice suddivide in due categorie le tipologie dei rischi di protezione civile. Da una parte vi sono quelli che si riferiscono in misura maggiore alle attività del Servizio nazionale di protezione civile, ossia il rischio sismico, vulcanico, da maremoto, idraulico, idrogeologico, da fenomeni meteorologici avversi, da deficit idrico e da incendi boschivi. Dall'altra, vi sono i rischi per i quali l'azione del Servizio nazionale è "susceptibile di esplicarsi", ferme restando "le competenze dei soggetti ordinariamente individuati ai sensi della vigente normativa di settore": rischio chimico, nucleare, radiologico, tecnologico, industriale, da trasporti, ambientale, igienico-sanitario e da rientro incontrollato di oggetti e detriti spaziali. Pertanto, il CPC consente di affrontare in maniera più puntuale tipologie di rischi di vastissima portata e in costante evoluzione.

Il CPC è intervenuto (anche) sulle prime fasi che caratterizzano la gestione in senso lato dei suddetti rischi, riservando ad esse una maggiore attenzione¹¹. Rilevano soprattutto le disposizioni del Capo III, rinominato "Attività per la previsione e prevenzione dei rischi"; tuttavia, qui si ritrovano anche obblighi più propriamente riconducibili alla preparazione, come si dirà nel prossimo capitolo del report¹². **Queste fasi sono state ritenute di massima importanza** anche in considerazione delle linee guida di diritto internazionale esistenti. Sul punto, il Consiglio di Stato, in un parere reso sullo schema di decreto legislativo elaborato dal Governo sulla base della legge delega ha dichiarato che "le *best practices* internazionali della protezione civile, e la stessa *ratio* della delega, considerano

¹⁰ <https://servizio-nazionale.protezionecivile.gov.it/it/storia/il-codice-di-protezione-civile>. Per informazioni sul sistema vigente prima dell'adozione del CPC, v. M. GATTI, *Il quadro giuridico per la risposta internazionale ai disastri in Italia*, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2015, www.ifrc.org/PageFiles/202607/Rapporto%20Italia%20IDRL%20IT.pdf.

¹¹ Questo aspetto è stato salutato con favore anche in dottrina: G. RAZZANO, *Il Codice di protezione civile e il suo decreto correttivo, fra emergenze e rientro nell'ordinario*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, Consulta online, 17 marzo 2020, es. 18.

¹² Ad esempio, l'art. 18 CPC, inserito proprio nel Capo III, riguarda la pianificazione di protezione civile. Tuttavia, si è specificato che la valorizzazione dell'azione di pianificazione in materia di protezione civile (da intendersi come obiettivo di punta dello strumento), implica il potenziamento della capacità di preparazione e risposta delle emergenze di rilievo nazionale: S. PALUMBO, *Le ordinanze in materia di protezione civile, tra potere di urgenza e urgenza di potere*, in *PA Persona e amministrazione*, n. 2/2020, 381.

l'attività di previsione, prevenzione, pianificazione di pari, se non maggiore, importanza rispetto a quella di gestione delle emergenze"¹³.

Il CPC ha potenziato queste fasi anche in un'ottica di coinvolgimento più informato ed efficace del volontariato di protezione civile e, più in generale, **della cittadinanza**, che deve poter ricevere informazioni da parte del Servizio nazionale e deve essere messa nelle condizioni di partecipare attivamente ad attività di protezione civile, per lo più in forma occasionale¹⁴: in effetti, prima che la riforma prendesse corpo erano state sollevate esigenze di maggiore consapevolezza e capacità di resilienza¹⁵. Oltretutto, il carattere integrato del sistema di gestione approntato dal Codice risalta ulteriormente se si pensa che il Presidente del Consiglio può svolgere le sue funzioni di coordinamento generale anche mediante l'attivazione di un osservatorio sulle buone pratiche nelle attività di protezione civile¹⁶.

Pertanto, **in linea di massima il legislatore italiano ha saputo realizzare progressi da tempo auspicati**. Ciò non toglie che alcuni limiti sembrano emergere ugualmente.

In particolare, anche se gli obblighi di prevenzione stabiliti nel CPC sono oggi più intensi e diffusi, non paiono ancora sufficienti per produrre un approccio di ampia portata spazio-temporale o per instillare una "cultura della prevenzione". Leggendo il Codice, ci si imbatte già da subito in ostacoli concettuali suscettibili di compromettere l'efficacia delle fasi *ex ante* del ciclo di gestione dei disastri. In particolare, **continua a non essere chiara la distinzione tra fase di prevenzione e fase di preparazione**¹⁷; e malgrado non sia semplice distinguere del tutto una fase dall'altra, l'assoluta mancanza di separazione formale pare essere una scelta controproducente anche dal punto di vista sostanziale.

Tra l'altro, se è vero che il CPC migliora la qualità della normativa interna in punto di disastri, non va dimenticato che esso offre una visione di insieme e che necessita pur sempre di adeguata attuazione; ebbene, **mancano, ad oggi, strumenti più operativi** che permettano di rendere l'implementazione del CPC più profonda e capillare, in particolare a fronte dell'esigenza di chiarire responsabilità e procedure in riferimento alla gestione delle informazioni¹⁸.

¹³ Consiglio di Stato, Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, Adunanza di Sezione del 19 dicembre 2017, NUMERO AFFARE 02109/2017, 21. Il parere aveva criticato lo schema di decreto legislativo proposto dal Governo, ritenendo debole l'azione legislativa predisposta per la fase di prevenzione.

¹⁴ V., in particolare, l'art. 31 CPC.

¹⁵ G. RAZZANO, Il Codice, cit., 1.

¹⁶ Art. 8, c. 1, lett. a), CPC.

¹⁷ Sulla presenza di una quasi totale sovrapposizione tra prevenzione e preparazione, v. U. ALLEGRETTI, *The Italian Civil Protection System: Present situation and prospects of reform*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, 7 giugno 2017, 6.

¹⁸ Opinione di F. Benolli, Senior Associate Fondazione SAFE, durante un'intervista condotta il 9 giugno 2022 dai ricercatori del presente progetto.

2.1.2 Comprensione del rischio

Diritto Internazionale e dell'Unione Europea

Il *Sendai Framework* postula anche una serie di azioni volte a **migliorare il grado di comprensione del rischio** (punto 24), che annoverano, in linea generale, la raccolta e l'analisi di dati rilevanti e di informazioni relative alle cause e agli effetti potenziali dei disastri. Le risultanze di questi rilievi dovrebbero essere avvalorate dalla **comunità tecnico-scientifica**, e diffuse su vasta scala, nel tentativo di aumentare la consapevolezza di *policy* e *decision-makers*. Molto importante è anche la definizione di veri e propri percorsi educativi sul ciclo di gestione dei disastri, al fine di raggiungere la collettività in maniera capillare.

Questa priorità traspare anche dalla normativa UE sul MUPC. L'art. 6 della decisione del 2013, da leggere in considerazione delle modifiche apportate nel corso del tempo¹⁹, riguarda la valutazione dei rischi: sulla base di esso gli Stati membri devono indagare ulteriormente i rischi e la capacità di gestione degli stessi, oltre che di pianificazione di quelli relativi alle catastrofi. A ciò si associano obblighi di cooperazione con la Commissione: tra questi, mettere a sua disposizione una sintesi degli elementi derivanti dalle predette valutazioni e cooperare con essa per stabilire e sviluppare gli obiettivi dell'Unione in materia di resilienza alle catastrofi nel settore della protezione civile²⁰. Dal combinato disposto degli artt. 5 e 6 della decisione 2013/1313/UE si ottiene altresì che gli Stati membri sono tenuti a trasmettere alla Commissione informazioni rilevanti e che dalla loro azione dovrebbero ricavarsi buone prassi da condividere.

Diritto interno e prassi

A fronte di questi spunti di diritto internazionale e di diritto UE, la normativa italiana presenta una nuova "fisionomia" rispetto al passato.

Il CPC amplia il raggio di azione della fase di previsione, estendendolo all'identificazione e allo studio degli scenari di rischio "possibili", dunque non esclusivamente "probabili"²¹. **Anche la fase di prevenzione viene riconfigurata, sì da ricomprendere le attività di natura strutturale e non strutturale**, svolte anche in forma integrata; e dall'elenco di entrambe le tipologie di attività

¹⁹ F. FERRI, *Regional Perspective: Obligations under EU Law as Applicable to Naturally Occurring CBRN Events*, in A. DE GUTTRY, M. FRULLI, F. CASOLARI, L. POLI (eds), *International Law*, cit., 308 ss.

²⁰ V. nuovo art. 6, par. 5, della decisione 2013/1313/UE. Ai sensi di questa disposizione, la Commissione adotta raccomandazioni per definire tali obiettivi quale base comune non vincolante per sostenere le azioni di prevenzione e preparazione in caso di catastrofi che provocano o sono in grado di provocare effetti transfrontalieri multinazionali. V. anche Reporting Guidelines on Disaster Risk Management, art 6(1)d of Decision 1313/2013/EU [2019] C428/9.

²¹ Così recitava l'art. 3, co. 3, l. n. 225/1992, come modificato dalla l. n. 100/2012. In dottrina si è scritto che il legislatore ha mostrato di "condividere l'approccio scientifico alla possibilità della previsione degli eventi di danno (...), talora negata nella pratica, anche amministrativa e giudiziaria, ma possibile entro certi limiti con l'uso di metodologie idonee". V. U. ALLEGRETTI, *Il Codice della Protezione Civile (d.lgs. n. 1/2018)*, in *Rivista di arti e diritto online*, n. 1/2018.

preventive, offerto all'art. 2, co. 4, CPC, risulta una gamma piuttosto vasta di misure, comunque più ricca rispetto a quanto specificato nella normativa previgente. Il cambio di passo rispetto alla disciplina introdotta nel 1992 pare evidente²², se si considera che all'epoca si accennava soltanto ad attività non strutturali, nel quadro della prevenzione²³.

Ai fini delle attività di previsione e prevenzione viene altresì ribadito il **ruolo della comunità scientifica**, come accennato già all'art. 2 CPC. In questo senso, l'art. 19 CPC si riferisce a “conoscenze e prodotti derivanti da attività di ricerca e innovazione, anche già disponibili, che abbiano raggiunto un livello di maturazione e consenso riconosciuto dalla comunità scientifica secondo le prassi in uso”. Lo stesso articolo chiarisce che le risultanze offerte dalla comunità scientifica possono certamente essere il **frutto di iniziative promosse dall'Unione europea e dalle Organizzazioni internazionali** nel campo della ricerca per la difesa dai disastri naturali. In questo modo, il CPC rinsalda le basi per una cooperazione allargata, condizione necessaria per migliorare la qualità della prevenzione di eventi (o conseguenze di eventi) che talvolta sono in grado di propagarsi su scala regionale, continentale o internazionale.

Il quadro che si sta tratteggiando presenta però anche qualche lacuna.

Sarebbe anzitutto opportuno favorire lo sviluppo di un approccio multi-rischio. Per quanto sia complesso immaginare la predisposizione di un sistema centralizzato, sarebbe utile poter contare su **procedure di comunicazione/coordinamento più chiare, uniformi e partecipate.** Ciò abbasserebbe il pericolo di risposte inefficaci, dato che la causa di tale problema molto spesso è la mancanza di una tempestiva condivisione delle informazioni²⁴. Occorre quindi una **strategia strutturata**, che sappia conciliare al meglio le attività preventive di natura scientifica, politica e operativa, coinvolgendo il più possibile la collettività, a partire dai principali *stakeholders*. Si tratta, essenzialmente, di sviluppare reti multisettoriali e multilivello capaci di operare in maniera estesa e continuativa. L'impressione, infatti, è che queste aggregazioni stentino ad assumere una dimensione nazionale, **essendo troppo circoscritte a realtà locali.**

Sempre allo scopo di rendere il diritto interno più aderente alle raccomandazioni internazionali di riferimento, sarebbe poi utile **intensificare alcuni obblighi di prevenzione** dei rischi e richiedere

²² Sebbene si sia sostenuto che le misure di prevenzione strutturale previste “sembrano troppo di principio per essere realmente efficaci”: S. LODOVISI, *Il nuovo Codice della Protezione Civile: tra potere di ordinanza e ruolo dei Comuni*, in *Rivista elettronica di diritto, economia e management*, n. 3/2020, 17.

²³ V. art. 3, co. 3, l. n. 225/1992, secondo cui “(1)a prevenzione consiste nelle attività volte a evitare o a ridurre al minimo la possibilità che si verifichino danni conseguenti agli eventi di cui all'articolo 2, anche sulla base delle conoscenze acquisite per effetto delle attività di previsione. La prevenzione dei diversi tipi di rischio si esplica in attività non strutturali concernenti l'allertamento, la pianificazione dell'emergenza, la formazione, la diffusione della conoscenza della protezione civile nonché l'informazione alla popolazione e l'applicazione della normativa tecnica, ove necessarie, e l'attività di esercitazione”.

²⁴ Opinione di F. Benolli, Senior Associate Fondazione SAFE, durante un'intervista condotta il 9 giugno 2022 dai ricercatori del presente progetto.

l'introduzione di un sistema di monitoraggio successivo dei risultati ottenuti a seguito dell'espletamento delle varie attività di prevenzione.

Quanto alla prevenzione dei rischi CBRN, non vi è dubbio che la formulazione dell'art. 16 CPC costituisca un progresso rilevante, ma la divisione tra protezione e difesa civile potrebbe lasciare in superficie alcune problematiche²⁵. Inoltre, pare conveniente definire un **piano di prevenzione in materia e istituire strutture appositamente specializzate nella gestione di questi rischi**²⁶. Allo stesso tempo, è necessario che l'attuazione delle disposizioni del CPC intese ad aumentare la consapevolezza della cittadinanza raggiunga un alto livello di dettaglio, nel tentativo di prevedere azioni mirate per i rischi CBRN.

Il CPC si ricollega anche al MUPC. Al riguardo, l'Italia soggiace ad obblighi piuttosto generici, che devono comunque essere considerati in un più ampio contesto di *risk assessment* circa il quale si è sostenuto che, al pari di altri Stati dell'Unione, non molti progressi siano stati raggiunti²⁷. La disciplina nazionale di riferimento è **l'art. 29 CPC, parzialmente modificato con il d. lgs. n. 4/2020**. La disposizione non reca i precetti dell'art. 6 della decisione 2013/1313/UE, con la conseguenza che gli obblighi di prevenzione sviluppati in seno alla normativa sovranazionale nel campo della protezione civile tendono ad essere ricavati su base settoriale. Manca dunque un approccio organico e trasversale alla valutazione di siffatti rischi, in maggiore armonia con la rinnovata veste del MUPC.

2.1.3 Realizzazione di investimenti

Diritto Internazionale

Infine, la prevenzione dei disastri attiene anche a un'ulteriore priorità enunciata nel *Sendai Framework*, ossia la **realizzazione di investimenti per la riduzione dei rischi** (punto 30). Si tratta di risorse pubbliche da allocare per favorire percorsi di riduzione del rischio e resilienza, oltre che di meccanismi di supporto per investimenti pubblici o privati. Le misure oggetto di questi investimenti

²⁵ In un'intervista condotta il 24 giugno 2022 dai ricercatori del presente progetto, Paola Tessari (IAI) ha suggerito che la divisione tra protezione civile e difesa civile è un elemento caratterizzante del sistema Italia, e che se da una parte la distinzione sembra comprensibile ed efficace, dall'altra in alcuni scenari potrebbe risultare in poca chiarezza nella distinzione di ruoli/responsabilità.

²⁶ La normativa italiana contempla per lo più la risposta agli eventi CBRN, affidandola in via primaria al Corpo nazionale dei Vigili del fuoco: art. 24, d. lgs. n. 139/2006, modificato dall'art. 4 d. lgs. n. 97/2017. La disposizione, rubricata alla voce "Interventi di soccorso pubblico", si riferisce alla "opera tecnica di contrasto dei rischi derivanti dall'impiego dell'energia nucleare e dall'uso di sostanze batteriologiche, chimiche e radiologiche (...)". Esiste poi un nucleo specializzato dei Vigili del fuoco, il quale, per l'appunto, assolve a funzioni tipiche della sola fase di risposta <https://www.interno.gov.it/it/temi/prevenzione-e-soccorso/difesa-civile/i-nuclei-nbcr-chi-sono-cosa-fanno-come-esercitano-quando-entrano-azione>

²⁷ C. PURSIANEN, B. ROD, National disaster risk assessments in Europe. How comparable are they and why?, in *Hazards & Crisis in Public Policy*, 25 gennaio 2021, 194 ss.

dovrebbero essere capillari e servire, in particolare, a promuovere l'integrazione di considerazioni inerenti alla riduzione dei disastri nel campo di applicazione di strumenti finanziari e fiscali.

Diritto interno e prassi

In relazione al diritto interno, il tema degli investimenti per prevenire la riduzione di disastri sembra essere un punto dolente anche dopo l'adozione del CPC. **Al riguardo, si segnala la limitata attenzione riservata dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza²⁸ (PNRR) ai disastri.** Solo alcune "missioni" del PNRR sono in parte funzionali alla prevenzione dei disastri: ad esempio, ciò può essere dedotto dai contenuti della voce "Tutela del territorio e della risorsa idrica" (componente della missione "Rivoluzione verde e transizione ecologica"), che però tende ad appiattirsi sulla lotta al cambiamento climatico; oppure, nella strategia inerente alla digitalizzazione sono previsti investimenti per la cybersicurezza, volti anche a ridurre la vulnerabilità della società da minacce *cyber*. Mancano, invece, traiettorie più nitide in tema di prevenzione delle calamità naturali, delle malattie suscettibili di degenerare in epidemie, degli attacchi terroristici o criminali; e non vi sono riferimenti dettagliati ai rischi CBRN. Probabilmente sarebbe stato opportuno chiarire la centralità della questione e predisporre percorsi di finanziamento più mirati e consistenti. In effetti, un potenziamento di queste risorse consentirebbe all'Italia di avvicinare maggiormente le raccomandazioni della terza priorità del *Sendai Framework*.

2.2 Obblighi e raccomandazioni relativi alla prevenzione di eventi CBRN intenzionali

Diritto Internazionale e dell'Unione Europea

Nel diritto internazionale pubblico, la prevenzione di eventi intenzionali si ricollega perlopiù alla necessità di prevenire l'utilizzo di materiali CBRN per il compimento di atti di terrorismo ad opera di singoli o gruppi di individui. In effetti, gli obblighi di prevenzione – pur avendo una portata alquanto blanda – possono essere individuati in un **ampio raggio di misure** che vanno dall'adozione di misure specifiche di messa in sicurezza di taluni impianti, alla cooperazione tecnica e allo scambio di informazioni tra autorità nazionali, al controllo sul trasporto di materiale CBRN.

Particolarmente importante è l'elaborazione di piani operativi anti-terrorismo, obbligo stabilito nella Convenzione del Consiglio di Europa per la Prevenzione del Terrorismo (STCE n196), in vigore dal 1° giugno 2017 in Italia: gli Stati devono adottare le misure "che possono essere necessarie per migliorare e sviluppare la cooperazione tra le autorità nazionali al fine di prevenire i reati terroristici

²⁸ <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>

e i loro effetti negativi, tra l'altro tramite: [...] c) il miglioramento della formazione e i piani di coordinamento per le emergenze civili" (art. 3(2)).

Per quanto concerne poi il diritto dell'UE, va riscontrata l'assenza di un atto specifico e unitario che disciplini la prevenzione di atti intenzionali in ambito CBRN, affidandosi dunque a strumenti di carattere non vincolante, come **l'Agenda per la lotta al terrorismo** del 2020 che contempla una specifica sezione dedicata alla prevenzione²⁹. Ad ogni modo, al pari delle altre fasi di gestione di un evento CBRN, obblighi in capo agli Stati membri dell'UE possono essere derivati da taluni strumenti di diritto secondario che sono stati adottati per affrontare più in generale la minaccia intenzionale (ad opera non solo di gruppi terroristici ma anche di organizzazioni criminali), andando ad integrare gli obblighi posti dal diritto internazionale pubblico. E' qui opportuno sottolineare il fatto che tra gli obblighi di prevenzione si includono anche quelli che richiedono agli Stati di intervenire normando talune condotte individuali sotto il profilo penale. Tuttavia, ai fini di una maggiore completezza e coerenza, questi aspetti verranno ulteriormente approfonditi nel capitolo 4 dedicato agli obblighi in materia di ripresa in bilanciamento con gli obblighi legati al trattamento delle vittime.

2.2.1 Prevenire l'uso improprio di materiali CBRN da parte di individui o gruppi terroristici

Diritto Internazionale

Nel quadro di eventi intenzionali non convenzionali, gli obblighi di prevenzione posti dal diritto internazionale riguardano la più generale necessità di ridurre il rischio che materiali CBRN siano utilizzati in modo improprio da individui o gruppi terroristici³⁰. In tal senso, sia il **Trattato di Non Proliferazione** (TNP) del 1968 che la **Convenzione sulla proibizione dello sviluppo, produzione, stoccaggio ed uso di armi chimiche** e sulla loro distruzione del 1993 (di seguito: Convenzione sulle armi chimiche) rappresentano le prime fonti di obblighi che possono contribuire a prevenire l'uso improprio di tali armi, anche a fini terroristici. Innanzitutto, il TNP prevede l'obbligo, sotto la supervisione dell'AIEA, di accettare determinate **norme di protezione e di messa in sicurezza degli impianti nucleari** per evitare, in un'ottica di prevenzione, che l'energia nucleare sia dirottata da usi pacifici verso armi nucleari o altri ordigni esplosivi nucleari (artt. 3-5). Peraltro, pur non essendo vincolanti, le **raccomandazioni dell'AIEA** vanno ad integrare le disposizioni relative agli aspetti tecnici sugli strumenti di protezione dei materiali nucleari e radioattivi. Da parte sua, la Convenzione

²⁹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Un programma di lotta al terrorismo dell'UE: prevedere, prevenire, proteggere e reagire, COM/2020/795 final. Per approfondimenti, Vol. Cap. 10, Villani.

³⁰ L. POLTRONIERI ROSSETTI, *States' Obligations to Prevent CBRN Terrorism under Treaty Law and United Nations Security Council*, in A. DE GUTTRY, M. FRULLI, F. CASOLARI, L. POLI (eds), *International Law*, cit., 109 ss.

sulle armi chimiche stabilisce che gli Stati parte non debbano assistere, incoraggiare o indurre, in qualsiasi maniera, qualunque attività proibita da uno Stato parte in base alla Convenzione stessa (art. 1 (1) lett. d)). Nonostante una portata più limitata e un sistema di sorveglianza meno strutturato, la **Convenzione sulla proibizione dello sviluppo, produzione e immagazzinamento delle armi batteriologiche** del 1972 contiene simili disposizioni (artt. 1-4). Infine, il recente **Trattato sulla proibizione delle armi nucleari** del 2019, entrato in vigore il 22 gennaio 2021, richiede la soppressione di qualsiasi attività vietata che sia svolta da persone o sul territorio soggetto alla giurisdizione o controllo dello Stato (art. 5 (2)).

Diritto interno e prassi

A fronte di questi tipi di obblighi, che richiedono un intervento perlopiù di carattere tecnico, nella XIV Legislatura è stata approvata la legge n. 332 con cui il Parlamento italiano ha autorizzato la ratifica del Protocollo aggiuntivo all'Accordo di verifica concluso fra l'AIEA, l'Euratom e tredici Stati dell'Unione europea, in esecuzione di alcune disposizioni contenute nel TNP relative all'acquisizione delle informazioni da parte dell'AIEA sulle installazioni nazionali. Manca, tuttavia, un meccanismo trasparente di informazione implicante la produzione di report di valutazione sulla messa in sicurezza di impianti a rischio CBRN. Inoltre, occorre sottolineare che alla data del presente rapporto, l'Italia non ha ancora provveduto a ratificare il Trattato sulla proibizione delle armi nucleari del 2017, in quanto si ritiene che, come riportato in una nota del MAECI, "l'obiettivo di un mondo privo di armi nucleari possa essere realisticamente raggiunto solo attraverso un articolato percorso a tappe che tenga conto, oltre che delle considerazioni di carattere umanitario, anche delle esigenze di sicurezza nazionale e stabilità internazionale"³¹. Pur nel rispetto degli obblighi in capo all'Italia nel quadro della NATO, la sua adesione al Trattato permetterebbe al legislatore di adottare misure più incisive per prevenire l'uso improprio di materiali CBRN sul territorio e per intervenire nell'ambito dell'assistenza alle vittime e risanamento ambientale.

2.2.2 Obblighi di cooperazione tecnica e scambio di informazioni per prevenire attività terroristiche in ambito CBRN

Diritto Internazionale e dell'Unione Europea

La **Convenzione sulla protezione fisica delle materie nucleari** del 1979 contribuisce alla prevenzione del terrorismo creando un sistema di scambio di informazioni, cooperazione tecnica e assistenza reciproca che va ad integrare anche quanto stabilito nella **Convenzione sulla sicurezza**

³¹ Risoluzione n. 7-00766 Boldrini: Sull'impegno dell'Italia a favore del disarmo nucleare, 18 maggio 2022, 88.

nucleare del 1994. Occorre poi menzionare la più generale **Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale** (UNTOC o Convenzione di Palermo) del 2000 che rappresenta la cornice giuridica più ampia e lo strumento più attuale e importante per la **cooperazione di polizia** nel contrasto al crimine organizzato. La Convenzione introduce diversi meccanismi di cooperazione contro le organizzazioni criminali transnazionali che possono essere applicati, per analogia, anche a soggetti che compiano atti illeciti utilizzando materiali CBRN.

In materia di obblighi di cooperazione di polizia, il diritto dell'UE scende maggiormente nel dettaglio. Il meccanismo di scambio di informazioni tra le autorità nazionali competenti è stato istituito dalla decisione quadro 2006/960/GAI del Consiglio dalla decisione 2008/615/GAI (Decisione di Prüm), e la decisione 2005/671/GAI che sono state modificate dalla **direttiva 2017/541 sulla lotta al terrorismo**. In particolare, è prevista la creazione di **punti di contatto nazionali** per lo scambio di informazioni derivanti da indagini su reati terroristici e azioni di criminalità organizzata, compresi quelli relativi ai rischi CBRN. Peraltro, l'art. 22 della direttiva 2017/541 è andato a modificare gli artt. 1 e 2 della decisione quadro 2005/671/GAI, imponendo agli Stati membri di **rendere accessibili il più rapidamente possibile** alle autorità competenti di un altro Stato membro le informazioni pertinenti raccolte dalle loro autorità nel quadro di procedimenti penali collegati a reati di terrorismo quando dette informazioni potrebbero essere utilizzate anche a fini di prevenzione in relazione ai reati di terrorismo. Gli Stati membri devono poi garantire che le loro autorità competenti adottino misure tempestive all'atto del ricevimento delle informazioni da altri Stati membri. Infine, rileva il **regolamento 2021/784** che disciplina la **rimozione dei contenuti online** che costituiscono una pubblica provocazione a commettere un reato di terrorismo o a formare individui per finalità terroristiche (incluse le minacce a carattere CBRN). Ai sensi dell'art. 14 del regolamento, gli Stati membri sono tenuti a informare e cooperare tra di loro e con i pertinenti organismi dell'Unione, tra cui l'Europol, per assicurare il **coordinamento** con riguardo all'emissione di ordini di rimozione o disabilitazione del contenuto online.

Diritto interno e prassi

Per quanto riguarda la **cooperazione** con altri Stati dell'Unione europea e con gli organismi sovranazionali, l'Italia ha proceduto con un adeguamento operativo tramite il d.P.C.M. del 5 maggio 2010. Questo fa espresso riferimento al coordinamento con i meccanismi e le strutture che operano a livello internazionale laddove stabilisce che il NISP è tenuto ad elaborare apposite direttive che definiscano le procedure per le relazioni degli organi nazionali con gli omologhi organismi di *crisis*

management NATO, UE e di altre organizzazioni internazionali³². Le attività di training ed esercitazioni con gruppi coinvolti nel processo di monitoraggio e prevenzione di attacchi CBRN sono frequenti e consolidate. Tuttavia, come emerge dalla Relazione della Commissione europea, l'Italia non ha recepito esplicitamente l'art. 22 della direttiva 2017/541³³. In merito, occorre segnalare che già nel 2016 la Commissione aveva aperto una **procedura di infrazione** (INFR(2016)2095) per il mancato recepimento delle decisioni 2008/615/GAI e 2008/616/GAI del Consiglio riguardanti il potenziamento della cooperazione interstatale soprattutto con riferimento alla lotta al terrorismo ed alla criminalità transfrontaliera. Nonostante le ripetute indagini sui progressi compiuti dallo Stato membro nell'adempimento dei suoi obblighi, a tutt'oggi l'Italia non consente ancora agli altri Stati membri di accedere ai dati relativi al DNA, alle impronte digitali e all'immatricolazione dei veicoli e, pertanto, la Commissione ha deciso di deferire il caso alla Corte di giustizia dell'UE³⁴. Inoltre, a fronte dell'entrata in vigore del regolamento 2021/784, è auspicabile che l'Italia adotti quanto prima misure per rimuovere contenuti online che costituiscono una pubblica provocazione a commettere un reato di terrorismo o a formare individui per finalità terroristiche. Allo stesso modo, occorrerà designare le autorità competenti (anche tra quelle esistenti) a emettere e valutare gli ordini di rimozione, controllare l'adozione delle misure specifiche, così come adottare sanzioni.

2.2.3 Obbligo di controllo sul trasporto di materiali CBRN per finalità criminali

Diritto Internazionale e dell'Unione Europea

La già menzionata **Convenzione sulla protezione fisica delle materie nucleari** impone obblighi agli Stati in materia di trasporto di materiali nucleari (artt. 3-4) che possono essere integrati dal contenuto della **risoluzione 1540 (2004)** del Consiglio di Sicurezza. Questa stabilisce, tra le altre cose, che gli Stati si debbano astenere dal fornire qualsiasi forma di sostegno agli attori non statali che tentano di sviluppare, acquisire, fabbricare, possedere, trasportare, trasferire o utilizzare armi nucleari, chimiche o biologiche e relativi vettori; adottare e far rispettare leggi efficaci che vietino a qualsiasi attore non statale di fabbricare, acquistare, detenere, sviluppare, trasportare, trasferire o utilizzare armi nucleari, chimiche o biologiche [...] in particolare a fini terroristici. Inoltre, viene stabilito che gli Stati devono stabilire **controlli sul movimento, il trasporto e l'importazione-esportazione** di questi materiali per prevenire la loro proliferazione. Più recentemente, il Consiglio

³² M. GENS, *La riforma dell'organizzazione nazionale per la "gestione di crisi"*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1/2011, 19 ss.

³³ Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, COM/2020/619 final, cit., punto 2.2.22.

³⁴ Commissione europea, Comunicato stampa del 15 luglio 2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_21_3423

di sicurezza, con la **risoluzione 1977 (2011)** e la **risoluzione 2325 (2016)**, ha incoraggiato gli Stati a definire piani d'azione nazionali di attuazione nonché a fornire informazioni sulle loro priorità nazionali e sull'adozione di buone pratiche. Sul punto, è da rilevare che il piano d'azione italiano non è aggiornato secondo quanto previsto dalle risoluzioni 1977 (2011) e 2325 (2016) con particolare attenzione alle buone pratiche e ai piani di attuazione della risoluzione 1540.

Sul fronte del diritto dell'UE, il **regolamento 2018/1542** e la **decisione (PESC) 2018/1544** dispongono che gli Stati prendano le **misure restrittive circa l'ingresso o il transito** nel loro territorio di persone fisiche responsabili per o coinvolti nell'uso e nella preparazione di armi chimiche, nonché di coloro che aiutano e incoraggiano tali attività.

Diritto interno e prassi

A completamento del quadro sugli eventi intenzionali, sebbene gli strumenti di diritto sovranazionale incidano prevalentemente su condotte di carattere terroristico, non può essere trascurato il fatto che l'Italia ha da tempo sviluppato una serie di strumenti operativi e normativi che intervengono nella realtà specifica della **criminalità organizzata**. Rispetto ai rischi CBRN rilevano, in particolare, le minacce potenziali derivanti dal traffico illecito di materiali nucleari e sostanze radioattive spesso gestito proprio dalla criminalità organizzata. In ambito penale, occorre menzionare la l. n. 68/2015 che ha introdotto i delitti ambientali nel codice penale, inclusi il reato di traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività³⁵ e quello relativo alle attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti³⁶. Inoltre, in riferimento alla fase di prevenzione del trattamento dei cd. *dual-use items*, nel 2020 è stato rinnovato il **Sistema informatico di tracciabilità (STRIMS)** di tutta la filiera legata all'uso di materiali e/o sorgenti radioattive, previsto dal d. lgs. n. 101/2020 che recepisce la **direttiva 2013/59/Euratom**. Infine, nel rispetto della Convenzione UNTOC e degli atti di diritto UE, l'Italia collabora attivamente anche con l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust) per facilitare l'uso di strumenti investigativi e di cooperazione transfrontalieri in relazione al controllo e limitazione nella produzione, distribuzione, esportazione ed uso improprio di materiali CBRN.

³⁵ Articolo 452-sexies, Codice penale: “Salvo che il fatto costituisca più grave reato, è punito con la reclusione da due a sei anni e con la multa da euro 10.000 a euro 50.000 chiunque abusivamente cede, acquista, riceve, trasporta, importa, esporta, procura ad altri, detiene, trasferisce, abbandona o si disfa illegittimamente di materiale ad alta radioattività. La pena di cui al primo comma è aumentata se dal fatto deriva il pericolo di compromissione o deterioramento: 1) delle acque o dell'aria, o di porzioni estese o significative del suolo o del sottosuolo; 2) di un ecosistema, della biodiversità, anche agraria, della flora o della fauna. Se dal fatto deriva pericolo per la vita o per l'incolumità delle persone, la pena è aumentata fino alla metà.”

³⁶ Articolo 452-quaterdecies, Codice penale: “Chiunque, al fine di conseguire un ingiusto profitto, con più operazioni e attraverso l'allestimento di mezzi e attività continuative organizzate, cede, riceve, trasporta, esporta, importa, o comunque gestisce abusivamente ingenti quantitativi di rifiuti è punito con la reclusione da uno a sei anni”.

2.2.4 Obblighi di criminalizzazione

Diritto Internazionale e dell'Unione Europea

Come verrà ulteriormente dettagliato nel capitolo 4 dedicato agli obblighi in materia di ripresa, taluni strumenti del diritto internazionale pattizio richiedono agli Stati di intervenire normando talune condotte individuali sotto il profilo penale. In primo luogo, l'art. 7 della **Convenzione sulla protezione fisica di materiali nucleari** prevede l'adozione di una normativa interna a carattere penale circa la ricezione, la detenzione, l'uso, il trasferimento, l'alterazione, lo smaltimento o la dispersione di materie nucleari suscettibili di causare morte o lesioni gravi a persone o danni alle cose; il furto, la rapina, l'appropriazione indebita o fraudolenta di materiale nucleare; le richieste di materiale nucleare mediante minaccia o uso della forza o intimidazione; e – da ultimo - la minaccia di commettere tali reati. Ulteriori obblighi di carattere preventivo al terrorismo nucleare sono previsti all'art. 2 della **Convenzione internazionale per la repressione degli atti di terrorismo nucleare** in cui si contempla espressamente l'introduzione del reato di uso (o della minaccia di uso) di materiali o dispositivi radioattivi, e di utilizzo o danneggiamento di un impianto nucleare in un modo che rilasci o rischi il rilascio di materiale radioattivo in connessione con un intento terroristico. La **Convenzione internazionale per la repressione degli attentati terroristici per mezzo di esplosivo** (1997) affronta specificamente l'uso di esplosivi CBRN o dispositivi letali (art.1), e impone un obbligo generale di cooperazione tra Stati per prevenire e contrastare gli attentati terroristici, anche attraverso la condivisione di informazioni e il trasferimento di tecnologia (art.15).

A livello regionale, non va infine trascurato il contenuto del Protocollo addizionale alla **Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo** del 22 ottobre 2015 secondo il quale gli Stati parte devono adottare le misure necessarie per qualificare come reato l'atto di ricevere un addestramento a fini terroristici. All'art. 3 del Protocollo è espressamente definito che quest'ultimo deve essere inteso come l'atto di ricevere da un'altra persona istruzioni, compresa l'acquisizione di conoscenze o competenze pratiche, per la fabbricazione o l'uso di esplosivi, armi da fuoco o altre armi o sostanze nocive o pericolose, oppure per altre tecniche o metodi specifici, al fine di commettere o contribuire alla commissione di un reato di terrorismo.

In primo luogo, la **direttiva 2017/541 sulla lotta al terrorismo** individua, tra le **fattispecie di atto terroristico**, anche la fabbricazione, detenzione, acquisto, trasporto, fornitura o uso di esplosivi o armi da fuoco, comprese armi chimiche, biologiche, radiologiche o nucleari, nonché la ricerca e lo sviluppo di armi CBRN (art. 3(1), lett. f)). Nella medesima direttiva è anche richiesto agli Stati di adottare le misure necessarie affinché sia punibile come reato, se compiuta intenzionalmente, la

diffusione o qualunque forma di pubblica divulgazione di un messaggio, con qualsiasi mezzo, sia online che offline, con l'intento di istigare alla commissione di un atto terroristico e se tale comportamento, direttamente o indirettamente promuova il compimento di reati di terrorismo, creando in tal modo il pericolo che uno o più di tali reati possano essere commessi (art. 5).

Diritto interno e prassi

In merito al profilo della **normativa a carattere penale**, l'adozione del d. l. n. 7/2015 e della l. n. 153/2016 ha permesso di adeguare l'Italia agli obblighi internazionali tramite l'inserimento nel proprio Codice penale di tre nuove fattispecie di reato: finanziamento di condotte con finalità di terrorismo; sottrazione di beni o denaro sottoposti a sequestro; atti di terrorismo nucleare. Pertanto, nel Codice penale italiano è stata incorporata la fattispecie di reato terroristico seguendo le declinazioni poste dal diritto internazionale e dal legislatore europeo (art. 270-sexies)³⁷. Nello specifico, il Codice penale prevede un tipo di pena specifica per gli atti terroristici che coinvolgono il nucleare nonché l'utilizzo di materiali chimici o batteriologici (art. 280-ter)³⁸. Inoltre, è stato introdotto l'art. 270-quinquies in cui si prevede la pena detentiva non solo per coloro che commettono l'atto ma anche per chiunque addestri o fornisca istruzioni sulla preparazione o sull'uso di materiali esplosivi, di armi da fuoco o di altre armi, di sostanze chimiche o batteriologiche nocive o pericolose, [...] anche se rivolti contro uno Stato estero, un'istituzione o un organismo internazionale. Inoltre, è previsto che la pena sia aumentata se l'atto di chi addestra o istruisce è commesso attraverso strumenti informatici o telematici. In occasione della notifica di recepimento della direttiva 2017/541, l'Italia ha sostenuto che la propria legislazione preesistente fosse sufficiente per recepire la direttiva e che dunque non fosse necessario un ulteriore intervento di recepimento³⁹. Tuttavia, va notato che, oltre a presentare un tipo di terminologia poco allineata rispetto al contenuto della direttiva 2017/541,

³⁷ Art. 270-sexies, Codice Penale: "Sono considerate con finalità di terrorismo le condotte che, per la loro natura o contesto, possono arrecare grave danno ad un Paese o ad un'organizzazione internazionale e sono compiute allo scopo di intimidire la popolazione o costringere i poteri pubblici o un'organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal compiere un qualsiasi atto o destabilizzare o distruggere le strutture politiche fondamentali, costituzionali, economiche e sociali di un Paese o di un'organizzazione internazionale, nonché le altre condotte definite terroristiche o commesse con finalità di terrorismo da convenzioni o altre norme di diritto internazionale vincolanti per l'Itali".

³⁸ Art. 280-ter, Codice Penale: "È punito con la reclusione non inferiore ad anni quindici chiunque, con le finalità di terrorismo di cui all'articolo 270-sexies:1) procura a sé o ad altri materia radioattiva; 2) crea un ordigno nucleare o ne viene altrimenti in possesso. È punito con la reclusione non inferiore ad anni venti chiunque, con le finalità di terrorismo di cui all'articolo 270-sexies: 1) utilizza materia radioattiva o un ordigno nucleare; 2) utilizza o danneggia un impianto nucleare in modo tale da rilasciare o con il concreto pericolo che rilasci materia radioattiva. Le pene di cui al primo e al secondo comma si applicano altresì quando la condotta ivi descritta abbia ad oggetto materiali o aggressivi chimici o batteriologici".

³⁹ Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio basata sull'articolo 29, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2017/541 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 marzo 2017 sulla lotta contro il terrorismo e che sostituisce la decisione quadro 2002/475/GAI e che modifica la decisione 2005/671/GAI del Consiglio COM/2020/619 final, 30.09.2020, punto 2.1.

mancono riferimenti puntuali al trasporto e alla ricerca e sviluppo di materiale CBRN per finalità dolose. Inoltre, la sezione relativa all'utilizzo improprio di strumenti informatici (online e offline) è al momento alquanto limitata. A fronte di ciò, in data 2 dicembre 2021 la Commissione ha inviato una **lettera di messa in mora** (INFR(2021)2180) per la non conformità della legislazione nazionale con la medesima direttiva. Ai fini del presente studio rileva specificamente la contestazione circa il corretto recepimento delle disposizioni che qualificano talune azioni come reato e sanzionano i reati di terrorismo, ovvero viaggiare all'estero per commettere tali reati, rientrare o spostarsi nell'UE per tali attività, ricevere un addestramento a fini terroristici e finanziare il terrorismo.

2.3 Obblighi e raccomandazioni relativi alla prevenzione di incidenti industriali

2.3.1 Incidenti industriali in senso stretto

Diritto Internazionale e dell'Unione Europea

Con riferimento al diritto internazionale, rileva in particolare la **Convenzione sugli effetti transfrontalieri degli incidenti industriali (TEIA) del 1992**, rispetto alla quale sono parti anche l'Unione⁴⁰ e l'Italia⁴¹. Si premette che il campo di applicazione della TEIA risente di limitazioni che incidono sulle strategie applicabili all'ambito CBRN (non si applica, ad esempio, agli incidenti nucleari o ai casi di emergenza radiologici⁴²) e che di base la Convenzione non fissa obblighi particolarmente stringenti, in quanto alle parti viene richiesto in linea di massima di adottare "misure appropriate". Per quanto concerne la fase di prevenzione, essa detta in particolare due categorie di obblighi. Il primo (art. 4) consiste nell'individuazione delle attività di rischio. Il secondo (art. 6) ha ad oggetto l'adozione di provvedimenti per indurre gli operatori interessati ad attivarsi in vista della riduzione del rischio di incidenti industriali ed è declinato in particolare attraverso l'Allegato IV. Vi sono poi obblighi aggiuntivi e trasversali di scambi di informazioni tra le parti (es. art. 3.1) e di divulgazione di informazioni adeguate al pubblico nelle zone suscettibili di essere colpite da incidenti industriali derivanti da un'attività a rischio (in specie, art. 9).

Dal canto suo, invece, l'Unione europea regola la prevenzione degli incidenti industriali principalmente tramite la **direttiva 2012/18/UE**, nota anche come "**Seveso III**". La direttiva Seveso

⁴⁰ Decisione 98/685/CE.

⁴¹ L. n. 30/2002. Si precisa che l'Italia non è parte della Convenzione ILO 174 sulla prevenzione degli incidenti industriali maggiori, del 1993 (da leggere assieme alla raccomandazione ILO 181): https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11210:0::NO:11210:P11210_COUNTRY_ID:102709; al momento, la Convenzione è stata peraltro ratificata da un numero ristretto di Stati: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300_INSTRUMENT_ID:312319

⁴² V. *amplius*, art. 2

III⁴³ di fatto concorre ad attuare la TEIA a livello UE, sebbene il campo di applicazione sia ristretto ai soli incidenti “rilevanti”⁴⁴. La direttiva si incentra sulle fasi *ex ante* di gestione del rischio, con un’ enfasi spiccata proprio su quella di prevenzione. Si sottolinea che la Seveso III, rispetto alla TEIA, contiene prescrizioni talvolta più dettagliate e perciò tende a influenzare il diritto interno in misura maggiore. Tra le specificità apportate al quadro giuridico tracciato dalla TEIA, la Seveso III obbliga gli Stati membri a fare sì che i gestori degli stabilimenti stabiliscano una politica di prevenzione degli incidenti rilevanti (“MAPP”, art. 8⁴⁵) e redigano un rapporto di sicurezza (art. 10)⁴⁶.

Inoltre, la direttiva 2012/18/UE fissa criteri affinché il controllo dell’urbanizzazione e la pianificazione territoriale divengano più idonei a prevenire gli incidenti rilevanti e limitarne le conseguenze (art. 13). A tale proposito, gli Stati membri devono mettere il pubblico interessato nelle condizioni di potere esprimere tempestivamente il proprio parere sui singoli progetti specifici *ex art.* 13 (art. 15). Occorre poi specificare che viene ulteriormente ribadito l’obbligo di comunicazione di informazioni essenziali (art. 14): quelle indicate nell’Allegato V devono costantemente a disposizione del pubblico, anche in formato elettronico.

Diritto interno e prassi

Come detto, l’Italia è parte della TEIA, avendola attuata con la **l. n. 30/2002**, che ne riproduce il contenuto. L’Italia ha poi recepito la direttiva 2012/18/UE con il **d. lgs. n. 105/2015**. Il recepimento della direttiva è avvenuto poco oltre il termine fissato all’art. 31 della stessa, ossia il 31 maggio 2015.

Il sistema introdotto con la disciplina del 2015 è trainato in particolare dal **Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare e dal Ministero dell’Interno**. Al primo competono funzioni di coordinamento, indirizzo e controllo (art. 5, d. lgs. n. 105/2015)⁴⁷; al secondo fanno capo i CTR (art. 6), che si occupano soprattutto delle ispezioni ordinarie negli stabilimenti interessati e di alcune valutazioni periodiche da compiere su di essi.

⁴³ V. F. FERRI, *Regional Perspective: Obligations under European Union Law as Applicable to CBRN Industrial Accidents*, in A. DE GUTTRY, M. FRULLI, F. CASOLARI, L. POLI (eds), *International Law*, cit., 232 ss.

⁴⁴ Secondo l’art. 3, punto 13), della direttiva 2012/18/UE, un incidente rilevante è da intendersi come “un evento quale un’emissione, un incendio o un’esplosione di grande entità, dovuto a sviluppi incontrollati che si verificano durante l’attività di uno stabilimento soggetto alla presente direttiva e che dia luogo a un pericolo grave, immediato o differito, per la salute umana o l’ambiente, all’interno o all’esterno dello stabilimento, e in cui intervengano una o più sostanze pericolose”.

⁴⁵ Ciò sempre che tale adempimento non sia stato realizzato entro il 1° giugno 2015 (art. 8, par. 3, direttiva 2012/18/UE).

⁴⁶ Questo nel caso dei soli stabilimenti “di soglia superiore”. Uno stabilimento di soglia superiore è “uno stabilimento nel quale le sostanze pericolose sono presenti in quantità pari o superiori alle quantità elencate nella colonna 3 della parte 1 o nella colonna 3 della parte 2 dell’allegato I, applicando, ove previsto, la regola della sommatoria di cui alla nota 4 dell’allegato I” (art. 3, punto 3, direttiva 2012/18/UE).

⁴⁷ L’OECD ha enfatizzato l’attivazione di un tavolo di coordinamento con gruppi di lavoro per garantire un’applicazione omogenea della direttiva a livello nazionale e attraverso l’attività di tutte le autorità competenti ([https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=env/cbc/mono\(2021\)2&doclanguage=en](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=env/cbc/mono(2021)2&doclanguage=en), punto 17).

I contenuti delle principali disposizioni riguardanti la prevenzione degli incidenti industriali di cui alla direttiva Seveso III si ritrovano in vari articoli del d. lgs. n. 105/2015⁴⁸.

L'art. 14 del decreto legislativo ricalca in buona parte il testo dell'art. 8 della direttiva, aggiungendo alcune precisazioni. Ad esempio, viene specificato che in caso di stabilimenti nuovi la MAPP è depositata entro centottanta giorni prima dell'avvio delle attività o delle modifiche che comportano un cambiamento dell'inventario delle sostanze pericolose⁴⁹. E ancora, si dispone che il gestore riveda periodicamente la MAPP e, ove necessario, la aggiorni almeno ogni due anni⁵⁰. Analogamente, l'art. 15 del decreto legislativo è in pratica sovrapponibile all'art. 10 della Seveso III e reca tutte le prescrizioni previste dal legislatore UE in merito al rapporto di sicurezza che i gestori degli stabilimenti interessati sono chiamati a predisporre⁵¹; anche in questo caso vengono chiariti i termini per l'invio del rapporto a seconda dell'ipotesi prefigurata⁵², mentre resta inalterato il termine minimo di 5 anni per il riesame del documento⁵³. All'Allegato C del d. lgs. n. 105/2015 sono altresì indicati i criteri, i dati e le informazioni per la redazione e la valutazione del rapporto di sicurezza. In aggiunta a quanto previsto dalla Seveso III, il d. lgs. n. 105/2015 illustra come deve avvenire la procedura di valutazione del rapporto di sicurezza, affidata al CTR (art. 17)⁵⁴.

Oltre a ciò, l'art. 22 d. lgs. n. 105/2015 traspone gli obblighi introdotti dall'art. 13 della Seveso III in punto di controllo dell'urbanizzazione e della pianificazione territoriale, andando così a delineare un quadro giuridico più aggiornato, applicabile in linea di principio agli enti territoriali. A ciò si affiancano gli obblighi di consultazione pubblica e partecipazione al processo decisionale dettati dall'art. 24 del d. lgs., che confermano quelli previsti dall'art. 15 della direttiva. La normativa italiana, però, non individua limiti temporali per le modalità con cui le esigenze specifiche individuate dalla direttiva dovranno essere considerate da parte degli enti territoriali nell'elaborazione e nell'adozione degli strumenti di pianificazione dell'assetto del territorio: in effetti, l'art. 13, par. 2, della direttiva accenna a esigenze che occorre tenere in conto "a lungo termine", ma l'art. 22, par. 2, del d. lgs. omette quest'ultima locuzione. Ora, **la precisazione di questi obblighi avrebbe dovuto essere**

⁴⁸ V. anche A. LAURENT, A. PEV, P. GURTEL, B. FABIANO, *A critical perspective on the implementation of the EU Council Seveso Directives in France, Germany, Italy and Spain*, in *Process Safety and Environmental Protection*, 2021, para 5.3.

⁴⁹ L'art. 8, par. 2, lett. a) della direttiva 2012/18/UE accenna a un "termine ragionevole".

⁵⁰ L'art. 8, par. 4, della direttiva 2012/18/UE fissa il termine periodico minimo di eventuale aggiornamento in cinque anni.

⁵¹ Lo stesso vale per quanto concerne il rapporto tra Allegato 2 al d. lgs. n. 105/2015 e Allegato II alla direttiva 2012/18/UE.

⁵² V. art. 15, par. 6 e par. 7, del d. lgs. n. 105/2015.

⁵³ Contrariamente a quanto visto per la MAPP, vi è coincidenza tra art. 10, par. 5, della direttiva 2012/18/UE e art. 15 par. 8, lett. a), del d. lgs. n. 105/2015.

⁵⁴ La procedura investe anche gli stabilimenti nuovi, che possono essere realizzati solo previa ricezione del nulla osta sul relativo rapporto di sicurezza (preliminare), come previsto dal combinato disposto degli artt. 16 e 17 del d. lgs. n. 105/2015.

effettuata entro un anno dall'entrata in vigore del d. lgs., mediante l'adozione di linee guida contenute in un decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti; tuttavia, al momento in cui si scrive tali specifiche non sono reperibili.

Una differenza tra la direttiva 2012/18/UE e il d. lgs. n. 105/2015 è rappresentata dalle disposizioni sulle informazioni da comunicare al pubblico, dal momento che parte del contenuto dell'art. 14 e dell'Allegato V della Seveso III non si ritrova nel d. lgs., a cominciare dal rispettivo art. 23.

Da quanto precede, si può concludere che **l'Italia dispone di un apparato normativo in linea con il rispetto degli obblighi internazionali e UE sulla prevenzione degli incidenti industriali (rilevanti)**. Anche la prassi riferibile all'attuazione di tali obblighi, è soddisfacente.

Da un lato, l'Italia non figura nell'elenco di Stati che risultano in difetto nell'attuazione della TEIA, come si evince, in specie, dai report degli ultimi incontri della Conferenza delle parti⁵⁵.

In più, dalla relazione della Commissione europea sull'attuazione della Seveso III risulta che nell'ultimo periodo di analisi, vale a dire il quadriennio 2015-2018, vi è stato un generale miglioramento circa l'implementazione degli obblighi in materia: i progressi riguardano la netta maggioranza degli Stati membri e coinvolgono quasi tutti gli ambiti della direttiva, anche a fronte di un aumento degli stabilimenti interessati⁵⁶. Non mancano comunque problemi in sede di recepimento dell'atto, tant'è vero che sono state avviate, o sono in corso di apertura, procedure di infrazione contro più della metà degli Stati membri⁵⁷. Da questo punto di vista, l'Italia, che negli ultimi tempi ha subito un aumento di procedure di infrazione, soprattutto per violazioni della normativa UE riferita al settore ambientale⁵⁸, non ha fatto registrare problematiche di sorta. È allora verosimile che l'attuazione della Seveso III da parte dell'Italia si stia rivelando meno complessa di quanto non sia accaduto per la Seveso II⁵⁹.

⁵⁵https://unece.org/sites/default/files/2021-06/ECE_CP_TEIA_42_E.pdf;
https://unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2018/TEIA/CoP_10/E_ECE_CP.TEIA_2018_38.pdf.

⁵⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0599&rid=5>. Il documento si basa sulle relazioni quadriennali che gli Stati membri devono trasmettere alla Commissione ai sensi dell'art. 21, par. 2, della direttiva 2012/18/UE.

⁵⁷https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/index.cfm?lang_code=EN&typeOfSearch=false&active_only=0&noncom=0&r_doossier=&decision_date_from=&decision_date_to=&DG=ENV&title=2012%2F18&submit=Search; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0599&rid=5>, 13. Tra gli ultimi casi di procedure di infrazione aperte contr Stati membri che si ritiene abbiano violato disposizioni della direttiva 2012/18/UE si segnalano quelli della Slovacchia (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/inf_21_4681), della Repubblica Ceca, della Polonia e della Slovenia (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/inf_21_2743).

⁵⁸ <https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-archivio-studi-e-analisi-l-italia-e-le-procedure-d-infrazione-una-pericolosa-inversione-di-tendenza>

⁵⁹ Al riguardo, si veda J. CALERO E AL., *Analysis and summary of Member States' reports on the implementation of Directive 96/82/EC on the control of major accident hazards involving dangerous substances – Final report*, 2017, 3, dove si afferma che in generale sembra che la Seveso II sia stata attuata adeguatamente in quasi tutti gli Stati membri e che "(f)rom the responses provided by Member States it appears that processes and structures are in place for implementing the Directive and only three Member States (Croatia, Greece and Italy) are considered to have difficulties

Nonostante ciò, la relazione della Commissione rivela che dalla prassi italiana affiorano **lacune nella prospettiva di attuazione dell'art. 14 della direttiva**. È molto alta, infatti, la percentuale di stabilimenti per i quali le informazioni di cui all'Allegato V non sono tenute costantemente a disposizione del pubblico; discorso analogo per la percentuale di stabilimenti di soglia superiore per i quali le informazioni sulle misure di sicurezza e sul comportamento da tenere non sono state messe attivamente a disposizione del pubblico⁶⁰.

Infine, preme rimarcare la necessità per l'Italia (soprattutto tramite il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare) di assicurare sinergie positive con la Commissione, dal momento che l'istituzione, nell'ambito del *Green Deal* europeo, si prefigge di riesaminare le misure dell'UE volte a combattere l'inquinamento provocato dai grandi impianti industriali e, più nello specifico, **intende rafforzare la collaborazione con gli Stati membri per migliorare la prevenzione degli incidenti industriali**⁶¹.

2.3.2 Sicurezza nucleare

Diritto Internazionale e dell'Unione Europea

La prevenzione degli incidenti nucleari ha acquisito importanza a seguito del noto incidente di Chernobyl del 1986. In un contesto influenzato anche dall'attività dell'Agenzia internazionale per l'energia atomica (AIEA), due sono i trattati internazionali di maggior rilievo in argomento: la **Convenzione sulla sicurezza nucleare del 1994 (CSN)** e la **Convenzione congiunta in materia di sicurezza della gestione del combustibile esaurito e dei rifiuti radioattivi del 1997** (Convenzione congiunta). Entrambe le convenzioni, tuttavia, hanno un livello di *enforcement* piuttosto limitato, in quanto non contemplano meccanismi sanzionatori in caso di violazione ad opera di una delle parti e sono pertanto considerati **strumenti prevalentemente esortativi**⁶².

Con la Convenzione del 1994 le parti si prefiggono di conseguire e mantenere un elevato livello di sicurezza nucleare, migliorando le norme nazionali e intensificando la cooperazione tecnica. Tra gli obiettivi della Convenzione vi è anche la prevenzione degli incidenti nucleari attraverso l'istituzione e il mantenimento di difese efficaci contro rischi radiologici negli impianti. È anche vero, però, che la CSN non stabilisce specifiche norme di sicurezza, dettando più che altro **principi che gli**

relating to the implementation of key features of the Directive”.

⁶⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0599&rid=5>, 7-8.

⁶¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Il Green Deal europeo, COM(2019)640, 16.

⁶² V. A. CRETA, *International Obligations to Prevent CBRN Industrial and Nuclear Accidents*, in A. DE GUTTRY, M. FRULLI, F. CASOLARI, L. POLI (eds), *International Law*, cit., 176 ss. V. anche A. STANIC, *EU Law on Nuclear Safety*, in *Journal of Energy & Natural Resources Law*, n. 1/2010, 148.

Stati parti devono poi tradurre in prassi in un regime di relativa libertà. Tra gli obblighi di prevenzione, si segnalano i seguenti: predisposizione di un quadro legislativo, normativo ed amministrativo per garantire la sicurezza degli impianti, per quanto attiene alle regole di sicurezza nazionale, al sistema di autorizzazioni, divieti, ispezioni, valutazioni e vigilanza (art. 7); istituzione di un organismo di regolamentazione indipendente che rilascia le autorizzazioni e vigila sulla corretta applicazione dei regolamenti (art. 8); predisposizione, da parte dei titolari delle autorizzazioni, di strategie di sicurezza e programmi di garanzia (artt. 9 ss.). Vi sono anche criteri di valutazione da considerare a seconda delle diverse fasi di vita di un impianto: ad esempio, la scelta del sito, la progettazione e la costruzione, nonché l'esercizio.

Obblighi simili a quelli appena riassunti sono contenuti nella Convenzione congiunta in materia di sicurezza della gestione del combustibile esaurito e dei rifiuti radioattivi del 1997. Anche questa Convenzione è volta a scongiurare potenziali pericoli e incidenti. Tra gli obblighi di prevenzione dettati dalla Convenzione del 1997 si ritrovano nuovamente: l'introduzione di un quadro legislativo e regolamentare, questa volta per disciplinare la sicurezza dello smaltimento del combustibile esaurito e dei rifiuti radioattivi (art. 19); l'istituzione o designazione di un apposito organismo di regolamentazione (art. 20); la prefigurazione di un regime di responsabilità primaria della sicurezza dello smaltimento di combustibile esaurito o di rifiuti radioattivi in capo al titolare della relativa autorizzazione (art. 21). Vi sono altresì disposizioni sulla sicurezza dello smaltimento del combustibile esaurito e dei rifiuti radioattivi (artt. 4 ss.) che si rifanno alle regole di valutazione previste dalla Convenzione sulla sicurezza nucleare.

L'impianto delle due convenzioni cui si è appena fatto cenno è ripreso in direttive di diritto UE, che impongono **obblighi sostanzialmente più stringenti a carico degli Stati membri**⁶³, poiché rafforzati dal controllo che può essere esercitato dalla Commissione tramite la procedura di infrazione ex art. 258 TFUE.

Da una parte, vi è la **direttiva 2009/71/Euratom** sulla sicurezza nucleare, modificata dalla **direttiva 2014/87/Euratom**, che prevede obblighi più puntuali per la sicurezza degli impianti nucleari (Sezione II). Dall'altra, si cita la **direttiva 2011/70/Euratom**. È importante richiamare anche la **direttiva 2013/59/Euratom** (già accennata al par. 1.2), che stabilisce norme fondamentali di sicurezza relative alla protezione contro i pericoli derivanti dall'esposizione alle radiazioni ionizzanti. Questa direttiva riforma la rete di obblighi statali tesi ad assicurare il raggiungimento di alti standard di sicurezza al cospetto dei rischi di radiazioni ionizzanti e dispone, tra le altre cose, che gli Stati membri fissino i requisiti giuridici e predispongano un appropriato regime di controllo regolamentare

⁶³ M. BALBONI *Nuclear Safety and Security in Europe*, in A. DE GUTTRY, M. FRULLI, F. CASOLARI, L. POLI (eds), *International Law*, cit., 248 ss.

che, per tutte le situazioni di esposizione, rifletta un sistema di radioprotezione basato sui principi della giustificazione, dell'ottimizzazione e della limitazione delle dosi (in particolare, art. 5).

A margine di quanto appena rilevato, è bene annotare che la Commissione europea sta facendo passi avanti per includere l'energia nucleare nella Tassonomia UE per le attività sostenibili⁶⁴. L'iniziativa sta incontrando le resistenze di alcuni Stati membri e merita di essere seguita nelle sue fasi di evoluzione.

Diritto interno e prassi

L'Italia è parte della Convenzione sulla sicurezza nucleare, che ha attuato con la l. n. 10/1998, e ha recepito le direttive UE che concorrono ad attuare questo strumento (v. d. lgs. n. 185/2011 e d. lgs. n. 137/2017), andando a integrare un quadro normativo già esistente. Al centro del sistema di *governance* riferibile all'attuazione della CSN (così come della direttiva 2009/71/Euratom, nonché della Convenzione congiunta e della direttiva 2011/70/Euratom) vi è l'Ispettorato nazionale per la sicurezza nucleare e la radioprotezione (ISIN), ossia è l'autorità indipendente di regolamentazione competente in materia di sicurezza nucleare e di radioprotezione.

Proprio da un recente rapporto disponibile inviato dall'ISIN all'AIEA è emerso che **la disciplina nazionale relativa alla sicurezza nucleare è “abbastanza completa e aggiornata”**⁶⁵. Circa il rispetto degli obblighi di prevenzione sanciti dalla Convenzione sono state individuate buone pratiche, ma sono state avanzate anche raccomandazioni: in particolare, si è rilevata l'opportunità di completare tale normativa, approvando i servizi tecnici e istituendo banche dati per la sicurezza e i processi di autorizzazione⁶⁶. Dette affermazioni non sembrano essere state confutate nella prassi, non essendo stati rilevati elementi contraddittori. Conviene registrare, semmai, il **sottodimensionamento dell'ISIN**, come lamentato dall'ispettorato stesso anche negli ultimi tempi⁶⁷.

Diversamente, **appare più problematico il rispetto delle norme internazionali e, soprattutto, UE aventi ad oggetto questioni più specifiche attinenti al nucleare**. L'Italia ha attuato anche la Convenzione congiunta del 1997 (l. n. 282/2005) e ha recepito la direttiva 2011/70/Euratom (d. lgs. n. 45/2014). Tuttavia, a seguito dell'apertura di una procedura di infrazione, **nel luglio 2019 la Corte di giustizia ha giudicato l'Italia responsabile della violazione di più disposizioni della direttiva 2011/70/Euratom**, dato che la versione del programma italiano per l'attuazione della politica di gestione del combustibile esaurito e dei rifiuti radioattivi che era stata trasmessa alla Commissione

⁶⁴ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/sustainable-finance/eu-taxonomy-sustainable-activities_en

⁶⁵ https://www.iaea.org/sites/default/files/21/07/national_report_of_italy_for_the_8th_review_meeting.pdf, 29.

⁶⁶ Ibid., 36.

⁶⁷ https://www.isinucleare.it/sites/default/files/contenuto_redazione_isin/relazione_def.2021.pdf, 6.

entro il termine limite del 23 agosto 2015 appariva incompleta, e comunque non definitiva⁶⁸. La vicenda giudiziaria ha messo in luce gli effetti negativi dovuti alla complessità della procedura prevista dalla normativa italiana per l'adozione di tale programma. Restano comunque aperte altre procedure di infrazione per carenze paragonabili⁶⁹, il che alimenta i dubbi sull'armonia tra diritto interno e diritto UE nei settori in discorso.

Come se non bastasse, **da tempo si lamenta la mancanza di trasparenza sulla gestione dei rifiuti radioattivi**⁷⁰, fermo restando che il riprocessamento del combustibile irraggiato da quattro centrali nucleari nazionali dismesse avviene fuori dall'Italia⁷¹.

C'è poi il problema del **tardivo recepimento della direttiva 2013/59/Euratom, avvenuto, tramite il d. lgs. n. 101/2020**. Il risultato è che per anni l'Italia ha infranto il diritto sovranazionale nel settore della sicurezza a fronte delle radiazioni ionizzanti; non a caso, nel gennaio 2021 la Corte di giustizia ha accolto la richiesta della Commissione europea in esito alla procedura di infrazione instaurata, appunto, contro l'Italia⁷². Anche in questo caso le giustificazioni avanzate dall'Italia sono apparse deboli, in quanto si limitavano alla segnalazione delle difficoltà incontrate nel trovare un accordo politico e amministrativo sul testo di recepimento della direttiva.

2.3.3 Infrastrutture critiche

Diritto dell'Unione Europea

Gli obblighi previsti per prevenire gli incidenti industriali sono completati da norme inerenti alle infrastrutture critiche (europee, da cui l'acronimo "ECI"). La disciplina di riferimento è contenuta nella direttiva **2008/114/CE**, nota anche come "direttiva ECI". Questa direttiva reca diversi obblighi di prevenzione, riferibili alle fasi di individuazione e designazione delle infrastrutture critiche, prendendo in considerazione i settori dell'energia e dei trasporti⁷³.

⁶⁸ CGUE, C-434/18, Commissione c. Italia, sentenza dell'11 luglio 2019, ECLI:EU:C:2019:603.

⁶⁹ https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/index.cfm?lang_code=EN&typeOfSearch=false&active_only=0&noncom=0&r_dossier=INFR%282018%292021&decision_date_from=&decision_date_to=&title=&submit=Search ;
https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/index.cfm?lang_code=EN&typeOfSearch=false&active_only=0&noncom=0&r_dossier=INFR%282020%292266&decision_date_from=&decision_date_to=&title=&submit=Search.

⁷⁰ Legambiente 2019, https://www.legambiente.it/wp-content/uploads/2021/03/Rifiuti-radioattivi-ieri-oggi-e-domani_2021.pdf

⁷¹ ISIN 2020, https://www.isinucleare.it/sites/default/files/contenuto_redazione_isin/comunicato_stampa_inventario_aggiornato_al_di_cembre_2019_0.pdf

⁷² CGUE, C-744/19, Commissione c. Italia sentenza del 14 gennaio 2021, ECLI:EU:C:2021:21.

⁷³ Art. 3, par. 3, e Allegato I, della direttiva 2008/114/CE.

Più precisamente, l'individuazione delle infrastrutture deve essere fatta da ciascuno Stato membro tenendo conto delle definizioni applicabili di “infrastruttura critica”⁷⁴ e “infrastruttura critica europea”⁷⁵, oltre a criteri settoriali e intersettoriali; e tra questi ultimi, in base all'art. 3, par. 2, della direttiva ECI, figurano il numero potenziale di vittime e le conseguenze economiche e per i cittadini). Le ECI sono individuate tramite apposita procedura, prefigurata all'Allegato III della direttiva. Ogni Stato membro è poi tenuto a comunicare agli altri Stati membri che possono essere interessati in modo significativo da una potenziale ECI qual è l'infrastruttura in questione e quali sono le ragioni per designarla come potenziale ECI. La designazione avviene tramite accordo tra i predetti Stati (art. 4). Inoltre, per ogni ECI è necessario approntare un piano di sicurezza per gli operatori (“PSO”) contenente gli elementi dell'infrastruttura e le soluzioni di sicurezza esistenti o in corso di attuazione per la loro protezione (art. 5 e Allegato II).

Va detto, tuttavia, che **da tempo si ritiene che la direttiva ECI debba essere aggiornata**, in quanto l'approccio da essa proposto non sembra essere al passo con le evoluzioni multisettoriali che connotano le minacce che l'atto intende scongiurare⁷⁶. Segnatamente, una recente valutazione di tale direttiva ha evidenziato che, stante il carattere sempre più interconnesso e transfrontaliero delle operazioni che vengono realizzate attraverso infrastrutture critiche, le misure protettive riguardanti solo singole strutture non sono sufficienti per evitare il verificarsi di perturbazioni⁷⁷. Perciò, **nel dicembre 2020 la Commissione europea ha presentato una proposta per l'adozione di una nuova direttiva sulla “resilienza dei soggetti critici”**⁷⁸, che mira, tra l'altro, ad abrogare la direttiva 2008/114/CE. Per quanto riguarda gli obblighi di prevenzione, se la struttura della proposta venisse mantenuta dal legislatore UE, agli Stati membri sarebbe richiesto, in particolare, di: individuare i cosiddetti “soggetti critici” in determinati settori; designare, assicurandone anche le risorse adeguate, una o più autorità competenti per l'attuazione della direttiva; delineare una strategia per rafforzare la resilienza dei soggetti critici secondo linee guida sovranazionali prestabilite; imporre ai soggetti

⁷⁴ L'art. 2, lett. a), della direttiva 2008/114/CE la definisce come “un elemento, un sistema o parte di questo ubicato negli Stati membri che è essenziale per il mantenimento delle funzioni vitali della società, della salute, della sicurezza e del benessere economico e sociale dei cittadini ed il cui danneggiamento o la cui distruzione avrebbe un impatto significativo in uno Stato membro a causa dell'impossibilità di mantenere tali funzioni”.

⁷⁵ L'art. 2, lett. b), della direttiva 2008/114/CE la definisce come “un'infrastruttura critica ubicata negli Stati membri il cui danneggiamento o la cui distruzione avrebbe un significativo impatto su almeno due Stati membri”.

⁷⁶ V., ad esempio, SWD(2013) 318 final del 28 agosto 2013; 6th Meeting of the Commission Expert Group on the Control of Major Accident Hazards Involving Dangerous Substances, 7 March 2018 (Minutes of 26 March 2018) 2-3; Evaluation study of Council Directive 2008/114 on the identification and designation of European critical infrastructures and the assessment of the need to improve their protection, Final report, 2 aprile 2019.

⁷⁷ Commission Staff Working Document, Evaluation of Council Directive 2008/114 on the identification and designation of European critical infrastructures and the assessment of the need to improve their protection, SWD(2019) 308.

⁷⁸ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla resilienza dei soggetti critici, COM(2020) 829 final. Ai fini della proposta il termine “resilienza” indica “la capacità di prevenire, attenuare, assorbire un incidente che perturba o può perturbare le operazioni di un soggetto critico, di adattarsi e di riprendersi” (art. 2, punto 2).

critici di effettuare valutazioni dei rischi periodiche; istituire un sistema di sorveglianza sui soggetti critici di particolare rilevanza europea.

Diritto interno e prassi

L'Italia ha dato attuazione alla direttiva 2008/114/CE con il **d. lgs. n. 61/2011**. Ferme restando le definizioni chiave avanzate nella direttiva, la normativa italiana in materia regola solo gli aspetti riferiti alle ECI, senza addentrarsi nelle questioni di carattere nazionale. In più, l'Italia è tra gli Stati membri che hanno adottato una normativa completamente nuova rispetto al passato; e, come quasi tutti gli Stati membri che si sono trovati in questa situazione, **ha proposto un approccio più vasto di quanto non abbia fatto il legislatore UE, andando dunque a coprire una serie piuttosto ampia di settori**⁷⁹.

A norma del d. lgs. n. 61/2011 (art. 4), l'individuazione e la designazione delle ECI è affidata ad una "rete" che coinvolge il **Nucleo interministeriale situazione e pianificazione (NISP)**, integrato dai rappresentanti del **Ministero dello sviluppo economico** (per il settore energia) e del **Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ed enti vigilati** (per il settore trasporti), e assistito da un'apposita "struttura responsabile" della Presidenza del Consiglio dei ministri. Le ECI devono quindi essere individuate sulla base di criteri sovrapponibili a quelli indicati all'art. 3 della direttiva 2008/114/CE. Mentre il NISP determina i limiti dei criteri di valutazione intersettoriale, oltre i quali l'infrastruttura è definita potenzialmente critica, la struttura responsabile individua le potenziali ICE (art. 6) e gestisce le interlocuzioni con gli Stati membri potenzialmente coinvolti e la Commissione (art. 7). Infine, a seguito di una procedura che prevede la partecipazione della struttura responsabile e del NISP, l'infrastruttura, ubicata in territorio nazionale, è designata ECI dal Presidente del Consiglio dei Ministri (art. 8). Il processo di individuazione e designazione delle ECI è poi riesaminato almeno ogni cinque anni.

Nel complesso, dunque, la disciplina italiana di attuazione della direttiva 2008/114/CE non ha denunciato particolari criticità. Malgrado ciò, pare opportuno che il livello interno assuma una prospettiva di "*compliance*" *de jure condendo*, prima ancora che *de jure condito*, dal momento che, come detto poco sopra, la riforma della legislazione UE in materia di infrastrutture critiche è in corso.

2.4 Obblighi e raccomandazioni relativi alla prevenzione di eventi CBRN naturali

2.4.1 Gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero

Diritto Internazionale e dell'Unione Europea

⁷⁹ Evaluation study of Council Directive 2008/114, cit., 32.

Al di là del MUPC, la cui connessione con il settore di riferimento è di tutta evidenza, occorre ora concentrare l'attenzione sulle gravi minacce alla salute suscettibili di estendersi al di là dello Stato interessato.

Tra gli strumenti di diritto internazionale vincolante applicabili, il principale è il **Regolamento sanitario internazionale dell'OMS**. Il RSI è stato rivisto nel 2005 anche per meglio intercettare le esigenze di sorveglianza e prevenzione delle malattie infettive. Il nuovo RSI è ispirato da una priorità di fondo, vale a dire l'azione di prevenzione della diffusione internazionale di malattie; tale principio-obiettivo si regge su un sistema di individuazione precoce (*early detection*) di minacce per la sanità pubblica. Va però detto che gli obblighi derivanti da questo meccanismo tendono ad essere assorbiti in buona parte verso la sfera della *preparedness*. L'esempio principale è rappresentato dalle attività di sviluppo, rafforzamento e mantenimento della capacità delle risorse e strutture nazionali esistenti di rilevare, valutare, notificare e comunicare tramite rapporti, eventi in conformità al RSI (art. 5)⁸⁰. Riferendosi dunque alla fase di prevenzione "pura", in base al RSI gli Stati devono procedere come segue. Innanzitutto, occorre che **predispongano un Centro nazionale per il RSI e le autorità responsabili per la relativa giurisdizione (art. 4)**; il Centro nazionale deve essere strutturato in modo da poter fungere da **interlocutore costante con i Punti di Contatto per il RSI, designati dall'OMS**. Con riferimento alla fase di prevenzione, rilevano dunque attività strategiche di base per l'attivazione di un sistema di *governance* efficiente.

Più in generale, l'attività dell'OMS resta comunque un importante riferimento, soprattutto all'epoca della pandemia di COVID-19. A tale proposito, l'OMS non ha mancato di pubblicare alcune strategie dedicate al ciclo di gestione della pandemia⁸¹. Sebbene siano principalmente improntate al rafforzamento delle fasi di preparazione e risposta, tali strategie identificano un apposito "pilastro" in tema di prevenzione e controllo dell'infezione.

Guardando poi al livello sovranazionale, si può affermare che i poteri dell'Unione in materia sono piuttosto contenuti e che **gli obblighi di prevenzione scarseggiano**. Come il MUPC, anche il quadro

⁸⁰ Gli Stati devono sviluppare anche le capacità essenziali dei punti di ingresso internazionali (porti, aeroporti, punti di attraversamento terrestri) per l'adozione di misure di sanità pubblica sui flussi internazionali (artt. 19-20). Tutte queste incombenze, da soddisfare entro il 2012, sono guidate dai requisiti minimi fissati dall'Allegato I al RSI e vanno chiaramente rivalutate periodicamente e aggiornate. Si rinvia anche al capitolo del presente report avente ad oggetto la fase di preparazione.

⁸¹ *COVID-19 Strategic preparedness and response plan operational planning guidelines to support country preparedness and response*, febbraio 2020 (https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/covid-19-sprp-unct-guidelines.pdf?sfvrsn=81ff43d8_4); *Operational planning guidance to support country preparedness and response*, maggio 2020 (<https://www.who.int/publications/i/item/draft-operational-planning-guidance-for-un-country-teams>); *COVID-19 operationalization of the global response strategy in the WHO European Region*, agosto 2020 (<https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/334167/WHO-EURO-2020-1073-408190-55167-eng.pdf>); *COVID-19 Strategic Preparedness and Response Plan Operational Planning Guideline*, marzo 2021 (<https://www.who.int/publications/m/item/covid-19-strategic-preparedness-and-response-plan-operational-planning-guideline>);

normativo istituito con la **decisione 2013/1082/UE** sulle gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero non propone spunti degni di nota per le attività di prevenzione che gli Stati membri dovrebbero porre in essere, lasciando perciò i livelli nazionali sostanzialmente liberi di procedere come meglio ritengono. Tutt'al più, si può fare cenno al rafforzamento della cooperazione tra Commissione, ECDC⁸², Stati membri, EMA e OMS. Ad esempio, la decisione prefigura generici obblighi a cavallo tra prevenzione e preparazione insiti negli schemi di **cooperazione tra Stati membri e Commissione** per rendere più efficace la pianificazione della "preparazione" (art. 4); al riguardo, la decisione di esecuzione della Commissione 2014/504 stabilisce il modello da seguire. Insomma, **la decisione 2013/1082/UE rappresenta uno strumento più che altro di risposta o, al limite, di preparazione.**

Eppure, **gli effetti prodotti dalla pandemia da COVID-19 hanno indotto le istituzioni UE a ripensare l'impianto della normativa in questione.** L'idea è di sostituire la decisione del 2013 con un regolamento, sulla falsariga di quanto accaduto al MUPC. Tra le novità principali che emergono dalla procedura legislativa in corso vi è la **ricerca di un approccio maggiormente impostato sulla prevenzione delle malattie gravi di carattere transfrontaliero**, da sviluppare attraverso una cooperazione multilivello più robusta⁸³. Alla base di questa collaborazione vi sarebbero l'intensificazione degli scambi di informazione, soprattutto in una prospettiva "bottom-up", e la predisposizione di un Piano di preparazione e di risposta disposto dalla Commissione, che diverrebbe il modello da seguire per l'elaborazione dei piani nazionali; tuttavia, proprio allo scopo di ricondurre le attività di prevenzione nel campo di applicazione del regolamento da adottare, il Parlamento europeo ha espressamente richiesto che il piano di cui sopra abbia ad oggetto anche la prevenzione, oltre che la preparazione e la risposta.

Diritto interno e prassi

La carenza e la debolezza dei precetti internazionali e sovranazionali rendono complessa una valutazione circa l'effettivo rispetto, da parte dell'Italia, di eventuali obblighi di prevenzione nel campo delle gravi malattie a carattere transfrontaliero. Vi sono comunque alcuni temi da considerare.

⁸² Regolamento (CE) n. 851/2004, ma si sta valutando la modifica dell'atto (COM(2020) 726 final)

⁸³ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero e che abroga la decisione n. 1082/2013/UE, COM(2020)727 final; Emendamenti del Parlamento europeo, approvati il 14 settembre e l'11 novembre 2021, alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero e che abroga la decisione n. 1082/2013/UE (A9-0247/2021). Nel giugno 2022, i negoziatori del Consiglio e del Parlamento europeo hanno raggiunto un accordo provvisorio su una nuova normativa dell'UE in materia di gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero (<https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2022/06/23/provisional-agreement-on-new-eu-law-on-serious-cross-border-threats-to-health/>).

Il primo concerne la normativa italiana di esecuzione del RSI (originario). Per conformarsi a quest'obbligo di adattamento del diritto interno, l'Italia ha adottato la **L. n. 106/1982**⁸⁴. Tuttavia, la legge è rimasta sostanzialmente inalterata dall'entrata in vigore di quella che oggi è la nuova versione del RSI. **Questa inerzia del legislatore italiano non sembra addirsi alla necessità di intercettare anche tramite il diritto positivo le priorità che hanno giustificato l'adozione dell'ultimo RSI.** Va detto pure che la normativa interna di riferimento è rimasta immodificata nonostante la diffusione di crisi sanitarie anche molto gravi che dal 1982 hanno interessato molti Stati, compresa l'Italia. L'adeguamento del quadro normativo rappresenterebbe una necessaria preconditione per allineare il più possibile il diritto nazionale al diritto internazionale. Non a caso, l'attuazione generale degli obblighi relativi alle fasi *ex ante* del RSI ha suscitato critiche per carenze e ritardi⁸⁵. E non sorprende che l'intero comparto normativo applicabile a ridosso dell'esplosione della pandemia di COVID-19 e durante la sua progressione si sia rivelato deficitario anche perché "obsoleto"⁸⁶.

Il secondo profilo da monitorare attiene alla **fisionomia del sistema di governance** approntato dal diritto interno per favorire il flusso rapido di informazioni rilevanti. Su questo fronte, l'Italia **sembra più in linea con gli obblighi derivanti dal RSI**, anche se permane qualche interferenza. Per attuare l'art. 4 del RSI, la DGP è stata designata come Centro Nazionale Italiano per il RSI già nel 2007. La DGP è parte del Dipartimento di prevenzione e comunicazione del ministero della Salute non svolge soltanto compiti di prevenzione, ma cura programmi e campagne di educazione sanitaria destinati alla collettività e pone in essere le necessarie misure di sanità transfrontaliera. A tale proposito, e sempre in ottemperanza agli obblighi di cooperazione multilivello contenute nel RSI, la DGP coordina gli uffici periferici di sanità marittima, aerea e di frontiera.

Sempre in tema di *governance* e prevenzione in funzione del rispetto del RSI, è da accogliere con favore la pubblicazione del Piano Nazionale della Prevenzione 2020-2025⁸⁷, se non altro perché, rispetto alla strategia precedente, l'approccio proposto viene rivisitato anche in conseguenza delle problematiche verificatesi con la pandemia di COVID-19; il testo è quindi più maturo, potendosi avvantaggiare di alcune "*lessons learned*" e buone pratiche stimulate dagli eventi occorsi. Vi sono poi alcuni *trends* che, stando a quanto lascia intendere l'OMS⁸⁸, dovrebbero essere invertiti; ma

⁸⁴ L. n. 106/1982.

⁸⁵ V. P. LUNELLI, *Il nostro Paese si è attenuto alle prescrizioni del Regolamento Sanitario Internazionale?* (<https://img.ilgcdn.com/sites/default/files/documenti/1611258775-RSI%20e%20prescrizioni-20gennaio.pdf>). Per considerazioni più diffuse si rinvia al capitolo del presente report avente ad oggetto la fase di preparazione.

⁸⁶ In questo senso, L. AETISEI E AL, *Public Health Regulations and Policies Dealing with Preparedness and Emergency Management: The Experience of the COVID-19 Pandemic in Italy*, *nt. J. Environ. Res. Public Health*, n. 3/2022, 1091; <https://doi.org/10.3390/ijerph19031091>.

⁸⁷ https://www.salute.gov.it/imgs/C_17_notizie_5029_0_file.pdf

⁸⁸ https://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0010/419464/Country-Health-Profile-2019-Italy.pdf, in particolare, 9 e 17.

attengono semmai alla programmazione delle risorse umane ed economiche da mettere in campo per rendere più affidabile il sistema italiano di prevenzione nel quadro del RSI. L'OMS ha sottolineato il **limitato quantitativo di spesa (pubblica e privata) per la sanità rispetto alla media UE** e ha lamentato la sussistenza di un **alto numero di medici in età avanzata, e dunque prossimi alla pensione**. Questi elementi dovrebbero essere considerati anche a livello interno, perché sono sintomatici di carenze che potrebbero generare pregiudizi preoccupanti in caso di minacce per la salute a carattere transfrontaliero.

Il terzo elemento di riflessione è **l'effettività o meno della cooperazione tra Italia e organismi internazionali e/o regionali**. È doveroso precisare che non vi sono dati o indicatori pubblici che consentano di formulare un giudizio obiettivo e che in dottrina si è sostenuto che il contributo dell'Italia ai meccanismi internazionali finalizzati alla tutela della salute sia stato a lungo rivedibile⁸⁹. Di recente, vi è stato però qualche progresso. In particolare, si è assistito a **un'intensificazione della cooperazione tra Italia e OMS**, dal momento che dal 2017 è stata concordata una strategia quinquennale che si propone di facilitare il raggiungimento degli obiettivi pertinenti dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile e lo European health policy framework Health 2020⁹⁰. In aggiunta, la prima relazione della Commissione europea sull'attuazione della decisione (messa alla prova dall'epidemia di Ebola del 2014) ha evidenziato che le interlocuzioni tra Stati membri e Commissione è stata buona e ha permesso di ricavare informazioni utili sugli sviluppi dell'attuazione dello strumento⁹¹.

Da ultimo, occorre soffermarsi sulla prassi nazionale sviluppatasi per rispondere all'esigenza di un potenziamento dell'apparato di prevenzione e controllo dell'infezione derivante dal COVID-19, così come richiesto dalle strategie dell'OMS che si sono occupate della gestione della pandemia. Su questo versante, l'Italia ha realizzato iniziative di impatto non trascurabile, in termini quantitativi.

Va premesso che, come da risultanze della ricerca empirica, il sistema italiano di sorveglianza delle malattie infettive poggia su una base consolidata, che per certi versi ha anticipato le traiettorie richieste dalla decisione 1082/2013/UE. In particolare, si segnala la funzione di raccordo tecnico-scientifico dei *National Focal Points* e si sottolinea che a partire dal diffondersi della pandemia di COVID-19 l'attività degli stessi si è intensificata ed è stata adattata alle nuove criticità affiorate

⁸⁹ E. MISSONI E AL., *Italy's contribution to global health: the need for a paradigm shift* (<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4233622/>).

⁹⁰ <https://www.euro.who.int/en/countries/italy/news/news/2017/09/who-and-italy-sign-first-country-cooperation-strategy>. Va detto che, prima dell'adozione di questa strategia, non sono mancate critiche all'approccio sviluppato dall'Italia in termini di contributi alla promozione della salute globale: v. *ibid*, 1-9.

⁹¹ COM(2015) 617 final, punto 2.2. Si segnala qualche lacuna comune a vari Stati membri, ma al momento non è dato sapere se l'Italia sia tra questi e, nel caso, se ed entro quanto tempo la situazione sia migliorata.

durante la crisi sanitaria in atto (ad esempio, ad oggi rileva maggiormente l'importanza dei modelli matematici)⁹².

Certamente, la fase di prevenzione che si è aperta successivamente all'avvento della pandemia ancora in essere può essere orientata dalla figura del Commissario straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure occorrenti per il contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologica COVID-19, nominato ai sensi dell'art. 122 del d. l. n. 18/2020, con d.P.C.M. 18 marzo 2020.

Ma soprattutto, vale la pena richiamare il Sistema di sorveglianza integrato COVID-19, istituito subito dopo l'individuazione del primo cittadino italiano positivo e coordinato dall'Istituto superiore di sanità. Tale sistema nel complesso prevede strategie che tengono conto delle linee guida predisposte da ECDC⁹³ e OMS⁹⁴ e si basa su una piattaforma che fornisce alle autorità sanitarie competenti e alla popolazione italiana informazioni aggiornate in tempo reale. I dati di riferimento vengono raccolti, aggiornati tempestivamente e restituiti agli operatori sanitari e alla popolazione⁹⁵. Come evidenziato dalla letteratura scientifica⁹⁶, il sistema non è stato esente da lacune, specialmente in virtù di variabili a monte (es. la mancanza di uniformità circa i casi di decessi correlati alla positività al COVID-19, il susseguirsi di diverse strategie usate nella somministrazione dei test) o a valle (es. eventuali ritardi nella segnalazione dei casi da parte dei soggetti interessati, le informazioni cliniche che gli operatori sanitari riescono a trattare in base al carico di lavoro in un dato periodo). Tuttavia, gli *outputs* da esso prodotti hanno favorito, almeno inizialmente, la trasmissione tempestiva di informazioni rilevanti e la continua riclassificazione del rischio di diffusione e di impatto dell'epidemia.

In via ulteriore, come riferito dal Ministero della Salute⁹⁷, è stato eseguito un rapido aggiornamento dei documenti tecnici riferiti alle attività legate alla prevenzione e al controllo delle infezioni, al fine di garantire un maggiore supporto ai decisori nazionali, regionali e locali. Ciò è avvenuto ricorrendo a una collaborazione interistituzionale a livello interno, a iniziative di consultazione e al il supporto

⁹² Opinione di S. Bonfigli, Ministero della Salute - Direzione Generale della Prevenzione sanitaria (Ufficio 5 – Prevenzione malattie trasmissibili e profilassi internazionale), resa durante un'intervista condotta il 26 luglio 2022 dai ricercatori del presente progetto.

⁹³ <https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/strategies-surveillance-covid-19>

⁹⁴ *Global surveillance for COVID-19 caused by human infection with COVID-19 virus: interim guidance*, marzo 2020 (<https://apps.who.int/iris/handle/10665/331506>).

⁹⁵ <https://www.epicentro.iss.it/coronavirus/sars-cov-2-sorveglianza-dati>

⁹⁶ Es. M. DEL MANSO E AL., *La sorveglianza integrata COVID-19 in Italia: output e attività correlate*, in *Epidemiologia & Prevenzione*, n. 5-6, 2020, 70-80.

⁹⁷ Ministero della Salute (Direzione Generale della programmazione sanitaria e Direzione Generale della prevenzione sanitaria), *Prevenzione e risposta a COVID-19: evoluzione della strategia e pianificazione nella fase di transizione per il periodo autunno-invernale*, 2020 (<https://www.trovanorme.salute.gov.it/norme/renderNormsanPdf?anno=2020&codLeg=76597&parte=1%20&serie=null>), segnatamente 35.

di esperti dell'OMS, fermo restando che alla documentazione di riferimento è stata data diffusione tramite canali istituzionali e non. Gli adattamenti sono stati definiti principalmente all'interno di circolari del Ministero della Salute, rapporti ISS COVID-19, documenti tecnici INAIL, e documenti del CTS e Regionali. Come riferito dal Ministero della Salute. Sin dall'inizio della pandemia sono state aggiornate le indicazioni su: gestione della quarantena e dell'isolamento domiciliare⁹⁸; uso dei dispositivi di protezione nelle attività assistenziali⁹⁹; prevenzione e controllo nelle strutture residenziali sociosanitarie e socioassistenziali¹⁰⁰ (anche se i dati forniti sono risultati in parte limitati rispetto alla media UE)¹⁰¹; gestione degli ambienti *indoor*¹⁰²; sanificazione di ambienti sanitari e non sanitarie¹⁰³. Ulteriori indicazioni tecniche sono state fornite per la prevenzione dei contagi correlati alla ripresa di attività commerciali/produktive, ludiche, sportive e di trasporto.

Meritano altresì di essere citate altre due misure. Da un lato, la previsione dell'obbligo di utilizzare una protezione delle vie respiratorie negli ambienti chiusi aperti al pubblico e anche all'aperto quando non sia possibile mantenere la distanza di almeno un metro fra le persone¹⁰⁴. Dall'altro, le regole adottate per favorire il *contact tracing*¹⁰⁵.

⁹⁸ Rapporto ISS COVID-19 n. 1/2020 Rev. - Indicazioni *ad interim* per l'effettuazione dell'isolamento e della assistenza sanitaria domiciliare nell'attuale contesto COVID-19. Versione del 24 luglio 2020, versioni di luglio 2020 e aprile 2021 (https://www.iss.it/rapporti-covid-19/-/asset_publisher/btw1J82wtYzH/content/id/5292564).

⁹⁹ Rapporto ISS COVID-19 n. 1/2020 Rev. - Indicazioni *ad interim* per un utilizzo razionale delle protezioni per infezione da SARS-CoV-2 nelle attività sanitarie e sociosanitarie (assistenza a soggetti affetti da COVID-19) nell'attuale scenario emergenziale SARS-CoV-2, versione del 28 marzo 2020 (https://www.iss.it/documents/20126/0/Rapporto+ISS+COVID+2+_Protezioni_REV.V6.pdf/740f7d89-6a28-0ca1-8f76-368ade332dae?t=1585569978473) e aggiornamento del 31 marzo 2021 (<https://www.inail.it/cs/internet/docs/alg-pubbl-iss-infezioni-sars-cov-2-varianti-vaccinazione-2021.pdf>).

¹⁰⁰ Rapporto ISS COVID-19 n. 4/2020 Rev. 2 - Indicazioni *ad interim* per la prevenzione e il controllo dell'infezione da SARS-CoV-2 in strutture residenziali sociosanitarie e socioassistenziali, versione del 24 agosto 2020 e modifica del 2 aprile 2021 (https://www.iss.it/rapporti-covid-19/-/asset_publisher/btw1J82wtYzH/content/rapporto-iss-covid-19-n-4-2020-indicazioni-ad-interim-per-la-prevenzione-e-il-controllo-dell-infezione-da-sars-cov-2-in-strutture-residenziali-sociosanitarie).

¹⁰¹ ECDC, *Surveillance of COVID-19 in long-term care facilities in the EU/EEA*, novembre 2021 (<https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/covid-19-surveillance-in-long-term-care-facilities-november-2021.pdf>), 7-9.

¹⁰² Rapporto ISS COVID-19 n. 5/2020 Rev. 2 - Indicazioni *ad interim* per la prevenzione e gestione degli ambienti *indoor* in relazione alla trasmissione dell'infezione da virus SARS-CoV-2, versione del 25 maggio 2020 e aggiornamento del 18 aprile 2021 (https://www.iss.it/rapporti-covid-19/-/asset_publisher/btw1J82wtYzH/content/id/5311692).

¹⁰³ Rapporto ISS COVID-19 n. 20/2020 Rev. 2 - Indicazioni *ad interim* per la sanificazione degli ambienti interni nel contesto sanitario e assistenziale per prevenire la trasmissione di SARS-CoV 2, versione del 7 luglio 2020 e modifica del 15 dicembre 2020 (https://www.iss.it/rapporti-covid-19/-/asset_publisher/btw1J82wtYzH/content/id/5371609); Rapporto ISS COVID-19 n. 25/2020 - Raccomandazioni *ad interim* sulla sanificazione di strutture non sanitarie nell'attuale emergenza COVID-19: superfici, ambienti interni e abbigliamento, versione del 15 maggio 2020 e aggiornamento del 20 maggio 2021 (https://www.iss.it/rapporti-covid-19/-/asset_publisher/btw1J82wtYzH/content/prossima-pubblicazione.-rapporto-iss-covid-19-n.-25-2020.-raccomandazioni-ad-interim-sulla-sanificazione-di-strutture-non-sanitarie-nell-attuale-emergenza-covid-19-superfici-ambienti-interni-e-abbigliamento).

¹⁰⁴ Misura prevista innanzitutto dal inserita fin dal d.P.C.M. del 26 aprile 2020.

¹⁰⁵ <https://www.salute.gov.it/portale/nuovocoronavirus/dettaglioFaqNuovoCoronavirus.jsp?lingua=italiano&id=244>.

Una delle disposizioni normative più dibattute della politica di prevenzione dell'Italia, ancorché a pandemia ormai avviata, è stata l'istituzione dell'obbligo vaccinale per gruppi specifici di persone. L'Italia è stato il primo paese europeo a disporre una simile misura, che poi stata parzialmente ripresa anche da altri Stati. Va però segnalato che l'ECDC, riferendosi ad appositi studi, ha sostenuto che tale iniziativa potrebbe non essere necessariamente decisiva o migliore di altre opzioni meno invasive, anche in considerazione di aspetti sociali e culturali non trascurabili¹⁰⁶.

2.4.2 Sostanze chimiche

Diritto Internazionale e dell'Unione Europea

Tra gli strumenti di diritto internazionale più pertinenti ai fini del presente lavoro si cita la **Convenzione di Stoccolma sugli inquinanti organici persistenti (POP) del 2001**. La Convenzione POP è stata adottata per limitare e, ove possibile, eliminare la produzione intenzionale o non intenzionale, l'uso, il commercio, le emissioni e la conservazione degli inquinanti in essa indicati. A tal fine, le parti devono adempiere a vari obblighi di prevenzione (e preparazione), come, a titolo esemplificativo, adottare misure adeguate, sviluppare appositi piani, fornire informazioni al pubblico.

Degna di nota è anche la **Convenzione di Rotterdam del 1998 sulla procedura del consenso informato a priori per alcuni prodotti chimici e pesticidi pericolosi nel commercio internazionale** (Convenzione PIC). La Convenzione PIC istituisce meccanismi di collaborazione, che fanno leva sulla schedatura dei prodotti chimici e dei pesticidi più pericolosi, oltre che sullo scambio delle relative informazioni tra le parti.

L'Unione europea è parte della Convenzione POP¹⁰⁷ e ha ripreso gli obblighi in essa contenuti solo di recente: l'atto di riferimento è il **regolamento 2019/1021**. È altresì parte della Convenzione PIC, cui ha dato attuazione con il **regolamento 649/2012**, che predispone un sistema regionale di esportazione delle sostanze chimiche vietate o soggette a restrizioni, che si fonda sull'obbligo di notifica dell'esportazione e sul consenso esplicito dell'autorità nazionale designata del paese importatore.

Nel campo delle sostanze chimiche, la normativa di più ampia portata è però il **regolamento 1907/2006/CE**, che concerne la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (regolamento REACH), modificato più volte nel corso del tempo. Questo

¹⁰⁶ ECDC, COVID-19 outbreaks in long-term care facilities in the EU/EEA in the context of current vaccination coverage, 26 July 2021 (<https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/COVID-19-in-LTCFs-in-the-EU-EEA-in-the-context-of-current-vaccination-coverage.pdf>), 8.

¹⁰⁷ Decisione 2006/507/CE.

regolamento è stato adottato per migliorare la protezione della salute umana e dell'ambiente dai rischi che possono derivare dalle sostanze chimiche.

Essendo uno strumento principalmente volto alla prevenzione di eventi dannosi, il REACH obbliga direttamente le aziende a identificare e gestire i rischi collegati alle sostanze che queste producono e commercializzano all'interno dell'Unione. Di base, quindi, **a livello interno il rispetto del regolamento compete a una vasta gamma di persone giuridiche** (ad esempio, fabbricanti, importatori, utilizzatori a valle), le quali si interfacciano direttamente con l'ECHA, organismo di supporto e controllo appositamente istituito dal medesimo regolamento. Le aziende devono dapprima registrare presso l'ECHA le sostanze in quantitativi pari o superiori a una tonnellata all'anno (artt. 5 ss. del regolamento 1907/2006/CE); la registrazione dovrà poi essere aggiornata a cura del dichiarante in presenza di nuove informazioni pertinenti che dovessero emergere in futuro (art. 22). Salve eccezioni, i dichiaranti devono effettuare una valutazione e una successiva relazione della sicurezza chimica delle sostanze registrate (art. 14). Esistono obblighi di sicurezza anche nella catena degli approvvigionamenti delle sostanze: ad esempio, il fornitore della sostanza deve trasmettere al destinatario una scheda di dati di sicurezza (art. 31; la scheda va compilata a norma dell'allegato II).

Le autorità pubbliche degli Stati membri, invece, ai fini del REACH hanno **obblighi generali di controllo**, da attuare, previa costituzione di un sistema ad hoc e adeguato alle circostanze, anche tramite ispezioni e, all'occorrenza, l'erogazione di sanzioni (artt.125-126). A corollario dei poteri/obblighi di controllo affidati agli Stati membri vi è la facoltà, a carico delle autorità competenti, di decidere di limitare la fabbricazione o l'uso delle sostanze se i rischi da scongiurare non riescono ad essere adeguatamente gestiti dalle aziende. In generale, poi, ogni cinque anni gli Stati membri presentano alla Commissione una relazione sul funzionamento del presente regolamento nei rispettivi territori (art. 117).

Infine, il REACH ha istituito il Forum per lo scambio di informazioni (art. 29), coordinato dall'ECHA. Si tratta di una rete di autorità responsabili delle attività di controllo e ha, tra le altre cose, l'obiettivo di mettere a sistema informazioni di utilità comune.

Diritto interno e prassi

Il diritto italiano non sembra particolarmente allineato alla normativa internazionale in materia di sostanze chimiche. **L'Italia ha ratificato la Convenzione POP solo nel luglio del 2021 e va detto che fino a quel momento era uno dei pochi Stati (e l'unico Stato UE) a non avere ancora**

provveduto¹⁰⁸. Questa prolungata inerzia ha suscitato la disapprovazione da parte delle Nazioni Unite¹⁰⁹. Vi sono poi **altre convenzioni in materia che l'Italia non ha ancora ratificato**¹¹⁰. Ciò non può che rappresentare un punto di attenzione ai fini del presente lavoro. L'Italia ha invece ratificato la Convenzione PIC, con la l. n. 176/2002¹¹¹.

Dal punto di vista delle attività pubbliche relative all'attuazione del regolamento 1907/2006/CE, si segnala in primo luogo che l'Italia è stato il primo Stato membro a creare un sistema coordinato fra autorità, enti di ricerca, organi di controllo regionali e laboratori e ha messo a punto un articolato sistema di soggetti deputati al controllo tramite **l'Accordo Stato - Regioni e Province autonome del 29 ottobre 2009**¹¹². Il sistema è coordinato dal Ministero della Salute e include autorità di Regioni e Province Autonome; a supporto agiscono anche il Nucleo Antisofisticazione e Sanità dell'Arma dei Carabinieri (NAS), l'Agenzia delle dogane e dei monopoli e gli Uffici di Sanità Marittima, Aerea e di Frontiera (USMAF). Le attività di controllo realizzate dalla rete possono culminare con sanzioni, così come previsto dall'art. 126 del regolamento: a tal fine, le disposizioni da seguire si trovano nel **d. lgs. n. 133/2009**¹¹³.

Molto importanti sono i **Piani nazionali di controllo** elaborati annualmente dal Ministero della salute. Sulla base del piano annuale, le Regioni e le Province autonome trasmettono al Ministero della salute le risultanze dei controlli eseguiti. Segue poi l'inoltro di una relazione generale all'ECHA da parte del Ministero. Dalla **rendicontazione eseguita nel 2019**¹¹⁴ si ottengono elementi di attenzione. Primo, non tutte le Regioni hanno realizzato la rendicontazione richiesta; inoltre, **permane una differenza quantitativa dei controlli fra le diverse autorità regionali**, anche se ciò sembra dipendere più che altro da specificità territoriali. Questa parziale incompletezza di certo non prefigura una violazione di un obbligo UE, dal momento che il regolamento REACH lascia agli Stati membri

¹⁰⁸ <http://chm.pops.int/Countries/StatusofRatifications/PartiesandSignatoires/tabid/4500/Default.aspx>; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0408&from=FR>. La ratifica è avvenuta con l. n. 93/2022.

¹⁰⁹ <https://unic.org/it/missione-esperto-onu-in-italia-impatto-negativo-dellindustrializzazione-necessario-agire-per-riparare-i-danni/>

¹¹⁰ Ad esempio, l'Italia non è parte della Convenzione ILO 170 sui prodotti chimici, del 1990 (da leggere assieme alla raccomandazione ILO 177): https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11210:0::NO:11210:P11210_COUNTRY_ID:102709.

¹¹¹ L. n. 176/2002.

¹¹² Accordo, del 29 ottobre 2009, ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, tra il Governo, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano concernente il sistema dei controlli ufficiali e relative linee di indirizzo per l'attuazione del regolamento CE n. 1907 del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restituzione delle sostanze chimiche (REACH), in G.U. n. 285 del 7 dicembre 2009.

¹¹³ Il d. lgs. si situa in un contesto alquanto eterogeneo, date le forti differenze tra sanzioni previste da ciascuno Stato membro (v. https://ec.europa.eu/environment/chemicals/reach/pdf/report_reach_penalties.pdf e https://www.cirs-reach.com/REACH/REACH_Enforcement_Penalties.pdf).

¹¹⁴ https://www.salute.gov.it/portale/documentazione/p6_2_2_1.jsp?lingua=italiano&id=3126.

un certo margine di manovra nell'esecuzione dei controlli sulle imprese, ma è pur sempre utile considerare le differenze di operato tra le autorità coinvolte. Secondo, **ogni anno aumenta il numero dei controlli complessivi e delle imprese controllate e nel 2019 si è avuto un incremento sensibile dei controlli documentali rispetto a quelli analitici**; pare poi che questo *trend* sia dovuto anche al ricorso ad una procedura metodologica più uniforme tra le varie Regioni e Province autonome, aspetto senza dubbio positivo. Terzo, su 956 imprese controllate, **il tasso di non conformità è del 12% e le 227 le violazioni riguardano in parte anche obblighi REACH**; relativamente a questi ultimi, dai dati messi a disposizione della (e dalla) Commissione europea – che si riferiscono al quinquennio 2015-2019 – si evince che la percentuale di violazioni REACH sui controlli effettuati è incoraggiante rispetto alla media degli Stati membri¹¹⁵.

115

https://ec.europa.eu/environment/chemicals/reach/pdf/Final%20report_REACH-CLP%20MS%20reporting_2020.pdf, 87.

3 PREPARAZIONE

Silvia Venier, Scuola Superiore Sant'Anna, Pisa

Questa sezione analizza il livello di attuazione in Italia degli obblighi e raccomandazioni internazionali relativi alla fase di preparazione, che può essere definita come “le conoscenze e le capacità sviluppate dai governi, dalle organizzazioni di risposta e recupero, dalle comunità e dagli individui per anticipare, rispondere e riprendersi efficacemente dagli impatti di disastri probabili, imminenti o in corso. [...]”¹¹⁶. La preparazione è collegata alla prevenzione in quanto è basata su una solida analisi dei rischi e comprende attività quali la pianificazione delle emergenze, la costituzione di scorte di attrezzature e forniture, lo sviluppo di accordi per il coordinamento e l'evacuazione, i sistemi di allerta e di informazione del pubblico, e la formazione ed esercitazioni sul campo, tutte attività che devono essere sostenute da capacità istituzionali, giuridiche e di bilancio. E' ovviamente collegata anche alla fase di ripresa, durante la quale si mettono in atto tutte le misure previste precedentemente. Come già indicato in precedenza, alcune sovrapposizioni tra le varie sezioni del presente rapporto sono quindi inevitabili.

3.1 Obblighi e raccomandazioni di portata generale

3.1.1 Adozione di una strategia di nazionale di Riduzione del Rischio di Disastri (RRD)

Diritto Internazionale

Diverse sono le fonti internazionali e regionali dell'obblighi di adottarsi di un quadro giuridico che permetta di prepararsi al meglio per affrontare le situazioni di emergenza.¹¹⁷ La raccomandazione di adottare una strategia nazionale di Riduzione del Rischio di Disastri (RRD) è inclusa nel Sendai Framework (DRR) 2015-2030 (strumento normativo non vincolante).¹¹⁸ Conformemente alle linee

¹¹⁶ Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Report of the open-ended intergovernmental expert working group on indicators and terminology relating to disaster risk reduction* (1 dicembre 2016) UN Doc A/71/644 p. 21 (traduzione nostra).

¹¹⁷ Si veda A. GUTTRY, *Rules of General Scope in Order to Be Prepared to Deal with CBRN Emergency Situations*, in A. GUTTRY, F. CASOLARI, M. FRULLI, L. POLI (a cura di), cit, 49, che mette in evidenza come l'International Law Commission (ILC) nei suoi 'Draft articles on the protection of persons in the event of disasters' (adottati nel 2016) abbia identificato un Draft Article 9 su 'Reduction fo Risk of Disasters' secondo il quale “Each State shall reduce the risk of disasters by taking appropriate measures, *including through legislation and regulations*, to prevent, mitigate, and prepare for disasters” (enfasi aggiunta). Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Report of the International Law Commission, Protection of Persons in Event of Disasters* (2016) UN Doc A/71/10, para 9.

¹¹⁸ Sendai Framework, para 27(b) che raccomanda alle autorità nazionali e locali “To adopt and implement national and local disaster risk reduction strategies and plans, across different timescales, with targets, indicators and time frames, aimed at preventing the creation of risk, the reduction of existing risk and the strengthening of economic, social, health and environmental resilience”.

guida tecniche dell'UNDRR per il monitoraggio e la rendicontazione dell'attuazione del Sendai Framework, la strategia nazionale per la RRD dovrebbe:

- definire finalità e obiettivi su diverse scale temporali e con obiettivi, indicatori e tempi concreti che dovrebbero essere finalizzati a prevenire la creazione di rischi di catastrofi, a ridurre i rischi esistenti e a rafforzare la resilienza economica, sociale, sanitaria e ambientale;
- mirare ad affrontare tutte e quattro le priorità d'azione del Sendai Framework, sostenere l'istituzione di strategie locali di RRD, prevedere meccanismi per il loro monitoraggio e aggiornamento e promuovere la coerenza politica tra DRR, Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (*Sustainable Development Goals*, SDG) e Adattamento al Cambiamento Climatico (*Climate Change Adaptation*, CCA)
- garantire che i gruppi vulnerabili partecipino alla progettazione o all'attuazione delle politiche di RRD: poiché l'Italia è tra i pochi paesi che non hanno fornito alcuna prova dell'inclusività delle proprie attività DRR, questa sembra essere una lacuna significativa che dovrebbe essere affrontata in via prioritaria.

Diritto interno e prassi

Una delle più importanti lacune del quadro normativo italiano relativo alla fase pre-disastro è proprio la mancanza di una strategia nazionale integrata e multirischio per la riduzione del rischio di disastri che in linea con il Sendai Framework avrebbe dovuto essere adottata entro il 2020. Alcuni riferimenti alle attività di DRR sono inclusi in altre strategie recentemente adottate dall'Italia nell'ambito degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile e dell'adattamento ai cambiamenti climatici.¹¹⁹ Tuttavia, queste strategie offrono solo alcune considerazioni frammentarie sulla preparazione alle emergenze e non sono accompagnate da piani esecutivi, e non garantiscono quindi piena coerenza tra DRR e SDG e il CCA, come raccomandato dal Sendai Framework. Va notato che l'integrazione delle tre agende politiche (DRR, SDG e CCA) sta attirando un'attenzione crescente; in particolare, gli sforzi nell'ambito del CCA hanno indicato che l'opzione migliore sarebbe una “parziale ma robusta integrazione politica”, garantendo che ogni area politica mantenga le proprie specificità e autonomia senza compromettere la coerenza complessiva, l'efficienza nell'uso delle risorse e l'efficacia.¹²⁰ **Molti degli attori intervistati dal progetto hanno confermato l'importanza di dotarsi di una strategia**

¹¹⁹ L'ambizioso *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* (PNRR, adottato nel 2021 e incentrato sulle priorità per la ripresa successiva alla pandemia in corso) include solo brevi e frammentati riferimenti alle attività di RRD.

¹²⁰ UNFCCC Secretariat, 'Opportunities and options for integrating climate change adaptation with the Sustainable Development Goals and the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030' (19 October 2017) UN Doc FCCC/TP/2017/3, para 31.

multi-rischio che prenda in considerazione le principali vulnerabilità e i punti di forza e debolezza del sistema Paese nel prevenire, rispondere e recuperare in seguito ad un disastro.¹²¹

Inoltre, come indicato dall'Italia nel suo Progress Report on the Hyogo Framework for Action, "[una] Piattaforma Nazionale per la DRR è stata creata con il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 66 del 18 gennaio 2008, affidando al Dipartimento della Protezione Civile Nazionale il compito di presiedere un tavolo di coordinamento composto dai vari rappresentanti ministeriali incaricati di definire la struttura organizzativa della piattaforma e lo statuto della stessa. Da allora, alcune riunioni del gruppo di coordinamento sono state ospitate nella sede del Dipartimento Nazionale della Protezione Civile per discutere la composizione, l'organizzazione e il ruolo della Piattaforma. Sono stati individuati dei gruppi di lavoro tematici che potrebbero operare interconnettendosi e interagendo tra loro". Il Decreto del Primo Ministro del 6 aprile 2013 ha anche fatto riferimento alla Piattaforma Nazionale per la Riduzione del Rischio di Disastri, chiarendone la composizione e la struttura. Tuttavia, non ci sono informazioni disponibili sull'effettivo funzionamento di questa Piattaforma negli ultimi anni.

La mancanza di una strategia olistica, multi-rischio, inclusiva e incentrata sulle persone rappresenta quindi una delle lacune principali del quadro normativo e di policy italiano relativi alla riduzione del rischio di disastri. L'Italia dovrebbe completare la sua valutazione sull'effettiva attuazione del Sendai Framework, anche fornendo informazioni dettagliate e aggiornate su quando la National DRR Strategy sarà disponibile e sull'effettivo funzionamento della National DRR Platform. Dovrà inoltre chiarire come sarà garantita la convergenza con gli SDG e il CCA e l'integrazione tra i tre settori politici, nonché l'inclusività e l'empowerment dei gruppi più vulnerabili.

Ai sensi della Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 6 aprile 2013, la responsabilità per l'attuazione del Sendai Framework in Italia, compreso il coordinamento di una Piattaforma Nazionale DRR e l'elaborazione e l'adozione della Strategia Nazionale DRR, spetta alla Direzione della Protezione Civile. Il sistema italiano di protezione civile, istituito nel 1992 e rivisto nel 2012-2013, ha recentemente assistito a una riorganizzazione e semplificazione degli strumenti legislativi che ne regolano il funzionamento (L. n. 225/1992, come modificata e integrata dalla l. n. 100/2012, D. Lgs. 112/1998, e L. Cost. 3/2001). Come discusso nel precedente capitolo 2 sulle attività di Prevenzione, il nuovo Codice della Protezione Civile (CPC) adottato nel 2018 introduce alcune importanti novità in linea con le raccomandazioni e gli standard internazionali. Con riferimento alla preparazione, il CPC riconosce che questa debba essere informata ai risultati della previsione e della valutazione del rischio, il coordinamento delle autorità pubbliche con diverse responsabilità e la

¹²¹ Si veda sezione 8, elenco delle interviste

partecipazione dei cittadini sia nelle attività di prevenzione e preparazione sia nella risposta alle emergenze.

Il Capo III del CPC si occupa delle attività di previsione e prevenzione e include riferimenti anche alle misure di preparazione. Come già discusso nel precedente capitolo, la distinzione ripresa dall'Art. 16 (Tipologia dei rischi di protezione civile) secondo cui il sistema di protezione civile si occupa in particolare dei rischi naturali (comma 1) ma potrebbe eventualmente cooperare anche per affrontare i rischi CBRN in senso lato (comma 2), riflette lo sviluppo storico della protezione civile in Italia come focalizzata sui rischi naturali ma non sembra garantire un approccio multirischio ed assicurare un approccio integrato. Questa dualità **in alcuni scenari potrebbe risultare in poca chiarezza nella chiara distinzione di ruoli e relative responsabilità anche nella fase della preparazione.**¹²²

L'art. 18 del CPC contiene la disposizione più rilevante per la preparazione, in quanto riguarda la Pianificazione di Protezione Civile. Questo articolo incorpora alcune interessanti novità, anche in linea con le raccomandazioni avanzate dal Sendai Framework e da altri standard internazionali, tra cui:

- La pianificazione deve mirare a stabilire strategie operative e modelli di intervento, prestando particolare attenzione ai bisogni dei gruppi vulnerabili (Art 18(1)(a));
- La pianificazione deve mirare a coordinare tutte le autorità responsabili della valutazione del rischio e dell'allarme rapido (Art 18(1)(b) e deve essere regolarmente rivista e aggiornata (Art 18(1)(d));
- La pianificazione deve garantire la partecipazione dei cittadini (paragrafo 18(2) - vedi anche più in generale il Capo V sulla partecipazione dei cittadini e dei volontari) e deve essere sviluppata in linea con gli scenari di rischio (paragrafo 18(3));
- L'organizzazione, l'attuazione, il monitoraggio, l'aggiornamento e la valutazione delle attività di pianificazione devono essere chiariti da una direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri per garantire coerenza e uniformità su tutto il territorio italiano.

Le disposizioni di cui sopra all'interno del nuovo CPC hanno quindi rafforzato il quadro giuridico sulla preparazione alle emergenze in Italia. **Esistono comunque delle lacune come evidenziato dalla ricerca empirica, come ad esempio la poca considerazione data alle particolari esigenze dei gruppi più vulnerabili, come bambini, anziani, persone con disabilità** (si veda paragrafo seguente).

¹²² Si veda l'intervista a Paola Tessari, IAI.

3.1.2 Pianificazione informata dalla valutazione dei rischi e concordata con le parti sociali

Diritto Internazionale e dell'Unione Europea

Come indicato dal Sendai Framework, una strategia nazionale di RRD dovrebbe incorporare i risultati di una valutazione globale di tutti i rischi a cui è esposto il Paese, nonché un'analisi delle vulnerabilità e delle capacità di far fronte ad eventuali situazioni di emergenza che sono state sviluppate dalle comunità potenzialmente interessate. Questi risultati devono poi informare tutte le attività di preparazione, quali l'elaborazione e la revisione dei piani di emergenza, nonché la formazione, le esercitazioni e le campagne di sensibilizzazione pubblica.

A livello internazionale viene raccomandato che i piani di preparazione a situazioni di emergenza vengano elaborati in collaborazione con le comunità interessate, facilitando la partecipazione di tutti i settori interessati ed in particolare dei gruppi più vulnerabili,¹²³ che includano disposizioni chiare sulla catena di comando e sui flussi di informazioni nel caso in cui si verifichi un evento CBRN; che includano anche regole sulla potenziale attivazione di meccanismi di cooperazione internazionale; che prevedano procedure per essere regolarmente rivisti ed aggiornati;¹²⁴ e che prevedano contributi finanziari dedicati per la loro attuazione,¹²⁵ tra le altre cose per creare scorte di emergenza di prodotti salvavita. Importanti raccomandazioni sulla pianificazione d'emergenza vengono inoltre fornite dalla decisione sul meccanismo di protezione civile dell'Unione e dalle linee guida fornite dalla comunicazione della Commissione europea 2015/C 261/03.¹²⁶

Diritto Interno e prassi

Una panoramica dei grandi rischi a cui è sottoposta l'Italia è stata elaborata dalla protezione civile italiana nel 2012 e rivista nel 2015 sulla base delle linee guida europee. Tuttavia, il National Risk Assessment si concentra solo sui pericoli indotti dagli agenti atmosferici e sui terremoti, mentre il Disaster Risk Management Knowledge Centre della Commissione Europea ha offerto alcune Raccomandazioni per il National Risk Assessment che suggeriscono di coprire il rischio non solo di

¹²³ Sendai Framework para 33(a). Sulla partecipazione dei gruppi più vulnerabili all'elaborazione dei piani di emergenza, si veda la giurisprudenza degli organi di monitoraggio dei trattati a tutela dei diritti umani, analizzata da S. VENIER, *Positive Obligations under Human Rights Law to Protect against CBRN Risks*, in A. GUTTRY, F. CASOLARI, M. FRULLI, L. POLI (a cura di), cit.

¹²⁴ UNGA/RES/65/133, para 11.

¹²⁵ UNGA/RES/69/243.

¹²⁶ Comunicazione della Commissione Europea 2015/C 261/03 "Linee guida relative alla valutazione della capacità di gestione dei rischi".

origine naturale, ma anche di origine antropica e socio-naturale, compresi CBRN e terrorismo.¹²⁷ Nel 2018 l'Italia ha inviato alla Commissione Europea anche un documento sulla valutazione delle capacità di gestione del rischio, che si è concentrato di nuovo solo sui pericoli naturali.¹²⁸ Poiché questo documento non è apparentemente disponibile online, sarebbe importante chiarire quali capacità sono esattamente identificate come fondamentali per ridurre gli impatti di potenziali disastri, e in che misura questa analisi viene utilizzata per informare le attività di preparazione (esercitazioni, esercitazioni, formazione, campagne di educazione e sensibilizzazione al rischio).

Come indicato dall'Italia nella relazione sullo stato di avanzamento dell'HFA, "le valutazioni dei rischi riguardanti tutti i principali pericoli sono effettuate a livello locale, regionale e nazionale" e "sono effettuate in base a mappe di rischio aggiornate periodicamente al fine di mantenere una conoscenza approfondita della distribuzione, sull'intero territorio nazionale, dei pericoli, dell'esposizione e della vulnerabilità. La responsabilità di assicurare che le mappe di rischio e le valutazioni di rischio siano aggiornate dipende principalmente dal livello inferiore del sistema, poiché le autorità locali e regionali hanno una migliore conoscenza del territorio".¹²⁹ Tuttavia, lo stesso rapporto nota che "[i]n alcune aree del Paese, le piccole comunità spesso non hanno le competenze e le risorse necessarie per effettuare valutazioni di rischio efficaci. Questo può causare una scarsa pianificazione dello sviluppo, che riflette la mancanza di conoscenza della distribuzione del rischio".¹³⁰ Alla luce di queste considerazioni, sarebbe opportuno che la Strategia Nazionale per la RRD incorporasse informazioni su eventuali lacune rilevanti nelle capacità di valutazione del rischio a livello regionale e locale, nonché indicazioni su come affrontarle. Inoltre, sarebbe importante chiarire se le linee guida e le direttive su come devono essere condotte le valutazioni del rischio sono effettivamente messe a disposizione dal Dipartimento della protezione civile e diffuse da un livello all'altro.¹³¹

Per quanto riguarda le attività di sensibilizzazione ai rischi, la RRD non è ancora inclusa nei programmi scolastici per gli studenti delle scuole superiori, ma negli ultimi anni sono stati introdotti diversi corsi universitari e specializzazioni post-laurea in protezione civile, che coprono la RRD e altri argomenti correlati. Sono disponibili anche corsi di formazione per i professionisti della RRD. In termini più generali, secondo il Progress Report sullo HFA completato dall'Italia, "[n]egli ultimi anni sono state realizzate diverse campagne di sensibilizzazione sui disastri. Sono state condotte

¹²⁷ Si veda <https://drmkc.jrc.ec.europa.eu/Knowledge/Science-for-DRM/NRA>.

¹²⁸ Documento di Valutazione della Capacità di Gestione dei Rischi, Agosto 2018 (non disponibile online).

¹²⁹ HFA Progress Report, cit, 11.

¹³⁰ Ibid.

¹³¹ A good practice in risk assessment is the procedure established pursuant to the Floods Directive (2007/60/EC).

ampie campagne utilizzando tutti i mezzi e gli strumenti di comunicazione disponibili. Le campagne generali includono terremoti, inondazioni, ondate di calore, forti tempeste e altri rischi. Inoltre, una comunicazione su misura su terremoti, vulcani, tsunami ecc. è stata portata alle comunità che vivono in territori colpiti da rischi specifici. L'informazione pubblica sui disastri è effettuata dal Dipartimento della Protezione Civile a livello nazionale, dalle Amministrazioni regionali a livello regionale e dai sindaci a livello locale. Anche altri attori, come il Corpo VV.F., la Guardia Forestale Nazionale e le associazioni di volontari, promuovono la consapevolezza delle catastrofi. Si riscontrano ancora difficoltà nel raggiungere le piccole comunità insediate in aree remote e isolate".¹³² Da queste considerazioni emerge che la sensibilizzazione del pubblico sui grandi rischi e sulle relative misure di protezione è ancora fortemente concentrata sui pericoli naturali, mentre la sensibilizzazione del pubblico su altre tipologie di rischi (inclusi quelli CBRN) non sembra essere una priorità.

Secondo il CPC, la pianificazione di emergenza avviene a diversi livelli, tra cui quello nazionale, regionale e metropolitano/locale. Il livello nazionale fornisce i criteri generali e le linee guida operative per armonizzare e coordinare la pianificazione di emergenza. A livello regionale, le autorità pubbliche devono identificare l'area geografica ottimale per la pianificazione di emergenza e devono fornire linee guida ai livelli inferiori.¹³³ Ai sensi dell'art. 12 del CPC, la principale autorità responsabile della protezione civile e della pianificazione di emergenza a livello locale rimane il sindaco.

I criteri rivisti e gli orientamenti operativi sono stati adottati molto recentemente, attraverso la Direttiva del Primo Ministro del 30 aprile 2021 sugli "Indirizzi per la predisposizione dei piani di protezione civile ai diversi livelli territoriali. Un allegato tecnico allegato alla direttiva fornisce i criteri di base per la pianificazione di emergenza. Esso suggerisce che la pianificazione d'emergenza deve come minimo includere un'introduzione, una descrizione del territorio, e la valutazione dei rischi, la modalità di intervento in caso di emergenza (sezione 2).¹³⁴ Nella sezione 3, si fa riferimento alla legislazione pertinente e alle linee guida disponibili per piani specifici mirati a specifiche situazioni di emergenza (ad esempio, emergenze radiologiche, incidenti industriali, epidemie - discusse nelle sezioni successive). L'allegato propone poi alcuni criteri di base per l'adozione di piani di emergenza, la loro supervisione, aggiornamento, revisione e valutazione (sezione 4). La sezione 5 è dedicata alla regolamentazione degli standard minimi per le esercitazioni e gli esercizi, che non hanno solo l'obiettivo di testare ciò che è incluso nei piani di emergenza, ma anche di aumentare la

¹³² HFA Progress Report, cit.

¹³³ Si vedano ad esempio le linee guida della regione Puglia, Deliberazione della Giunta Regionale 30 luglio 2019, n. 1414, "Linee guida per la redazione dei piani di protezione civile comunale".

¹³⁴ Ibid. 15.

consapevolezza delle modalità di intervento. La sezione 6 si occupa dell'organizzazione della condivisione delle informazioni, mentre la sezione 7 discute il necessario coordinamento tra la pianificazione territoriale e quella di protezione civile. La sezione 8 si occupa del coinvolgimento dei cittadini nell'elaborazione dei piani di emergenza, la sezione 9 riguarda le informazioni fornite alla popolazione per aumentare la consapevolezza dei rischi e dei soccorsi di emergenza, e infine la sezione 10 tratta della formazione.

Le linee guida sono molto dettagliate e complete e sembrano essere in linea con gli standard e le raccomandazioni internazionali. Tuttavia, una lacuna può essere identificata con riferimento all'importanza di tenere in considerazione i punti di vista e le necessità dei gruppi più vulnerabili della popolazione nell'elaborazione dei piani di emergenza. Ad esempio, nella sezione 8 sulla partecipazione dei cittadini, il documento avrebbe potuto menzionare più esplicitamente (in linea con la recente giurisprudenza degli organi di monitoraggio dei trattati delle Nazioni Unite) che la pianificazione di emergenza deve prendere in considerazione e raccogliere le opinioni dei gruppi più vulnerabili della società, tra cui bambini, anziani, persone con disabilità, migranti e altre popolazioni vulnerabili, che probabilmente saranno colpiti in modo sproporzionato da un'emergenza. Va notato che la sezione 9 sulle informazioni che devono essere fornite alla popolazione sia prima che durante una situazione di emergenza suggerisce di adattare la comunicazione pubblica alle esigenze di gruppi specifici, compresi i gruppi vulnerabili.¹³⁵ Anche la sezione 10 sulla formazione dovrebbe fare un riferimento più esplicito all'importanza di formare il personale di soccorso in caso di emergenza ai bisogni potenzialmente diversi di gruppi specifici di persone. Il nuovo Codice della Protezione Civile introduce importanti novità dal punto di vista della preparazione alle emergenze; le Linee Guida per la pianificazione offrono uno strumento fondamentale per armonizzare la pianificazione d'emergenze. Tra le principali lacune, si nota tuttavia una scarsa attenzione alle necessità e ai punti di vista dei gruppi più vulnerabili, che sono generalmente impattati in maniera significativa durante un'emergenza. Elaborare dei piani di emergenza in maniera inclusiva è possibile, come dimostrato dal progetto europeo CUIDAR a cui ha partecipato Save the Children Italia, che nel 2013 ha inoltre elaborato il documento intitolato "Dalla parte dei bambini. Linee di Indirizzo per i piani di emergenza" che identifica una serie di azioni per rendere la pianificazione più a misura di bambino.¹³⁶

¹³⁵ Ibid. 49.

¹³⁶ Intervista a Flaminia Cordani, responsabile Emergenze Save the Children Italia.

3.1.3 Sistemi di Allertamento Multi-Rischio e Inclusivi

Diritto Internazionale

L'istituzione, l'implementazione e il monitoraggio di sistemi di allerta precoce (Early Warning Systems, EWS) e di qualsiasi altro sistema per fornire informazioni adeguate al pubblico in caso di emergenza è un obbligo fondamentale della fase di preparazione, come anche indicato dalla giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.¹³⁷ Il Sendai Framework raccomanda di mettere in atto EWS multirischio e multi-settoriali, che tengano conto di rischi sia repentini che prolungati nel tempo, e di rafforzare l'uso della scienza e della tecnologia per informare la preparazione alle catastrofi, e di adattarli alle esigenze degli utenti.¹³⁸ L'IFRC raccomanda un approccio in cui la centralizzazione dell'allerta è integrata da meccanismi di auto-allerta che tengano conto dei bisogni informativi delle comunità colpite.¹³⁹

Diritto interno e prassi

I Sistemi di Allerta Precoce (Sistemi di Allertamento) sono trattati dall'articolo 17 del Codice della Protezione Civile, secondo il quale “L'allertamento del Servizio nazionale di protezione civile è articolato in un sistema statale e regionale costituito dagli strumenti, dai metodi e dalle modalità stabiliti per sviluppare e acquisire la conoscenza, le informazioni e le valutazioni, in tempo reale, relative, ove possibile, al preannuncio in termini probabilistici, al monitoraggio e alla sorveglianza in tempo reale degli eventi e della conseguente evoluzione degli scenari di rischio al fine di attivare il Servizio nazionale della protezione civile ai diversi livelli territoriali” (para 1). Nel para 2, vengono chiarite le modalità di organizzazione e svolgimento delle attività di allertamento, facendo riferimento alla distinzione tra rischi naturali (para 2(b)) e altre tipologie di rischio (para 2(b)).

La Direttiva sul sistema di allertamento è stata adottata nel 2020 e disciplina “(a) l'omogeneizzazione di terminologie e definizioni; (b) le modalità di organizzazione strutturale e funzionale del Sistema di allertamento del Servizio nazionale della protezione civile; (c) le modalità di organizzazione strutturale e funzionale del Sistema di allarme pubblico denominato «IT-Alert»”. Il Sistema di allertamento è costituito dal livello regionale e nazionale e si articola in due fasi:

¹³⁷ Si veda VENIER, cit.

¹³⁸ Sendai Framework para 33(b).

¹³⁹ IFRC, Community Early Warning Systems: Guiding Principles (2012). Per una discussione sull'interazione tra sistemi di allerta ufficiali e centralizzati e sistemi di allerta più dispersi, si veda S. VENIER AND F. CAPONE, *Speaking with one or multiple voices in Multi-Hazard Early Warning Systems? A Survey of International and National Legal and Policy Frameworks*, in K. L. H. SAMUEL, M. ARONSSON-STORRIER, AND K. NAKJAVANI BOOKMILLER (a cura di), *The Cambridge Handbook of Disaster Risk Reduction and International Law*, Cambridge University Press, 2019.

previsione (valutazione probabilistica della situazione attesa e dei possibili effetti) e monitoraggio e sorveglianza (osservazione della situazione in atto). La Direttiva rinvia poi ad altri strumenti normativi che governano i sistemi di allertamento per specifiche tipologie di rischio, menzionando in particolare quelli idrogeologico, maremoto, valanghe e vulcanico.

Per quanto riguarda lo stato dei meccanismi di allerta in Italia, nel rapporto sull'implementazione dello HFA l'Italia ha dichiarato che "l'allerta precoce è stata migliorata attraverso la creazione di un "Sistema nazionale di allerta" composto da un Centro funzionale centrale e da Centri funzionali regionali introdotti nel 2004. Ogni centro ha la responsabilità di ricevere, assemblare e integrare tutti i dati rilevanti per i rischi prevedibili, di consultarsi con altri centri e di far circolare le informazioni h24 tra i decisori di tutti i livelli del sistema nazionale di protezione civile.¹⁴⁰ Le principali sfide per il futuro dell'allerta precoce riguardano l'integrazione dei sistemi. Il sistema di allerta nazionale fornisce un'ampia copertura dei rischi, ma esiste anche una serie di sistemi e reti indipendenti. Mentre quasi tutti i sistemi posseduti da istituzioni e agenzie di livello nazionale sono già collegati alla rete, rimangono ancora risorse gestite a livello regionale e sub-regionale da un ampio numero di attori (tra cui agenzie regionali, reti di ricerca e aziende private) che devono essere integrate, o essere completamente integrate, nel sistema di allerta nazionale".¹⁴¹

In Italia esistono quindi diversi sistemi di allertamento per rischi specifici ma non un sistema integrato multirischio; non sembra inoltre che i sistemi di allertamento tengano in considerazione le necessità di specifici gruppi della popolazione, in particolare quelli più vulnerabili (anziani, persone con disabilità), e siano sviluppati anche con la partecipazione di questi gruppi.

3.1.4 Infrastrutture critiche

Diritto Internazionale

Come raccomandato dal Sendai Framework, le autorità nazionali devono "[p]romuovere la resilienza delle infrastrutture critiche nuove ed esistenti, comprese le infrastrutture idriche, di trasporto e di telecomunicazione, le strutture educative, gli ospedali e altre strutture sanitarie, per garantire che rimangano sicure, efficaci e operative durante e dopo i disastri, al fine di fornire servizi essenziali e salvavita".¹⁴² Come comunemente riconosciuto, la protezione delle infrastrutture critiche

¹⁴⁰ dir. P.C.M. del 23 ottobre 2020, Allertamento di protezione civile e sistema di allarme pubblico IT - Alert

¹⁴¹ Si veda il National progress report on the implementation of the Hyogo Framework for Action (2011-2013), disponibile https://www.preventionweb.net/files/28718_ita_NationalHFAProgress_2011-13.pdf

¹⁴² Sendai Framework, para 33 (c)

deve essere multi-rischio (tenendo conto degli impatti di eventi naturali, attacchi dolosi o disastri causati dall'uomo) e riferirsi all'integrità sia fisica che informatica.

Diritto interno e prassi

In Italia manca una strategia nazionale sulla resilienza delle infrastrutture critiche; vale la pena comunque citare l'adozione della Strategia Nazionale di Sicurezza Informatica nel 2013 e il Piano d'Azione nel 2017,¹⁴³ dedicati a garantire la protezione contro gli attacchi informatici, e che prevedono anche azioni di preparazione. Come già discusso nel capitolo precedente, la proposta di Direttiva della Commissione Europea per rivedere la direttiva del 2008 sulle infrastrutture critiche europee (ECI) e garantire una maggiore protezione delle entità critiche, nonché un migliore coordinamento con la nuova direttiva NIS II (sui sistemi di rete e di informazione),¹⁴⁴ identifica soprattutto degli obblighi di prevenzione. Alcune raccomandazioni sulla protezione delle infrastrutture critiche sono state recentemente proposte dallo studio svolto per il Parlamento Europeo nel maggio 2021 da IAI su “Strategic or critical infrastructures, a way to interfere in Europe: state of play and recommendations”.¹⁴⁵

3.1.5 Coordinamento a livello nazionale e con attori sovra-nazionali

Diritto internazionale

Tra le raccomandazioni chiave per la fase di preparazione, il Sendai Framework chiede di “Rivedere e rafforzare, come appropriato, le leggi e le procedure nazionali sulla cooperazione internazionale, sulla base delle linee guida per la facilitazione e la regolamentazione nazionale del soccorso internazionale in caso di catastrofe e dell'assistenza alla ripresa iniziale”.¹⁴⁶ Soprattutto in riferimento a situazioni di emergenza potenzialmente multi-settoriale come quelle che coinvolgono materiale CBRN, è essenziale che i quadri giuridici stabiliscano disposizioni chiare sul coordinamento tra i diversi settori incaricati di gestire i diversi rischi, nonché sul coordinamento con gli attori sovranazionali e altri Stati per gestire le implicazioni transfrontaliere.

¹⁴³ National Strategic Framework for Cyberspace Security (2013), disponibile qui <https://www.sicurezzanazionale.gov.it/sisr.nsf/wp-content/uploads/2014/02/italian-national-strategic-framework-for-cyberspace-security.pdf>; National Cyber Security Action Plan (2017), disponibile qui <https://www.sicurezzanazionale.gov.it/sisr.nsf/wp-content/uploads/2019/05/Italian-cybersecurity-action-plan-2017.pdf>

¹⁴⁴ Si veda la proposta della Commissione Europea https://ec.europa.eu/home-affairs/system/files/2020-12/15122020_proposal_directive_resilience_critical_entities_com-2020-829_en.pdf; la proposta della NIS 2 Directive è disponibile qui: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:be0b5038-3fa8-11eb-b27b-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF

¹⁴⁵ [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_STU\(2021\)653637](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_STU(2021)653637)

¹⁴⁶ Sendai Framework, para 33(p).

A livello europeo, uno studio condotto per il Parlamento europeo ha recentemente raccomandato che l'UE consideri l'adozione di una legislazione comunitaria globale e onnicomprensiva sulla preparazione CBRN, soprattutto al fine di garantire un migliore coordinamento della risposta alle emergenze. Questa sfida è emersa chiaramente durante la pandemia Covid-19, quando “la sovranità degli Stati membri dell'UE in materia di salute pubblica ha spesso avuto la precedenza sulle direttive emanate dall'UE, portando a volte alla disorganizzazione a livello UE, una mancanza di coordinamento delle azioni, e ritardi causati dagli oneri amministrativi”.¹⁴⁷ Inoltre, lo studio suggerisce chiaramente che la pandemia COVID-19 ci ha ricordato che la preparazione CBRN non può essere limitata a specifici scenari di minaccia (come per esempio il terrorismo CBRN) ma richiede un approccio multi-rischio. È quindi raccomandato di adottare un approccio ampio sui rischi CBRN, indipendentemente dalla loro origine (naturale, accidentale, malevola) che ampli le dimensioni della preparazione CBRN oltre la sicurezza e catturi le questioni più ampie di protezione dei cittadini e dell'ambiente. Lo studio infine suggerisce di "prendere misure per rafforzare la capacità di risposta agli incidenti CBRN, comprese le pandemie, attraverso la costruzione di capacità di produzione interna di attrezzature e forniture protettive (mediche e non) nell'UE, così come la 'capacità di ramp-up' per avviare la produzione di articoli critici non prodotti nell'UE durante una crisi"; e di "prendere misure per migliorare e stabilizzare la situazione per quanto riguarda le scorte comuni di articoli critici necessari in un grande scenario di crisi a livello UE".¹⁴⁸

Diritto interno e prassi

Le strategie nazionali discusse nei paragrafi precedenti (strategia RRD e strategia per la protezione delle infrastrutture critiche) dovrebbero considerare attentamente gli aspetti relativi al coordinamento tra diversi attori nazionali competenti per le diverse questioni che emergerebbero in caso di un attacco di terrorismo CBRN. Per quanto riguarda il coordinamento dell'assistenza internazionale in Italia, si rimanda alle considerazioni proposte da un recente studio ha fornito alcune raccomandazioni sull'argomento che sono tuttora valide, poiché il nuovo CPC non ha affrontato questi aspetti.¹⁴⁹

3.2 Obblighi e raccomandazioni relativi alla preparazione per eventi CBRN intenzionali

Diritto Internazionale e dell'Unione Europea

¹⁴⁷ A. RIMPLER-SCHMIDT et al, *Study for the SEDE Committee, EU preparedness and responses to Chemical, Biological, Radiological and Nuclear (CBRN) threats*, Luglio 2021, 88.

¹⁴⁸ Ibid. 90.

¹⁴⁹ Si veda IDRL Desk Study, *Il quadro giuridico per la risposta ai disastri in Italia*, VII-VIII, disponibile https://disasterlaw.ifrc.org/sites/default/files/media/disaster_law/2020-09/Rapporto%20Italia%20IDRL%20IT.pdf

Gli obblighi e le raccomandazioni internazionali relativi alla preparazione al terrorismo CBRN includono quello di adottare dei piani di risposta ed una strategia dedicata a questa eventualità, che dovrebbero indicare quali misure adottare per essere preparati ad affrontare le specificità legate all'uso malevolo di materiale CBRN.¹⁵⁰ I piani di emergenza dovrebbero tener conto delle caratteristiche di un evento di terrorismo CBRN e prestare particolare attenzione anche alla sensibilizzazione dell'opinione pubblica ed alla comunicazione in emergenza.

In sede di Nazioni Unite, esistono strumenti normativi vincolanti che impongono obblighi specifici, come ad esempio la Convenzione sulla protezione fisica dei materiali nucleari, adottata a Vienna il 3.3.1980 e ratificata dall'Italia con Legge n.704 del 7.8.1982; o la risoluzione 1540/2004 adottata dal Consiglio di Sicurezza, che impone obblighi vincolanti per tutti gli Stati per adottare misure per prevenire l'accesso alle armi CBRN (ed è quindi particolarmente rilevante per la prevenzione di questi eventi).

In ambito di Alleanza Atlantica, il terrorismo CBRN è menzionato per la prima volta nella Dichiarazione di Praga del 21 novembre 2002, nella quale si afferma l'impegno di dare piena attuazione al Piano d'Azione in materia di Pianificazione Civile d'Emergenza (CEP) "per il miglioramento della preparazione del settore civile da possibili attacchi contro la popolazione civile condotti con agenti chimici, biologici, radiologici o nucleari (CBRN)" e la volontà quindi di rafforzare "le capacità di fornire supporto, su richiesta, per aiutare le autorità nazionali a far fronte alle conseguenze di attacchi terroristici, compresi gli attacchi con agenti CBRN diretti contro le infrastrutture essenziali, come previsto nel Piano d'Azione della CEP".¹⁵¹ In ambito NATO si ricordano quindi le linee guida non vincolanti del 2009 per una maggiore cooperazione civile-militare per affrontare con le conseguenze di eventi CBRN su larga scala associati ad attacchi terroristici e le Linee guida non vincolanti e gli standard minimi per i primi soccorritori CBRN.¹⁵² **Come emerge dalla ricerca empirica, le linee guida NATO sono utili e vengono utilizzate in Italia nell'addestramento militare, anche se rimangono dei dubbi circa quanto possano garantire un effettivo coordinamento tra i due ambiti (militare/civile) in caso di un evento di terrorismo CBRN.**¹⁵³

¹⁵⁰ Si veda A. DE GUTTRY, *Preparedness rules applicable to CBRN terrorism*, in A. GUTTRY, F. CASOLARI, M. FRULLI, L. POLI (a cura di), cit.

¹⁵¹ http://www.comitatoatlantico.it/articolo/90/dichiarazione_di_praga

¹⁵² Si veda https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/4/pdf/200414-guidelines-civmilcoop-cbrn.pdf; https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_08/20160802_140801-cep-first-responders-CBR.pdf; Si veda inoltre il CBRN training curriculum <https://www.nato.int/docu/cep/cep-cbrn-training-e.pdf>.

¹⁵³ Si veda l'intervista a Paola Tessari, IAI.

In Europa, si ricordano la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla Prevenzione del Terrorismo; la Direttiva UE sulla lotta al terrorismo (2017/541) ed il piano d'azione per migliorare la preparazione contro i rischi chimici, biologici, radiologici e nucleari. In particolare, quest'ultimo identifica quattro priorità per contrastare efficacemente la minaccia del terrorismo CBRN, tra cui “assicurare una solida preparazione agli incidenti CBRN”, che si è concretizzata con una serie di azioni, come l'organizzazione di esercizi comuni a livello europeo, la formazione specifica, la registrazione delle capacità CBRN presso l'European Emergency Response Capacity (EERC) del Meccanismo di Protezione Civile Unionale (UPCM), e una revisione dei sistemi di allertamento e risposta a livello europeo.¹⁵⁴

Diritto interno e prassi

In Italia, la preparazione ad eventi di terrorismo CBRN è gestita dal Ministero della Difesa (Difesa Militare) e dal Ministero degli Interni (Difesa Civile).

Il Ministero della Difesa definisce le misure da adottare per fronteggiare un attacco terroristico di tipo CBRN, mediante l'integrazione di tutte le risorse deputate alla prevenzione, protezione e soccorso. A livello operativo, si ricorda il Comando Carabinieri per la Tutela della Salute venne indicato quale Punto di Contatto a livello nazionale del Sistema di Allerta Rapido istituito nel 2001. Con riferimento alla formazione, la Scuola Interforze per la difesa NBC è l'Istituto primario di formazione a livello nazionale sulla tematica della difesa chimica, biologica, radiologica e nucleare, deputata a specializzare il personale delle Forze Armate, Polizia, Vigili del Fuoco, Guardia di Finanza, Capitaneria di Porto, Croce Rossa Italiana, Polizia Locale ed il personale che dipende dal Servizio Difesa Civile (Ministero dell'Interno) e della Protezione Civile (Presidenza del Consiglio dei Ministri).

Al Ministero dell'Interno sono stati attribuiti “i servizi tecnici per la tutela dell'incolumità delle persone e la preservazione dei beni derivanti anche dall'impiego dell'energia nucleare” fin dagli anni '60, con la legge sull'ordinamento del Corpo nazionale dei vigili del fuoco 13 maggio 1961, n. 469. La legge 469 prevedeva la creazione di squadre di Vigili del Fuoco (VV.F.) altamente addestrate per rispondere ad eventuali emergenze nucleari di natura civile. Il Piano Nazionale della Difesa Civile, attraverso l'art. 14 del Decreto Legislativo n. 300/99, assegnava la competenza in materia al Ministero

¹⁵⁴ Si veda S. VILLANI, *Regional Perspective: CBRN Terrorism-Related Obligations under European Union Law*, in A. GUTTRY, F. CASOLARI, M. FRULLI, L. POLI (a cura di), cit., 162. Le altre priorità del Piano d'Azione CBRN includono: ridurre l'accessibilità dei materiali CBRN; costruire legami interni ed esterni più forti in materia di sicurezza CBRN con i principali partner regionali e partner internazionali dell'UE; e migliorare la conoscenza dei rischi CBRN.

dell'Interno e alle prefetture, che erano chiamate ad esercitarla attraverso la rete territoriale del Dipartimento dei Vigili del Fuoco, del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile. Con il Decreto del Ministero dell'Interno del 28 settembre 2001 è stata costituita la Commissione Interministeriale Tecnica della Difesa Civile (CITDC) con il compito di coordinare le attività di difesa civile.¹⁵⁵ Il Comitato di Analisi Strategica Antiterrorismo (C.A.S.A.), istituito con decreto del Ministro dell'Interno del 6 maggio 2004 recante il “Piano nazionale per la gestione di eventi di natura terroristica”, rappresenta un tavolo permanente che opera presso il Dipartimento della Pubblica Sicurezza.

Nel 2002 il Ministero degli Interni ha nominato un Gruppo di Studio delegato ad approfondire i temi relativi alla preparazione in caso di evento di terrorismo non convenzionale, incluso il modello organizzativo dei VV.F., le dotazioni, le procedure di intervento e la formazione.¹⁵⁶ Le esigenze sono quelle di un'organizzazione territoriale capillare e un'alta specializzazione. Attualmente, il gruppo specializzato NBCR dei VV.F., deputato al soccorso in caso di terrorismo CBRN, è ripartito in tre livelli: i nuclei NBCR provinciali, regionali ordinari e regionali avanzati. Esistono anche più livelli di competenza, a cui corrispondono diverse capacità operative degli operatori sul campo in relazione alla complessità dell'intervento: quattro sono i livelli di intervento previsti (0-1-2-3) in relazione alla competenza degli operatori coinvolti.

Riassumendo, l'esistenza di gruppi altamente specializzati per la risposta ad eventi di terrorismo CBRN è sicuramente in linea con gli standard internazionali; come detto in precedenza, l'aspetto che richiederebbe maggiore attenzione è la preparazione di un piano di allerta e comunicazione con il pubblico nel caso si verificasse un evento simile.

3.2.1 Elaborazione di Piani Operativi per la Protezione dal Terrorismo CBRN

Diritto internazionale e dell'Unione Europea

Tra gli obblighi internazionali che trattano dell'elaborazione di piani operativi anti-terrorismo, ricordiamo la Convenzione del Consiglio di Europa per la Prevenzione del Terrorismo (STCE n196), in vigore dal 1° giugno 2017 in Italia, che richiede agli Stati di adottare le misure "che possono essere necessarie per migliorare e sviluppare la cooperazione tra le autorità nazionali al fine di prevenire i

¹⁵⁵ Si veda <https://cesi-italia.org/644/la-difesa-civile-e-la-risposta-alla-minaccia-nbcr-del-corpo-nazionale-dei-vigili-del-fuoco>

¹⁵⁶ Si veda http://www.vigilfuoco.it/allegati/convegni/7/Tesina_NBCR_ITA_Def.pdf p. 3.

reati terroristici e i loro effetti negativi, tra l'altro tramite: [...] c) il miglioramento della formazione e i piani di coordinamento per le emergenze civili" (Articolo 3(2)).¹⁵⁷

Un'emergenza causata da terrorismo CBRN richiede un'attenta preparazione, che dovrebbe essere uno dei pilastri di una strategia nazionale per la protezione da attacchi CBRN. In particolare, la strategia dovrebbe essere strutturata secondo alcuni punti cardine, come la continuità del governo del Paese e la resilienza delle infrastrutture critiche; l'utilizzo di risorse militari ed il loro coordinamento con i primi soccorritori e le forze dell'ordine; la possibilità di ricevere assistenza internazionale; il coordinamento tra le diverse organizzazioni preposte alla gestione dell'emergenza e l'approntamento di strutture di comando, controllo e comunicazioni congiunte; l'elaborazione di scenari emergenziali e relativi piani di contrasto, l'individuazione precisa dei responsabili della comunicazione e l'allestimento di appositi piani comunicativi, l'addestramento del personale, la logistica (scorte di vaccini e medicinali, equipaggiamenti protettivi, sistemi di allarme precoce, rilevatori portatili CBRN, ecc.).¹⁵⁸

Diritto interno e prassi

Per quanto riguarda l'Italia, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha elaborato uno specifico piano nel 2001, il *Piano Nazionale di Difesa da Attacchi Terroristici di tipo Biologico, Chimico, Radiologico e Nucleare*, in cui si tiene conto dei possibili eventi che possono avvenire con l'uso di agenti NBCR specificando cosa si intende per evento NBCR, quali sono i possibili indicatori e definendo le principali linee di intervento soprattutto a carattere tecnico operativo. Nel piano sono inoltre indicate le misure di prevenzione, sorveglianza, soccorso e trattamento delle persone colpite.¹⁵⁹ Dal Piano Nazionale sono risultati i piani operativi adottati da Regioni ed enti locali.

Il Piano Nazionale, tuttavia, appare ancora oggi riservato in molte sue parti, e non è quindi possibile un'attenta analisi della sua struttura e dei contenuti. Ricerche condotte su questo punto negli anni passati, permettono comunque di chiarire il modello di intervento nazionale per un attacco CBRN e le sue principali lacune.¹⁶⁰ **Sarebbe in ogni caso raccomandabile che al piano (o almeno**

¹⁵⁷ Più in generale, la Convenzione è volta a intensificare gli sforzi compiuti dagli Stati membri nella prevenzione del terrorismo in due modi diversi: qualificando come illeciti penali alcuni atti che potrebbero portare a commettere reati di natura terroristica, come la provocazione pubblica, l'arruolamento o la formazione; consolidando la cooperazione in materia di prevenzione, sia a livello nazionale (politiche nazionali di prevenzione), sia a livello internazionale (modifica degli accordi di estradizione e di assistenza giudiziaria in vigore, così come dei mezzi supplementari). La Convenzione comprende inoltre una disposizione relativa alla protezione e all'indennizzo delle vittime del terrorismo. È previsto un processo di consultazione delle parti al fine di assicurare una realizzazione ed un seguito efficaci.

¹⁵⁸ Oltre a DE GUTTRY, *Terrorismo*, cit, si veda anche M. NONES (a cura di), *La minaccia NBCR: potenziali rischi e possibili risposte*, Roma, Centro Militare di Studi Strategici, 2008 (Ricerche CeMiSS), <http://www.iai.it/it/node/507>, 76.

¹⁵⁹ Ibid. 80.

¹⁶⁰ Ibid. 81. Si veda anche M. BONFANTI et al, *Mapping report*, 2014, 24-68.

a parti di esso) sia data maggiore visibilità, e soprattutto che venga aggiornato alla luce della attuale valutazione dei rischi. Come indicato da alcuni intervistati, 20 anni (dal 2001 quando il Piano venne adottato ad oggi) fanno un'enorme differenza in relazione all'evoluzione del rischio di attacco terroristico CBRN.¹⁶¹

In uno studio sullo stato di preparazione ad attacchi CBRN in Italia, è stato suggerito che il momento più delicato di un evento di matrice CBRN risulta essere il momento iniziale di allarme, dal momento che non è scontato che le persone presenti sul posto siano in grado di individuare immediatamente il tipo di evento in corso, con un conseguente altissimo rischio di contaminazione secondaria.¹⁶² A questo proposito sembra fondamentale ricordare una lacuna che è stata evidenziata da uno studio precedente, e cioè la necessità di definire con più precisione quali autorità politiche, ai vari livelli, dovrebbero prendere la decisione di delimitare l'area interessata dall'evento, tenendo conto che la tempestività gioca un ruolo fondamentale e che, in questo caso, la stessa autorità deve anche indicare quali sono le regole da adottare (tenendo in considerazione, ad esempio, la condizione di persone vulnerabili che si potrebbero trovare divise dai loro caregivers).¹⁶³ Inoltre, come emerso dalla ricerca empirica, una lacuna importante è rappresentata da **security manager di infrastrutture critiche (porti, aeroporti, spazio, ferrovie, centrali nucleari di ricerca, tunnel transfrontalieri), un gruppo di attori che potrebbe dare un contributo importante alla gestione di evento CBRN, che ad oggi sono spesso inconsapevoli della minaccia stessa. C'è quindi un urgente bisogno di formare questi attori in maniera strutturata per creare la figura dell'“immediate responder”**: operatori delle infrastrutture critiche che sono presenti sul luogo fisico di un eventuale evento CBRN al tempo 0, e devono essere messi in grado di riconoscere i segnali sospetti, sapere cosa dirlo e a chi dirlo, sapere cosa fare e non fare nell'immediato, dove fermarsi. Alcuni progetti Europei si sono preoccupati di formare i security manager in relazione ad un potenziale evento CBRN intenzionale, come i progetti TRANSTUNT e RESIST.¹⁶⁴

Anche in altri settori, come quello **agro-alimentare**, si evidenzia una carenza di formazione su queste tematiche.¹⁶⁵ In generale, in questo settore esistono dei rischi importanti che non sono percepiti dal legislatore, né dalle aziende, né dal consumatore. Il settore alimentare è cruciale, anche se attualmente non è percepito come 'infrastruttura critica' per la sua capillare differenziazione. In ogni caso, la percezione del rischio sta cambiando, anche grazie alla normativa americana che richiede di fare un food defence plan a chi esporta negli USA. Esistono inoltre degli standard volontari per la

¹⁶¹ Si veda l'intervista a F. Benolli, Fondazione SAFE.

¹⁶² NONES, cit, 82.

¹⁶³ NONES, cit, 86.

¹⁶⁴ Si veda l'intervista a F. Benolli, Fondazione SAFE.

¹⁶⁵ Intervista a M. Gerevini, esperto di food security in Tecnoalimenti.

food safety che devono essere accettati per entrare nella grande distribuzione a livello europeo, o altri standard per la ristorazione pubblica (come quelli creati da Tecnoalimenti) che non sono attualmente obbligatori, ma potrebbero diventarlo.¹⁶⁶ Da notare inoltre che durante la crisi pandemica le aziende del settore alimentare sono diventate più flessibili, hanno imparato a gestire delle carenze, e a gestire le situazioni di emergenza; importanti lezioni apprese che dovrebbero essere analizzate ed integrate in nuovi contingency plans.

Infine, in caso di un evento di terrorismo CBRN, molto probabilmente “l’immissione nel circuito mediatico sarà particolarmente rapida, stimolerà la reazione del pubblico e ne modificherà la percezione”, come suggerito dal Gen. Brig. Pier Paolo Lunelli.¹⁶⁷ Lo studio citato in precedenza ricorda il ruolo fondamentale della preparazione di una attenta campagna di informazione e comunicazione al pubblico nel caso di un evento CBRN e ricorda le principali problematiche connesse.¹⁶⁸ In particolare, lo studio suggerisce di pianificare i rapporti con i mass-media; una soluzione potrebbe essere cercata nel coinvolgere direttori e giornalisti nella messa a punto di un Codice di condotta volontario per la gestione delle informazioni nel caso di un’emergenza CBRN. In quest’ottica “la soluzione migliore sarebbe quella di predesignare in ogni ente interessato un portavoce e farlo preparare adeguatamente in modo che abbia un adeguato profilo tecnico e una riconosciuta autorevolezza”. Più in generale, non sembra esistere in Italia una strategia per sensibilizzare l’opinione pubblica su questi temi, e una partnership con i mass media per pianificare la comunicazione d’emergenza in caso di un evento di terrorismo CBRN.

3.3 Obblighi e raccomandazioni relativi alla preparazione per incidenti industriali

Per quanto riguarda la pianificazione per gli incidenti industriali CBRN, bisogna distinguere se si tratta di incidenti di natura chimica o di natura nucleare-radiologica.

3.3.1 Incidenti di natura chimica

Diritto internazionale e dell’Unione Europea

L’Italia ha aderito alla Convenzione UNECE sugli effetti transfrontalieri degli incidenti industriali dal 2002, che si applica a tutti gli incidenti industriali che possono avere effetti transfrontalieri, tranne quelli nucleari. La convenzione prevede una serie di obblighi di preparazione, incluso quello di

¹⁶⁶ Si veda Intervista a M. Gerevini, esperto di food security in Tecnoalimenti.

¹⁶⁷ P. P. LUNELLI, *Il ruolo della Scuola Interforze per la difesa nucleare, biologica e chimica*, 2006.

¹⁶⁸ NONES, cit, 88. Si veda anche <https://www.informazionezenzafiltro.it/key-comunicazione-dellemergenza-o-in-emergenza/>

stabilire e mantenere dei piani di emergenza (Articolo 8, e Allegati VII e VIII), che devono essere rivisti regolarmente, devono essere volti anche all'eventuale mitigazione degli effetti transfrontalieri, devono contenere disposizioni per avvertire le persone in caso di evacuazione e fornire al personale in loco e alle forze di soccorso i dettagli delle procedure tecniche e organizzative per la risposta.¹⁶⁹ Importante sottolineare che la Convenzione anche dispone che venga concessa al pubblico interessato - sia nello Stato d'origine che nello Stato potenzialmente interessato dall'incidente industriale - l'opportunità di partecipare alle procedure di preparazione, per esprimere le loro opinioni e preoccupazioni sulle misure adottate. Inoltre, i piani di emergenza devono essere aggiornati e rivisti anche con gli Stati vicini che possono risentire di un impatto transfrontaliero, un aspetto che – assieme al coinvolgimento del pubblico nell'elaborazione dei piani di emergenza – rimane uno dei gap più importanti della Convenzione UNECE in tema di pianificazione d'emergenza, come sottolineato dal Working Group sull'Implementazione della Convenzione nel suo nono report (2016-2019).¹⁷⁰

Per quanto riguarda gli obblighi di pianificazione come derivanti dalla legislazione UE,¹⁷¹ agli obblighi relativi agli incidenti industriali è dedicato l'Articolo 12 della Direttiva 2012/18 (Seveso III), completato dall'allegato IV, che indica le informazioni da comunicare attraverso i piani di emergenza.¹⁷² Per un'analisi delle disposizioni di Seveso III, si rimanda al capitolo precedente sugli obblighi di prevenzione.

¹⁶⁹ Si veda S. DOMAINE, *Preparedness obligations related to CBRN industrial accidents*, in A. GUTTRY, F. CASOLARI, M. FRULLI, L. POLI (a cura di), cit., 202-203. Da notare che l'Italia non ha ratificato la Convenzione ILO sulla Prevenzione di Incidenti Industriali (n 174, solo 18 Stati Membri), che contiene delle disposizioni che si applicano alla pianificazione per emergenze causate da incidenti industriali.

¹⁷⁰ Si veda

https://unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2020/TEIA/COP_11/Official_docs/ECECPTEIA20205_E.pdf, paras 28 (“The Working Group considers that testing, updating and review of emergency plans in cooperation with neighbouring countries continue to be challenging for many Parties”) e 31 (“The Working Group calls on Parties to review and consider the application of existing good practices on information to and participation of the public, including those presented or prepared under the Convention,14 to improve implementation. The Working Group also calls on Parties and committed countries to organize seminars, workshops and other activities to support legislation that would grant the same information and participation rights to the domestic and neighbouring public and further foster implementation in practice”). Si veda anche paras 13 e 14 della Decisione 2020/2 su Strengthening the Implementation of the Convention.

¹⁷¹ Si veda F. FERRI, *Regional Perspective: Obligations under European Union Law as Applicable to CBRN Industrial Accidents*, in A. GUTTRY, F. CASOLARI, M. FRULLI, L. POLI (a cura di), cit., sezione 3.

¹⁷² Ai sensi dell'articolo 12(3), i piani di emergenza sono volti a mitigare gli effetti degli incidenti - in particolare le conseguenze negative sulla salute umana e l'ambiente - e a consentire un flusso efficiente di tutte le informazioni pertinenti quando si verificano incidenti. Servono anche a guidare le attività da mettere in campo per assicurare il ripristino e il risanamento dell'ambiente. Alla luce della loro importanza strategica, secondo l'articolo 12(6), i piani di emergenza devono essere rivisti periodicamente e debitamente testati (almeno ogni tre anni). Esistono due categorie di piani di emergenza: i piani di emergenza interni che devono essere redatti dagli operatori, in consultazione con il personale (e per quanto riguarda le misure applicabili) all'interno dello stabilimento; e i piani di emergenza esterni che possono essere elaborati dall'autorità competente sulla base di informazioni specifiche fornite dagli operatori e, in determinate circostanze, dopo che il pubblico interessato ha potuto esprimere il suo parere.

Diritto interno e prassi

In Italia, il decreto legislativo n. 105 del 26 giugno 2015 ha recepito la Direttiva Seveso III.¹⁷³ Il questionario periodico 2015-2018 sull'attuazione della direttiva in Italia non sembra tuttavia essere disponibile sul sito del Ministero della Transizione Ecologica.¹⁷⁴ Esiste comunque una recente Relazione dei questionari inviati dagli Stati Membri redatto dalla Commissione Europea.¹⁷⁵ Per quanto attiene al rischio trasporti, la pianificazione degli enti territoriali tiene conto di quanto stabilito dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 6 aprile 2006 relativa al “Coordinamento delle iniziative e delle misure finalizzate a disciplinare gli interventi di soccorso e di assistenza alla popolazione in occasione di incidenti stradali, ferroviari, aerei ed in mare, di esplosioni e crolli di strutture e di incidenti con presenza di sostanze pericolose” e la direttiva del Capo del Dipartimento della protezione civile del 2 maggio 2006 recante “Indicazioni per il coordinamento operativo di emergenze dovute a incidenti stradali, ferroviari, aerei e in mare, ad esplosioni e crolli di strutture e ad incidenti con presenza di sostanze pericolose”.

La pianificazione di protezione civile specifica è quella relativa ai Piani di Emergenza Esterna (PEE) degli impianti a rischio di incidente rilevante, di cui al decreto legislativo del 26 giugno 2015 n. 105, di competenza delle Prefetture - Uffici Territoriali del Governo. Tale pianificazione contiene le informazioni necessarie all'attuazione delle attività di protezione civile da parte dei comuni e deve essere sviluppata con il coinvolgimento dei cittadini. Dette attività, previste nel piano di protezione civile comunale sono principalmente relative all'informazione alla popolazione in merito allo specifico rischio, ai relativi scenari, alle norme di autoprotezione, all'assistenza alla popolazione, oltre che all'attuazione di azioni legate alla viabilità locale in caso di evento. **Non sembra, tuttavia, che a queste misure sia sempre data attuazione pratica. Infatti, nel riassunto della Commissione Europea menzionato in precedenza emerge un dato piuttosto preoccupante che dovrebbe essere valutato con maggiore attenzione, e cioè che in Italia (a differenza di tutti gli altri paesi UE), la percentuale di stabilimenti per i quali le informazioni di cui all'allegato V non sono tenute costantemente a disposizione del pubblico è molto alta (70%; mentre per gli stabilimenti di soglia superiore la percentuale è del 36%).**¹⁷⁶

¹⁷³ https://www.mite.gov.it/sites/default/files/archivio/allegati/trasparenza_valutazione_merito/DLgs%20105-2015.pdf

¹⁷⁴ <https://www.mite.gov.it/pagina/documentazione>

¹⁷⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0599&rid=5>

¹⁷⁶ Ibid. 7.

3.3.2 Incidenti di natura radiologica e nucleare

Diritto internazionale e dell'Unione Europea

Con riferimento alla pianificazione per gli incidenti di tipo nucleare e radiologico, gli strumenti adottati sotto l'egida dell'IAEA rappresentano gli strumenti principali a livello internazionale a cui far riferimento per la pianificazione di un'emergenza nucleare.¹⁷⁷ Importante sottolineare come il rischio nucleare non sia scomparso in Italia con la chiusura delle centrali nucleari, e come quindi l'Italia dovrebbe essere coinvolta attivamente nella pianificazione di un'eventuale emergenza nucleare originatasi dagli Stati vicini, come richiesto dalle convenzioni citate in precedenza. Le centrali nucleari poste ad un raggio di 200 km di distanza dal confine con l'Italia si trovano in Francia, Slovenia, Germania e Svizzera. Inoltre, vale la pena ricordare che la popolazione italiana continua ad essere soggetta ad un rischio di incidente radiologico o nucleare anche “a causa della presenza di centri di ricerca che adoperano reattori nucleari (sebbene di potenza assai piccola), di impianti di lavorazione e depositi di materiale radioattivo e nucleare, e della possibilità che in alcuni porti possa attraccare naviglio straniero a propulsione nucleare”.¹⁷⁸

Le disposizioni della Convenzione sulla Sicurezza Nucleare sono state recepite dall'ordinamento dell'Unione Europea attraverso la Direttiva 2009/71 Euroatom.¹⁷⁹ Si ricorda inoltre la Direttiva 2013/59/Euratom che stabilisce norme fondamentali di sicurezza relative alla protezione contro i pericoli derivanti dall'esposizione alle radiazioni ionizzanti. L'UE ha sviluppato e adottato un sistema per il pronto allarme e lo scambio di informazioni in caso di emergenza nucleare e radiologica denominato ECURIE (*European Community Urgent Radiological Information Exchange*) e la cui base legale è la Decisione del Consiglio del 14 dicembre 1987 (87/600/EURATOM). La Decisione 87/600/EURATOM individua per ogni stato membro le figure di “Punto di contatto” e di “Autorità Competente”. Per l'Italia l'Autorità Competente è il Dipartimento della Protezione Civile, mentre il Punto di Contatto è il Centro Emergenze Nucleari di Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA).

Diritto interno e prassi

¹⁷⁷ L'Italia è parte delle Convenzioni sulla tempestiva notifica e sull'assistenza in caso di incidente nucleare (dal 1990) e della Convenzione sulla sicurezza nucleare (dal 1998).

¹⁷⁸ Si veda <http://atti.asita.it/ASITA2010/Pdf/090.pdf>, 529.

¹⁷⁹ Si veda M. BALBONI, *Nuclear safety and security in Europe*, in A. GUTTRY, F. CASOLARI, M. FRULLI, L. POLI (a cura di), cit.

In Italia, alle Direttive Europee in materia di radiazioni ionizzanti, sicurezza nucleare e gestione sicura del combustibile esaurito e dei rifiuti radioattivi derivanti da attività civili è stata data attuazione tramite il D. Lgs. 230/1995 (che contiene anche disposizioni relative alla preparazione per un'emergenza radiologica), mentre la Direttiva 2013/59/Euratom è stata recepita con il D. Lgs. 101/2020, che dedica il Titolo XIV alla Preparazione e Risposta Alle Emergenze e il Capo I ai Piani di emergenza e il Capo II all'Informazione alla popolazione. Per quanto riguarda le procedure di informazione della popolazione sulle misure di protezione sanitaria e sul comportamento da adottare per i casi di emergenza radiologica, questa è disciplinata dalla Sezione II del Capo X del D. Lgs. 230/95 e s.m.i., che recepisce la normativa comunitaria di riferimento.¹⁸⁰

Secondo l'art. 180 D. Lgs. 101/2020, le prefetture competenti elaborano appositi piani locali di emergenza nucleare-radiologico (il Piano di Emergenza Esterno, PEE), che devono essere riesaminati ogni triennio. A livello nazionale il riferimento è quanto previsto dal "Piano nazionale delle misure protettive contro le emergenze radiologiche", elaborato nel 1996, aggiornato nel 2010, e più recentemente nel marzo 2022.¹⁸¹ Secondo il comma 4, l'aggiornamento del piano di emergenza nazionale deve tener conto degli insegnamenti tratti da precedenti situazioni di emergenza, e delle risultanze delle esercitazioni periodiche di cui all'articolo 188, nonché degli esiti della partecipazione a esercitazioni promosse a livello bilaterale, comunitario e internazionale. In base all'art. 188, nella predisposizione dei piani di emergenza si tiene conto delle eventuali conseguenze di emergenze radiologiche e nucleari che possano interessare altri Stati, ed in particolare, in caso di emergenza, le autorità italiane sono tenute a stabilire tempestivamente contatti con le autorità competenti di altri Stati al fine di condividere le informazioni, coordinare l'attuazione delle misure protettive. Il Piano nazionale delle misure protettive contro le emergenze radiologiche fornisce i dettagli per la pronta notifica di un'emergenza RN a livello internazionale ed europeo, e ricorda gli accordi bilaterali come quello con la Svizzera. Ricorda poi che l'ISIN (Ispettorato nazionale per la sicurezza nucleare) intrattiene rapporti ufficiali e continui con gli enti omologhi dei paesi confinanti che svolgono le funzioni di organo di controllo nel campo della sicurezza nucleare (IFSN per la Svizzera, ASN per la Francia e SNSA per la Slovenia). **Tuttavia, non sembrano essere disponibili dei piani di emergenza adottati insieme agli Stati confinanti; visti i possibili effetti transfrontalieri di un incidente nucleare, sembrerebbe invece importante elaborare e testare dei piani di gestione dell'emergenza comuni.** Inoltre, la sezione 5.8 dedicata all'informazione alla popolazione non

¹⁸⁰ https://rischi.protezionecivile.gov.it/static/3bb3bbd8bd9edea7b4eb59eff36d532d/Dlgs_230_95.pdf; Direttive 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom e 2006/117/Euratom in materia di radiazioni ionizzanti.

¹⁸¹ https://rischi.protezionecivile.gov.it/static/e374b1132ff397e55a6032f18b2d57f4/Piano_nazionale_revisione_1marzo_2010.pdf

sembra tener in adeguata considerazione le necessità informative di alcune categorie particolarmente esposte, come i gruppi più vulnerabili della popolazione, o i primi soccorritori.

L'Italia dovrebbe quindi valutare la preparazione ad un evento di natura RN in tutte le sue componenti, compresa la necessità di elaborare piani di gestione con gli Stati vicini, la protezione di gruppi particolarmente vulnerabili e dei primi soccorritori.

3.4 Obblighi e raccomandazioni relativi alla preparazione per eventi CBRN naturali

Diritto internazionale e dell'Unione Europea

L'attuale pandemia ha messo in evidenza alcune importanti lacune relativamente alla pianificazione di emergenze sanitarie causate da epidemie. I principali obblighi internazionali in tema di preparazione a fronteggiare questo tipo di emergenze derivano dai Regolamenti Sanitari Internazionali e dalla legislazione UE sulle gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero che è stata recentemente rivista.¹⁸² L'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) ed il Centro Europeo per la Prevenzione e Controllo delle Malattia (ECDC) offrono poi linee guida, modelli di policy e raccomandazioni per migliorare il quadro nazionale di riferimento.¹⁸³

Il Regolamento Sanitario Internazionale (RSI) è uno strumento giuridico internazionale vincolante, che si prefigge di “garantire la massima sicurezza contro la diffusione internazionale delle malattie, con la minima interferenza possibile sul commercio e sui movimenti internazionali, attraverso il rafforzamento della sorveglianza delle malattie infettive mirante ad identificare, ridurre o eliminare le loro fonti di infezione o fonti di contaminazione, il miglioramento dell'igiene aeroportuale e la prevenzione della disseminazione di vettori”. Il RSI è entrato in vigore il 15 giugno 2007. Il campo di applicazione del nuovo RSI è stato esteso per poter comprendere tutti gli eventi che possano costituire un'emergenza di sanità pubblica di rilevanza internazionale, e non solo le malattie infettive, includendo così, almeno nelle prime fasi del loro manifestarsi, anche eventi di eziologia sconosciuta o causati da agenti di natura chimica e fisica.

Come indicato nel capitolo precedente sugli obblighi di prevenzione, gli Articoli 5 e 13 del RSI richiedono ad ogni Stato di "sviluppare, rafforzare e mantenere [...] la capacità di rispondere prontamente ed efficacemente ai rischi per la salute pubblica e alle emergenze sanitarie di portata

¹⁸² Come descritto in dettaglio da A. DE GUTTRY, *Preparedness Rules Applicable to Naturally Occurring CBRN Incidents with Special Emphasis on Biological Events*, e F. FERRI, *Regional Perspective: Obligations under EU Law as Applicable to Naturally Occurring CBRN Events*, in A. GUTTRY, F. CASOLARI, M. FRULLI, L. POLI (a cura di), cit.

¹⁸³ Si veda ad esempio, WHO, *A Strategic Framework for Emergency Preparedness*, (2017), <https://www.who.int/publications/i/item/a-strategic-framework-for-emergency-preparedness>

internazionale, come indicato nell'allegato 1", che definisce i requisiti fondamentali delle capacità di sorveglianza e di risposta. La prima capacità fondamentale comprende la formalizzazione di un quadro giuridico adeguato a consentire l'attuazione di tutti gli obblighi del RSI, secondo una programmazione che permetta di disporre delle capacità necessarie entro il 2012 e che permetta l'assegnazione di adeguati finanziamenti. La legislazione deve esaminare le esigenze del *National Focal Point* - coordinamento interministeriale (capacità n. 2), della sorveglianza sanitaria (capacità n. 3), della risposta all'emergenza sanitaria (capacità n. 4), della preparazione e pianificazione (capacità n. 5), della comunicazione al pubblico (capacità n. 6) delle risorse umane (capacità n. 7), dei laboratori (capacità n. 8), del traffico internazionale (viaggiatori, trasporti e commercio), delle limitazioni alla libertà di movimento delle persone, delle capacità specifiche da assicurare nei punti di ingresso (porti, aeroporti e attraversamenti terrestri), della pianificazione interministeriale, interdipartimentale, delle competenze a livello regionale e di comunità locale.¹⁸⁴

Nell'ambito delle 'capacità fondamentali' agli Stati viene richiesto di essere adeguatamente attrezzati sia in termini di procedure decisionali che di infrastrutture fisiche, di avere personale debitamente formato per essere pronti ad individuare e segnalare malattie o decessi al di sopra dei livelli attesi e a gestire l'emergenza sanitaria fornendo supporto attraverso personale specializzato, analisi di laboratorio di campioni (a livello nazionale o attraverso centri privati) e assistenza logistica (ad esempio attrezzature, forniture e trasporti).¹⁸⁵ Si è inoltre ricordato come il RSI richieda "l'adeguamento della legislazione nazionale, uno specifico finanziamento, il coordinamento interministeriale a livello strategico, il rafforzamento della sorveglianza sanitaria in real-time, la messa a punto del dispositivo di risposta ad un'emergenza sanitaria, la preparazione e la pianificazione, le scorte di DPI, di virali e reagenti, un'accurata comunicazione del rischio al pubblico per esortarlo ad un corretto comportamento, il reclutamento di risorse umane e il potenziamento di un sistema di laboratori per il rilevamento precoce di potenziali minacce".¹⁸⁶ Le capacità fondamentali andavano sviluppate entro il 2012, con una scadenza improrogabile nel 2016. Da notare che studi recenti hanno evidenziato come un migliore sviluppo delle capacità richieste dal RSI sia risultato in un minore impatto del Covid-19, in termini di morbilità e mortalità.¹⁸⁷

¹⁸⁴ Si veda Lunelli 'Il nostro Paese si è attenuto alle prescrizioni del Regolamento Sanitario Internazionale?' disponibile: <https://img.ilgcdn.com/sites/default/files/documenti/1611258775-RSI%20e%20prescrizioni-20gennaio.pdf>

¹⁸⁵ DE GUTTRY cit.

¹⁸⁶ Si veda LUNELLI, cit.

¹⁸⁷ <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0141076821992453>

L'OMS ha prodotto delle linee guida sull'implementazione del RSI ed in particolare sulla pianificazione e preparazione per affrontare emergenze sanitarie.¹⁸⁸ Più recentemente, è stata sviluppata anche una piattaforma che offre tutorials e brevi corsi sull'implementazione del RSI a livello domestico.¹⁸⁹ In particolare, il *Toolkit for implementation of national legislation* suggerisce che “[g]li Stati Parti del RSI (2005) dovrebbero considerare di valutare la loro legislazione, i regolamenti e gli altri strumenti esistenti per determinare se sia opportuno rivederli per facilitare la piena ed efficiente l'attuazione del Regolamento”.¹⁹⁰ Esistono inoltre una serie di strumenti per valutare il livello di capacità sviluppate dai singoli Stati, compresi i Rapporti di Auto-Valutazione degli Stati Parte (SPAR) nell'ambito del RSI, le Joint External Evaluation (JEE) o gli After Action Reviews (AAR, Valutazione post-emergenza sanitaria).

La Decisione 1082/2013/UE sulle gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero istituisce l'obbligo per gli Stati membri e la Commissione di consultarsi reciprocamente nell'ambito dello Comitato per la Sicurezza Sanitaria (CSS) per condividere le migliori pratiche ed esperienze in materia di preparazione, nonché per promuovere l'interoperabilità della pianificazione nazionale. Per soddisfare quest'obbligo, ogni tre anni gli Stati membri devono fornire alla Commissione un aggiornamento sulla situazione più recente a livello nazionale.¹⁹¹ Inoltre, gli Stati membri devono informare la Commissione sugli aspetti principali di qualsiasi revisione effettuata alla loro pianificazione a livello nazionale, con particolare attenzione alle dimensioni transfrontaliere.¹⁹² Le informazioni sui progressi nella pianificazione della preparazione e della risposta sono raccolte anche a livello dell'UE mediante relazioni di autovalutazione presentate alla Commissione europea ogni tre anni, a partire dal 2014. Le informazioni da fornire devono comprendere l'attuazione del regolamento sanitario internazionale (RSI), l'interoperabilità tra il settore sanitario e altri settori e piani di continuità operativa. Da parte sua, la Commissione deve adottare dei modelli che gli Stati membri dovranno utilizzare per l'invio delle informazioni e metterli a disposizione dei membri del CSS.¹⁹³

¹⁸⁸ Si veda ad esempio, WHO, COVID-19 Strategic Preparedness and Response Plan 2021; Pandemic Influenza Risk Management – A WHO Guide to Inform & Harmonize National and International Preparedness and Response (2017); Pandemic Influenza Preparedness and Response, WHO Guidance Document (2009); Checklist for Influenza Pandemic Preparedness Planning (2005).

¹⁸⁹ Si veda l'*Health Security Learning Platform*, disponibile qui: <https://extranet.who.int/hslp/training/>

¹⁹⁰ Si veda https://www.who.int/ihr/Toolkit_Legislative_Implementation.pdf 9.

¹⁹¹ Decision No 1082/2013/EU, art 4(2).

¹⁹² Decision No 1082/2013/EU, art 4(3).

¹⁹³ Si veda il formato proposto dalla Commissione Europea nel Commission Implementing Decision 2014/504/EU of 25 July 2014 implementing Decision No 1082/2013/EU of the European Parliament and of the Council with regard to the template for providing the information on preparedness and response planning in relation to serious cross-border threats to health.

Negli ultimi anni, la cooperazione all'interno del CSS ha portato a un miglioramento delle attività di formazione intersettoriale, con il coinvolgimento di varie parti interessate, così come la creazione di un pool di rilevamento CBRN. Inoltre, gli Stati membri sono stati incoraggiati a impegnare nuove capacità CBRN nella capacità europea di risposta alle emergenze, in particolare il corpo medico dell'UE per affrontare le minacce biologiche, nel quadro del meccanismo di protezione civile dell'UE.

Diritto interno e prassi

Come indicato nel capitolo precedente dedicato agli obblighi di prevenzione, l'Italia ha adottato la legge del 6 febbraio 1982 n. 106¹⁹⁴ per rendere esecutivo il RSI nella sua versione del 1973, mentre non risulta che l'Italia abbia valutato la sua legislazione in materia dopo l'adozione del nuovo RSI nel 2005. **Considerate le lezioni apprese durante l'attuale crisi pandemica, ed anche in vista delle negoziazioni del nuovo trattato sulla pianificazione e risposta alle pandemie in discussione in seno all'OMS, l'adozione di un quadro giuridico aggiornato ai recenti sviluppi in questo campo non sembra più rimandabile, come già evidenziato nel capitolo precedente.** Questo sarebbe in linea con l'obbligo di sviluppare capacità fondamentali per rispondere ad un'emergenza sanitaria come richiesto dal RSI, in particolare la capacità fondamentale 1 sulla legislazione, politica e finanziamento, che costituisce la base per lo sviluppo delle altre capacità fondamentali. La legge quadro dovrebbe definire più chiaramente le responsabilità in capo al governo nazionale e agli enti locali prima, durante e dopo una crisi sanitaria; così come definire in maniera più attenta le competenze in materia di prevenzione, pianificazione e preparazione.

L'Italia dovrebbe inoltre **condurre una riflessione seria e un'attenta valutazione sulle capacità sviluppate e sui principali punti di forza e le più importanti lacune emerse durante la crisi pandemica in corso**, anche facendo ricorso agli strumenti internazionali come la Joint External Evaluation o l'After Action Review. L'Italia avrebbe dovuto completare dei report annuali sull'implementazione del RSI a livello nazionale dal 2012 ad oggi, ma sul sito e-spar dell'OMS sono disponibili i riassunti di soli 4 reports, mentre non c'è traccia, sul sito del Ministero della Salute, di pubblicazioni o piani strategici ed operativi riguardanti l'implementazione del RSI in Italia dal 2007 (anno dell'entrata in vigore) al 2020 (anno della dichiarazione della pandemia da Covid-19). Il primo documento pubblico che tratta il tema delle *core capacities* del RSI è stato pubblicato a metà ottobre 2020, in piena crisi pandemica, dal Ministero della sanità e dall'Istituto superiore di sanità;¹⁹⁵ il Piano Nazionale di Prevenzione 2020-2025 sembra inoltre incorporare meglio obblighi e raccomandazioni

¹⁹⁴ https://www.salute.gov.it/resources/static/uffici/Legge9_febbraio_1982n106.pdf

¹⁹⁵ https://www.iss.it/documents/20126/0/COVID+19_+strategia_ISS_ministero+%283%29.pdf/e463c6e7-6250-109c-1c74-d2f8262f5056?t=1602672178859

internazionali rispetto al precedente Piano 2014-2018.¹⁹⁶ In ogni caso, Lunelli nota che “La mancata comunicazione all’OMS/RSI per ben 5 anni del questionario di auto-valutazione corrisponde a un periodo cruciale, nel quale si è verificata una trasformazione del metodo di pianificazione delle emergenze sanitarie, orientate verso un nuovo approccio basato su scenari, capacità e valutazione del rischio. Dall’orientamento verso una sola minaccia, utilizzato fino al 2013, si è passati a un approccio multirischio, da un orientamento riduzionista bottom-up verso un approccio olistico top-down. Ciò comportava, nel 2013, l’elaborazione ex novo dei piani pandemici secondo questa nuova prospettiva”.¹⁹⁷

L’attuale pandemia ha evidenziato importanti lacune dal punto di vista della pianificazione per un’emergenza sanitaria che mette in risalto come l’autovalutazione dell’Italia delle sue capacità al 90% (si veda report del 2016) è stata probabilmente molto sovrastimata.¹⁹⁸ In particolare, la sorveglianza sanitaria, una delle capacità fondamentali individuate dal RSI, non sembra aver funzionato, dopo la dichiarazione della PHEIC (*Public Health Emergency of International Concern*) da parte dell’OMS e quando la pericolosità del virus era già emersa chiaramente dagli sviluppi in Cina a gennaio, senza voler menzionare i ripetuti allarmi che dal 2005 sottolineavano la pericolosità di un virus respiratorio con potenziale pandemico. La ristretta definizione di “caso sospetto” nelle prime settimane della pandemia sembra infatti aver ridotto eccessivamente la sorveglianza sanitaria a febbraio 2020.¹⁹⁹ Si è inoltre detto che “[s]e consideriamo come il virus sia riuscito a circolare indisturbato per settimane e soprattutto quanti operatori sanitari abbiano contratto l’infezione, trasformando gli ospedali nelle maggiori fonti di infezione, è evidente che c’è stato un problema di sottovalutazione del rischio infettivo”.²⁰⁰ Infine, un sistema di raccolta dati integrato ed informatizzato, che riporti la diffusione dell’epidemia in tempo reale nelle diverse regioni, avrebbe aiutato nelle prime fasi della crisi, come riportato dal report dell’OMS a cura del dott. Zambon poi cancellato dal sito web.²⁰¹ **Sarebbe quindi importante capire quali sono state le principali**

¹⁹⁶ Si veda https://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_2285_allegato.pdf (2014-2018) e https://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_2955_allegato.pdf.

¹⁹⁷ Si veda LUNELLI, cit., 91.

¹⁹⁸ Si veda LUNELLI, cit., 91.

¹⁹⁹ La circolare del Ministero della Salute del 27 gennaio numero 0002302 Allegato 1 raccomandava di testare solo persone che avessero viaggiato in Cina nei 14 gg precedenti e potrebbe aver ristretto quindi la sorveglianza epidemiologica solo a casi sospetti con un diretto legame con la Cina; in una circolare precedente (22 gennaio) si raccomandava invece di considerare come caso sospetto chiunque avesse un decorso clinico inaspettato senza considerare residenza o viaggi. Le linee guida dell’OMS del 11 gennaio (riviste il 21 gennaio) sulla definizione di caso sospetto potrebbero aver influito sulla decisione di restringere la definizione di caso sospetto.

²⁰⁰ <https://www.saluteinternazionale.info/2020/04/cera-una-volta-il-piano-pandemico/>

²⁰¹ <https://www.startmag.it/wp-content/uploads/Rapporto-OMS.pdf> pag. 31.

problematiche relative alla sorveglianza sanitaria nelle prime fasi dell'epidemia, per colmare eventuali lacune in termini di procedure per identificare e gestire eventi anomali.

Una delle principali lacune riscontrate nella pianificazione di un'emergenza sanitaria è rappresentato dall'assenza di un Piano Pandemico, o dal mancato aggiornamento del Piano Pandemico Anti-Influenzale, la cui prima versione risale al 2006²⁰² e non sembra sia stato aggiornato in linea con quanto richiesto dal RSI entrato in vigore nel 2007, e la decisione UE 1082/2013, e nemmeno con le raccomandazioni proposte dalle linee guida OMS del 2013, e dall'ECDC del 2017.²⁰³ La responsabilità per aggiornare il Piano Anti-Influenzale è in capo ai Dirigenti del Ministero della Salute. Oltre a non essere stato aggiornato, il piano pandemico Anti-Influenzale non sembra sia stato attivato durante la prima fase dell'emergenza sanitaria, come invece veniva raccomandato dall'OMS con il warning del 5 gennaio (il 4/02/2020 OMS chiede di applicare piani pandemici anti-influenzali anche se non aggiornati contro il Covid-19, che avrebbe probabilmente significato un incremento della sorveglianza epidemiologica basato sul principio di precauzione).²⁰⁴ Si è notato che verso la fine di febbraio 2020, “mentre le autorità sanitarie pubbliche italiane regionale e nazionale cercavano di far fronte all'epidemia, i sistemi sanitari altamente frammentati hanno creato una situazione complessa difficile da gestire in assenza di una strategia coerente. Per esempio, alcuni ospedali, specialmente quelli in Lombardia, hanno applicato i piani esistenti per rispondere alle maxi-emergenze, che purtroppo però sono destinati principalmente a disastri naturali a breve termine piuttosto che per epidemie infettive del tipo COVID-19 che richiedono un supporto respiratorio intensivo”.²⁰⁵

Un nuovo Piano Nazionale Pandemico è stato finalmente adottato nel 2021 ed è completato dalla pianificazione specifica elaborata e coordinata dal Ministero della Salute.²⁰⁶ Il Piano sembra in linea con le principali raccomandazioni internazionali; **è fondamentale, tuttavia, assicurare le risorse necessarie per la sua attuale implementazione, che vengono stimate in circa 15 milioni all'anno (per equipaggiare, formare il personale, fare le esercitazioni)**. Un aspetto importante che è mancato nella pianificazione di emergenze sanitarie in Italia prima del Covid-19, è lo sviluppo di

²⁰² Il Piano del 2006 è disponibile qui: https://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_501_allegato.pdf
Per un'analisi, si veda <https://www.sanitainformazione.it/salute/avvisi-ignorati-zero-scorte-di-dpi-scarso-sorveglianza-epidemiologica-il-flop-del-piano-pandemico-fermo-a-dieci-anni-fa/>

²⁰³ Si veda WHO, *Pandemic Influenza Risk Management* (2013), *A checklist for pandemic influenza risk and impact management* (2018), *Essential steps for developing or updating a national pandemic influenza preparedness plan* (2018); ECDC, *Guide to revision of national pandemic influenza preparedness plans. Technical report* (2017).

²⁰⁴ Il piano pandemico italiano conteneva infatti indicazioni potenzialmente utili; la procura di Bergamo sta indagando su quanto avrebbe aiutato la sua attivazione all'inizio del 2020.

²⁰⁵ Si veda https://www.jstage.jst.go.jp/article/ghm/2/2/2_2020.01016/pdf p. 75.

²⁰⁶ https://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_3005_allegato.pdf

un'attenta strategia per la comunicazione del rischio e dell'emergenza, che corrisponde alla capacità fondamentale 6 come definita dal RSI. Linee guida per pianificare una adeguata strategia di comunicazione sono disponibili da parte dell'OMS²⁰⁷ e da parte dell'ECDC.²⁰⁸ Il Piano Pandemico adottato nel 2021, che tiene in considerazione obblighi e raccomandazioni internazionali, include diversi riferimenti a questo tema nelle varie fasi di un'emergenza sanitaria.

²⁰⁷ Già nel 2005, l'OMS pubblica un vero e proprio manuale intolato *Effective Media Communication During Public Health Emergencies* e focalizzato sulla gestione mass mediatica della comunicazione in situazioni di emergenza sanitaria, si veda https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/43511/WHO_CDS_2005.31_eng.pdf?sequence=1. Le raccomandazioni sono state aggiornate nel 2017 con il *Communicating risk in public health emergencies*, del 2017, <https://www.who.int/publications-detail-redirect/9789241550208>.

²⁰⁸ <https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/media/en/publications/Publications/Campaign-evaluation.pdf>

4. RISPOSTA

Gustavo Minervini, Università degli Studi di Torino

In apertura della presente sezione, è fondamentale ricordare come la fase di risposta ad eventi CBRN, facendo propria la terminologia dell'Ufficio delle Nazioni Unite per la riduzione dei rischi di disastri²⁰⁹, già adottata nelle fasi precedenti del PRIN²¹⁰, ricomprenda tutte quelle 'azioni prese direttamente prima, nel mentre o immediatamente dopo il verificarsi di un disastro al fine di salvare vite, ridurre l'impatto sulla salute, garantire la pubblica sicurezza e far fronte alle esigenze primarie per la sussistenza delle vittime'. La fase di risposta è strettamente interconnessa con le altre fasi del c.d. *disaster management cycle*, presentando, in particolare, numerosi punti di contatto con la fase di preparazione – della quale costituisce una diretta esecuzione –, nonché con la fase di ripresa, rispetto alla quale può essere considerata come un presupposto per la buona riuscita della stessa.

4.1 Obblighi e raccomandazioni di portata generale

4.1.1 Obblighi di informazione e notifica

La prima tipologia di obblighi rilevanti per la fase di risposta ad eventi CBRN è costituita dagli obblighi di informazione e notifica, vale a dire il dovere per lo Stato nel cui territorio si verifica l'evento di assicurare che la popolazione locale sia prontamente messa a conoscenza del disastro, sia esso prossimo o già verificatosi, prestando poi particolarmente attenzione a che tali comunicazioni raggiungano i gruppi più vulnerabili. Allo stesso tempo, lo Stato interessato dall'evento è tenuto ad informare gli Stati confinanti – e, più in generale, tutti gli Stati terzi potenzialmente interessati dall'evento CBRN – del verificarsi del disastro e, ove possibile, dei possibili rischi transfrontalieri che esso determina. Tali obblighi trovano riconoscimento in numerosi strumenti internazionali e regionali, siano essi vincolanti o no.

Diritto internazionale e dell'Unione Europea

Diversi strumenti vincolanti sanciscono l'obbligo per lo Stato nel quale si verifica il disastro di notificare tempestivamente l'avvenimento a Stati terzi o ad altri soggetti, tendenzialmente

²⁰⁹ Ufficio delle Nazioni Unite per la riduzione dei rischi di disastri, *Updated Terminology*, disponibile all'indirizzo: www.undrr.org/terminology.

²¹⁰ S. VENIER, *CBRN emergency management cycle: working definitions*, disponibile all'indirizzo: www.cbrn-italy.it.

organizzazioni internazionali e umanitarie²¹¹. Tra di essi, è doveroso segnalare – in quanto ratificate da, o vincolanti per, l'Italia²¹² – la Convenzione sulla notifica tempestiva degli incidenti nucleari, la Convenzione di Basilea sul movimento di rifiuti pericolosi, la Convenzione sugli effetti transfrontalieri degli incidenti industriali, il Regolamento sanitario internazionale del 2005, e la Convenzione per la protezione del Mediterraneo.

Per quanto concerne gli strumenti internazionali non vincolanti, sono piuttosto numerosi i riferimenti al dovere degli Stati di informare la popolazione locale e/o altri Stati potenzialmente interessati del disastro, prossimo o già verificatosi²¹³.

Un obbligo generale di notifica agli Stati membri e, in alcuni casi, agli organi dell'Unione si rinviene nel quadro del Meccanismo unionale di protezione civile: l'Articolo 14(1) della Decisione 1313 del 17 dicembre 2013, su un meccanismo unionale di protezione civile sancisce, infatti, che 'in caso di una catastrofe in atto o di una imminente all'interno dell'Unione che provochi o rischi di provocare effetti transfrontalieri o che colpisca o sia in grado di colpire altri Stati membri, lo Stato membro in cui la catastrofe si verifica o può verificarsi ne dà immediatamente notifica agli Stati membri che rischiano di esserne colpiti e, qualora gli effetti siano potenzialmente significativi, alla Commissione'.

Parimenti, un obbligo di informare gli Stati membri è contenuto nella Decisione 1082/2013 relativa alle gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero: l'Articolo 9, paragrafo 1, prevede, infatti, un obbligo di notifica qualora compaia o si sviluppi una grave minaccia per la salute a carattere transfrontaliero che soddisfa dei requisiti qualitativi (ad es. è insolita o imprevista, ha un alto tasso di mortalità o la sua portata può aumentare), nonché possieda la capacità di colpire altri Stati membri, e la sua gestione richieda una risposta coordinata a livello europeo²¹⁴.

²¹¹ Il dovere di informare Stati terzi qualora un'attività o un incidente possano avere delle conseguenze significative su di essi può essere ricondotto al più generale dovere di cooperazione tra Stati quale regola di diritto internazionale consuetudinario. In tal senso, P. GAETA, J.E. VIÑUALES e S. ZAPPALÀ, *Cassese's International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2020, p. 63.

²¹² Per un ulteriore approfondimento, si veda M. GATTI, *Il quadro giuridico per la risposta internazionale ai disastri in Italia*, disponibile all'indirizzo disasterlaw.ifrc.org/sites/default/files/media/disaster_law/2020-09/Rapporto%20Italia%20IDRL%20IT.pdf.

²¹³ Ufficio delle Nazioni Unite per gli affari umanitari, *Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief*, 2007, disponibile all'indirizzo: www.unocha.org/publication/oslo-guidelines-use-foreign-military-and-civil-defence-assets-disaster-relief; Federazione Internazionale delle Società Nazionali di Croce Rossa e di Mezzaluna Rossa, *Guidelines for the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance*, disponibile all'indirizzo: www.icrc.org/en/doc/assets/files/red-cross-crescent-movement/31st-international-conference/idrl-guidelines-en.pdf. Si vedano, altresì: *Community early warning systems: guiding principles*, disponibile all'indirizzo: www.ifrc.org/sites/default/files/CEWS-Guiding-Principles-EN.pdf; *Disaster response and contingency planning guide*, disponibile all'indirizzo: www.preventionweb.net/files/2527_disasterresponseen.pdf; Commissione del diritto internazionale, *Draft principles on the allocation of loss in the case of transboundary harm arising out of hazardous activities*, UN Doc A/61/10.

²¹⁴ Articolo 9, paragrafo 1: 1. Le autorità nazionali competenti o la Commissione notificano un allarme al SARR ogniqualvolta la comparsa o lo sviluppo di una grave minaccia per la salute a carattere transfrontaliero soddisfa i criteri

Diritto interno e prassi

In ottemperanza agli obblighi di informazione e notifica, l'Italia ha istituito diverse autorità nazionali e/o identificato i competenti punti di contatto nazionale per la pronta notifica e lo scambio rapido ed efficace, a livello interstatale, delle informazioni concernenti eventi CBRN.

In tema di incidenti nucleari e radiologici, l'Italia ha istituito l' **Ispettorato Nazionale per la Sicurezza Nucleare e la Radioprotezione** – che ha nel Centro Emergenze Nucleari (CEN) la sua struttura operativa per la risposta ad una emergenza nucleare o radiologica – quale “punto di contatto nazionale e autorità nazionale competente nell’ambito dei sistemi comunitari e delle convenzioni internazionali per la pronta notifica in caso di un incidente nucleare o di una emergenza radiologica”.²¹⁵ Nel dettaglio, l'Ispettorato è l'autorità competente tanto con riferimento al sistema ECURIE (*European Commission Urgent Radiological Information Exchange*)²¹⁶ – che sancisce l'obbligo per i paesi UE di comunicare alla Commissione Europea e a tutti gli altri Stati membri, qualsiasi incidente nucleare o radiologico nel proprio paese – quanto con riguardo al Sistema USIE (*Unified System for Information Exchange in Incidents and Emergencies*), istituito dalla Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica (IAEA). All'Ispettorato Nazionale spetta dunque il compito di avvisare tempestivamente le organizzazioni internazionali e i Paesi colpiti o potenzialmente interessati dagli effetti dell'emergenza, così come previsto dagli articoli 2 e 7 della Convenzione sulla notifica tempestiva degli incidenti nucleari, dalla Decisione del Consiglio del 14 dicembre 1987 e – più in generale – dal diritto internazionale consuetudinario.

In tema di incidenti chimici, in attuazione della Direttiva Seveso, l'Italia ha identificato nel Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare l'autorità competente, ai sensi dell'articolo 5 del decreto legislativo n. 105 del 26 giugno 2015, a “provvede[dere] allo scambio di informazioni con la Commissione europea e gli Stati membri dell'Unione europea, sulla base delle informazioni fornite dalle autorità competenti”, in particolare “qualora un altro Stato membro possa subire gli effetti transfrontalieri di un incidente rilevante”.

Per quanto concerne gli eventi CBRN di origine naturale, il Regolamento sanitario internazionale (RSI) del 2005 sancisce, all'articolo 6, l'obbligo per gli Stati parte di “notificare all'OMS [...] tutti

seguenti: a) è insolita o imprevista in relazione al luogo e al momento dell'insorgenza, provoca o può provocare un'elevata morbilità o mortalità negli esseri umani, la sua portata aumenta o può aumentare rapidamente, supera o può superare la capacità nazionale di risposta; b) colpisce o può colpire più di uno Stato membro; c) richiede o può richiedere una risposta coordinata a livello di Unione.

²¹⁵ Ispettorato Nazionale per la Sicurezza Nucleare e la Radioprotezione, www.isinucleare.it/it/gestione-emergenze.

²¹⁶ Il sistema ECURIE trova il suo fondamento normativo nella Decisione del Consiglio del 14 dicembre 1987 concernente le modalità comunitarie di uno scambio rapido d'informazioni in caso di emergenza radioattiva (87/600/Euratom).

gli eventi che possano costituire all'interno del proprio territorio un'emergenza di sanità pubblica di rilevanza internazionale". In questa prospettiva, l'articolo 4 del Regolamento prevede che ciascuno Stato parte designi o istituisca un Centro nazionale per il RSI nonché le autorità competenti per l'implementazione delle misure sanitarie ivi contenute. In ottemperanza agli obblighi internazionali, l'Italia ha designato la **Direzione Generale della Prevenzione** presso il Ministero della Salute quale Centro nazionale per il RSI. Spetta quindi alla Direzione Generale coordinare l'analisi dei rischi per la sanità pubblica in termini di impatto internazionale, oltretutto nazionale, e procedere – ove necessario – alla notifica all'Organizzazione mondiale della sanità di eventi di rilevanza internazionale. Preme segnalare che, nel contesto della pandemia di Covid-19, non è ben chiaro quando l'Italia abbia notificato il rischio derivante dalla diffusione del Covid-19 e se lo abbia fatto con segnalazione per il tramite del Centro nazionale per il RSI. Dal *Situation report – 11* del 31 gennaio 2020, emerge poi che le autorità italiane hanno provveduto a **notificare all'OMS** i primi due casi di contagio sul territorio nazionale²¹⁷, ottemperando dunque agli obblighi internazionali in materia *de qua*.

In aggiunta alle diverse autorità competenti *ratione materiae*, l'Italia ha poi istituito la **Rete Nazionale Militare di Osservazione e Segnalazione degli Eventi CBRN**, che opera nel contesto della NATO con un focus su eventi CBRN di matrice terroristica e industriale. Particolarmente rilevante ai fini dell'adempimento dei generali obblighi internazionali di informazione e notifica è il ruolo del CBRN Area Control Centre (ACC), il quale – così come riportato sul sito del Ministero della Difesa – è deputato alla gestione delle informazioni e alla segnalazione degli eventi CBRN verificatisi sul territorio nazionale, nelle acque territoriali o nello spazio aereo nazionale, ovvero presso Stati limitrofi, qualora tali eventi abbiano il potenziale per ripercuotersi sul territorio italiano²¹⁸. Secondo quanto riportato nel resoconto delle attività per l'anno 2021²¹⁹, l'ACC ha svolto due esercitazioni nazionali concernenti la *Rete di Warning & Reporting*²²⁰, ha definito le aree a rischio

²¹⁷ Organizzazione mondiale della sanità, *Novel Coronavirus (2019-nCoV). Situation Report – 11*, 31 gennaio 2020, disponibile all'indirizzo: www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200131-sitrep-11-ncov.pdf?sfvrsn=de7c0f7_4.

²¹⁸ CBRN Area Control Centre (ACC), www.difesa.it/SMD/EntiMI/ScuolaNBC/Pagine/cbrn_acc.aspx.

²¹⁹ Attività istituzionali svolte dal Centro nell'anno 2021, disponibile all'indirizzo: <https://www.difesa.it/SMD/EntiMI/ScuolaNBC/Documents/Attivita2021.pdf>.

²²⁰ Esercitazione semestrale della *Rete nazionale militare di osservazione e segnalazione degli incidenti CBRN – Joint Shield 21.1*, volta a testare le capacità della rete informativa CBRN nella prevenzione delle possibili conseguenze causate da incidenti correlati sia all'esplosione di ordigni militari, sia alla fuoriuscita accidentale o volontaria di contaminanti da fabbriche e/o impianti civili, ovvero alla loro diffusione a seguito di attacchi terroristici, con lo scopo di garantire una sempre maggiore capacità di prevenzione e difesa nel settore della minaccia CBRN ad ampio spettro (www.esercito.difesa.it/comunicazione/Pagine/esercitazione-Joint-Shield_210615-.aspx). Esercitazione semestrale della *Rete nazionale militare di osservazione e segnalazione degli incidenti CBRN – Joint Shield 21.2*. Tale esercitazione che, secondo quanto riportato sul sito della Difesa, era volta a testare le capacità della rete informativa CBRN nella prevenzione delle possibili conseguenze causate da incidenti CBRN. Si segnala che la nozione di evento CBRN accolta e utilizzata al fine di testare le capacità di risposta delle Rete nazionale militare ricomprende i soli incidenti di origina

a seguito di alcuni incidenti industriali avvenuti sul suolo italiano con possibili rischi CBRN, monitorando altresì alcuni incidenti avvenuti in Stati – limitrofi e no – con possibile rischio di fuga di materiale radioattivo²²¹. L'assenza di report pubblici contenenti informazioni di dettaglio in merito alle diverse operazioni di monitoraggio svolte dall'ACC rende impossibile una valutazione approfondita delle attività della Rete, sebbene una fonte anonima abbia sottolineato l'efficienza della stessa. Efficienza che può dirsi testimoniata da alcune attività di monitoraggio svolte dall'ACC in relazione ad incidenti industriali che – pur di dimensioni considerevoli – presentavano rischi CBRN di minore entità, quali, ad esempio, gli incendi dell'azienda New Technology and Service di Carinaro, in provincia di Caserta, specializzata in ricambi d'auto, e della ditta SAPA di Ariola, in provincia di Benevento, dedita alla progettazione e realizzazione di prodotti automotive²²².

Una questione di assoluta rilevanza concerne poi l'attuazione dell'obbligo di informare tempestivamente la popolazione in caso di evento CBRN. È evidente, difatti, come tale obbligo non solo derivi dagli strumenti internazionali summenzionati ma sia altresì desumibile dal **diritto internazionale dei diritti umani**, quale misura positiva che gli Stati sono tenuti ad attuare al fine di garantire il godimento, tra gli altri, del diritto alla vita. Allo stesso tempo, però, come già evidenziato da uno studio sulla risposta ad eventi CBRN in Italia, la semplice informazione potrebbe non solo rivelarsi inefficace – qualora non raggiungesse tutte le persone e, in particolare, le categorie più vulnerabili –, ma **potrebbe addirittura rivelarsi pericolosa**, ove non gestita con attenzione. Il 'rischio di panico generalizzato potrebbe, infatti, limitare l'efficacia di ogni intervento, aggiungendo ulteriori problemi e coinvolgendo potenzialmente anche gli addetti'²²³. Un tale scenario non è di per sé inimmaginabile tenuto conto che un'emergenza CBRN sarebbe caratterizzata da una scarsa conoscenza delle caratteristiche tecniche del rischio da parte della popolazione e dalla paura di una minaccia invisibile e sconosciuta. Se, da un lato, è evidente come la sensibilizzazione dell'opinione pubblica e la formazione della popolazione locale affinché acquisisca le conoscenze necessarie a fronteggiare un possibile evento CBRN rientrino piuttosto nella fase di preparazione²²⁴, la gestione dell'informazione nell'arco temporale che precede immediatamente il verificarsi di tale evento,

antropica, tanto accidentali quanto volontari (www.esercito.difesa.it/comunicazione/Pagine/joint-shield_211129.aspx). Ulteriori informazioni sui test svolti sono disponibili all'indirizzo www.esercito.difesa.it.

²²¹ Attività istituzionali svolte dal Centro nell'anno 2021: monitoraggio possibile fuga radioattiva dalla centrale nucleare di Taishan provincia di Guadong – Cina (EuRDEP); monitoraggio dati radioattività evento a Centrale nucleare Spagna (EuRDEP); monitoraggio possibile fuga radioattiva dalla centrale nucleare di Tricastin – Francia (EuRDEP).

²²² *Ibid.*: definizione aree a rischio a seguito incendio ditta "CIA Technima" di Roletto (TO); definizione aree a rischio a seguito incendio della ditta "New Technology and Service" di Carinaro (CE); definizione aree a rischio a seguito incendio azienda "SAPA" di Ariola (BN); definizione aree a rischio a seguito di incendio raffineria ENI di Collesalveti (LI).

²²³ M. NONES, *La minaccia NBCR: potenziali rischi e possibili risposte*, disponibile all'indirizzo www.difesa.it/SMD/CASD/IM/CeMiSS/Pubblicazioni/ricerche/Pagine/LaminacciaNBCR.aspx, p. 87.

²²⁴ Cross-reference alla sezione 2.

nonché quello successivo, sia da ricomprendersi nella fase di risposta. A tal riguardo, dall'analisi condotta – tanto nella fase di studio del quadro normativo, quanto in quella di ricerca empirica – **non è emersa l'esistenza di un piano nazionale integrato e multirischio per la gestione delle informazioni** in caso di evento CBRN.

Ciò nonostante, le attività di comunicazione e informazione alla popolazione sono oggetto di una, più o meno dettagliata, regolamentazione nei diversi piani adottati dalle autorità *ratione materiae*. In primo luogo, è opportuno segnalare che un ruolo centrale spetta alla Protezione civile, come riconosciuto – tra gli altri – dal decreto legislativo n.1 del 2 gennaio 2018: Codice della protezione civile (Codice della protezione civile), dal *Piano strategico-operativo nazionale di preparazione e risposta a una pandemia influenzale (PanFlu) 2021-2023*, e dal recente *Piano nazionale per la gestione delle emergenze radiologiche e nucleari*²²⁵. Alla Protezione civile spetta, di regola, il compito di coordinare le operazioni di comunicazione e informazione della popolazione in collaborazione con (e/o sotto la direzione de) il Governo e i Ministeri competenti. A livello locale, al fine di garantire una capillare diffusione delle informazioni rilevanti alla popolazione, il Codice della protezione civile sancisce, all'articolo 12, comma 6, il dovere del sindaco di 'assicura[re] il costante aggiornamento del flusso di informazioni con il Prefetto e il Presidente della Giunta Regionale in occasione di eventi di emergenza, *curando altresì l'attività di informazione alla popolazione*'²²⁶. Volendo fare dei riferimenti alla prassi più recente, è evidente come le autorità italiane abbiano incontrato, in una prima fase, **alcune difficoltà** nelle attività di comunicazione e informazione alla popolazione **nel contesto della pandemia di Covid-19**, difficoltà oggetto di analisi al paragrafo 3.4.4 del presente rapporto.

Procedendo con l'esame dei più recenti documenti concernenti l'organizzazione della risposta ad emergenze CBRN, il *Piano nazionale per la gestione delle emergenze radiologiche e nucleari* del marzo 2022, identifica il DPC quale "amministrazione responsabile [...] in qualità di responsabile unico nazionale per la gestione dell'informazione con funzioni di coordinamento". Riconoscendo poi l'importanza di una "**gestione unitaria e coordinata della comunicazione**" – al fine di "evitare la diffusione di notizie non sicure e non suffragate da dati certi" – il *Piano* chiarisce che i messaggi veicolati devono essere "univoci e non equivocabili". Inoltre, nella scelta degli strumenti da utilizzare nelle fasi emergenziali è opportuno identificare quelli "più idonei alla diffusione capillare e tempestiva delle comunicazioni" e che "permettano il rapido aggiornamento delle informazioni

²²⁵ *Piano nazionale per la gestione delle emergenze radiologiche e nucleari*, previsto dall'art. 182, c. 2, del D.Lgs. 101/2020, 9 marzo 2022.

²²⁶ *Corsivo nostro*.

disponibili”. A tal fine, l’Appendice 19 del *Piano*, **descrive con accuratezza i contenuti e le metodologie per l’informazione in fase di emergenza.**

In una prospettiva non dissimile, il *Piano strategico-operativo nazionale di preparazione e risposta a una pandemia influenzale (PanFlu) 2021-2023* (Piano pandemico antinfluenzale) – in ottemperanza agli obblighi del Regolamento sanitario internazionale – sottolinea l’importanza di una tempestiva e continuativa informazione della popolazione, tanto in relazione allo stato dell’emergenza sanitaria, quanto in tema di misure sanitarie. In tal senso, il *Piano* è volto a favorire “la creazione di una **catena di comando della comunicazione**”²²⁷, nella quale sono coinvolti – a seconda della diversa fase della pandemia – svariati attori: Ministero della Salute, ISS e Regioni, quali attori principali, coadiuvati da giornalisti, esperti ed *influencer*. Più nel dettaglio, il *Piano* **identifica così i diversi strumenti** per ottenere “una disseminazione sistematica [...] di messaggi chiave di comunicazione del rischio contestualizzata per target diversi di popolazione in relazione ad aspetti economici, sociali, di genere ed età, nonché settori diversi”²²⁸. A tal fine, la Tabella 48 contiene un’indicazione dettagliata delle *Azioni essenziali per le attività di comunicazione del rischio e coinvolgimento della popolazione nella fase pandemica*.

Per concludere, si raccomanda l’adozione di un resoconto delle attività annuali della Rete Nazionale Militare di Osservazione e Segnalazione degli Eventi CBRN più dettagliato o, qualora tale resoconto sia già predisposto ma non disponibile al pubblico, di garantirne la pubblicità, escludendo solo le informazioni sensibili. Si raccomanda inoltre di sviluppare un piano nazionale integrato e multirischio per la gestione delle informazioni in caso di evento CBRN.

4.1.2 Obbligo di cooperazione

La seconda tipologia di obblighi rilevanti per la fase di risposta ad eventi CBRN è costituita dall’obbligo di cooperazione tra Stati²²⁹, organizzazioni internazionali, organizzazioni non governative (ONG) e altri attori rilevanti, al fine di garantire una risposta efficace alle diverse emergenze che possono verificarsi²³⁰. Tale obbligo trova esplicito riconoscimento in numerosi strumenti internazionali e regionali, vincolanti e non vincolanti.

Diritto internazionale e dell’Unione Europea

²²⁷ Piano pandemico antinfluenzale, p. 65, grassetto nostro.

²²⁸ Piano pandemico antinfluenzale, p. 91.

²²⁹ L’obbligo di cooperazione tra Stati è stato riconosciuto quale principio dell’ordinamento internazionale in Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Dichiarazione relativa ai principi di diritto internazionale, concernenti le relazioni amichevoli e la cooperazione tra Stati, in conformità con la Carta delle Nazioni Unite*, UN Doc A/RES/2625.

²³⁰ C. BAKKER, *General Obligations to Respond to and Recover from CBRN Emergency Situations*, in DE GUTTRY, CASOLARI, FRULLI, POLI (a cura di), *International Law and CBRN events. Towards an all-hazards approach*, cit.

In primo luogo, un riferimento al dovere di cooperazione tra Stati – la cui natura di norma consuetudinaria è stata riconosciuta dalla Corte internazionale di giustizia fin dal *Caso dello stretto di Corfù*²³¹ – si rinviene nella Carta delle Nazioni Unite, la quale, tra i suoi obiettivi, annovera la cooperazione internazionale al fine di far fronte, tra le altre, alle emergenze di carattere umanitario²³². A tal fine, gli Articoli 55 e 56 chiariscono come, nella ricerca di soluzione a problematiche internazionali di carattere economico, sociale e sanitario, gli Stati membri si impegnano a intraprendere, da soli o in cooperazione le Nazioni Unite, le azioni necessarie. L'esistenza di un dovere di cooperazione in caso di disastro è poi l'essenza di due trattati di cui l'Italia è parte: la Convenzione sull'assistenza in caso di incidente nucleare e l'Accordo di cooperazione sulla previsione, prevenzione e mitigazione dei disastri naturali ed antropici. Parimenti, un dovere di cooperazione è sancito dall'articolo 2(1) del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, nonché nell'articolo 44 del Regolamento sanitario internazionale.

Ancora in tema di cooperazione internazionale, e nello specifico in materia di assistenza umanitaria e coordinamento della risposta ai disastri, come riportato da uno studio recente sul quadro giuridico italiano, è interessante segnalare che l'Italia ha concluso **diversi trattati bilaterali di cooperazione**, che possono senz'altro trovare applicazione in caso di eventi CBRN²³³. Invero, solo alcuni di essi prevedono degli obblighi dettagliati per gli Stati parte. Ad esempio, l'**accordo bilaterale concluso con la Svizzera nel 1995** – volto, così come sancito dall'articolo 1, a “definire le condizioni alle quali le Parti contraenti si prestano, nel limite delle loro possibilità, reciproca assistenza nel caso in cui sopravvenga, nel territorio dell'altra Parte contraente, una catastrofe naturale o dovuta all'attività dell'uomo che sia causa di gravi danni alle persone, ai beni e all'ambiente” – identifica le autorità competenti all'esecuzione degli obblighi pattizi (articolo 3) e le modalità di intervento (articolo 5), chiarendo altresì a chi spetti la direzione delle operazioni (articolo 6), nonché regolamentando il passaggio del confine, tanto per le persone (articolo 7), quanto per il materiale necessario alle operazioni (articolo 8). La ratifica ed esecuzione dell'accordo da parte dell'Italia hanno avuto luogo con la **legge n. 87 del 23 marzo 1998**²³⁴. Parimenti, come riportato dal summenzionato studio, una normativa di dettaglio è contenuta nell'**accordo bilaterale concluso con**

²³¹ Corte internazionale di giustizia, *Corfu Channel (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. Albania)*. Si veda, a tal proposito, P. GAETA, J.E. VIÑUALES e S. ZAPPALÀ, *Cassese's International Law*, cit., p. 62.

²³² Articolo 1, paragrafo 3, della Carta.

²³³ Per un quadro esaustivo dei diversi accordi, si veda M. GATTI, *Il quadro giuridico per la risposta internazionale ai disastri in Italia*, cit., pp. 32-34.

²³⁴ Convenzione tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica Italiana sulla cooperazione nel campo della previsione e della prevenzione dei rischi maggiori e dell'assistenza reciproca in caso di catastrofi naturali o dovute all'attività dell'uomo, entrata in vigore il 26 maggio 1998.

la Francia nel 1992²³⁵ e nell'accordo bilaterale concluso con la Russia nel 1993²³⁶. Ancora, in tema di cooperazione bilaterale, le autorità italiane hanno raggiunto con diversi Stati delle **intese in materia di risposta ai disastri, inclusi possibili eventi CBRN**. Queste, sebbene non vincolanti e pertanto ascrivibili al novero degli strumenti di *soft law*, meritano di essere segnalate in quanto strumentali alla conclusione di possibili accordi *ad hoc* in caso di emergenza o, per lo meno, in quanto espressione di un "intento degli Stati parte [di] condurre un'efficace collaborazione in futuro"²³⁷.

Guardando invece agli strumenti di *soft-law*, il dovere di cooperare in caso di disastro – quale precipitato, nel settore del diritto internazionale dei disastri, del più generale dovere di cooperazione inteso quale principio generale del diritto internazionale – è riconosciuto dal *Progetto di articoli sulla protezione delle persone in caso di disastro*²³⁸ e dai *Draft articles on Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities*²³⁹. La centralità della cooperazione internazionale per far fronte a disastri trova infine riscontro nella risoluzione 46/182 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite²⁴⁰, nella risoluzione 2008/36 del Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite²⁴¹, nelle *Guidelines for the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance*²⁴², nelle *NATO/ Euro-Atlantic Partnership Council Guidelines*²⁴³, e nelle *Oslo Guidelines*²⁴⁴.

²³⁵ Convenzione sulla cooperazione tra la Repubblica italiana e la Repubblica francese nel campo della previsione e della prevenzione dei rischi maggiori e dell'assistenza reciproca in caso di catastrofi naturali o dovute all'attività dell'uomo, ratificata dall'Italia con legge n. 578 del 4 ottobre 1994.

²³⁶ Accordo di cooperazione nel campo della protezione civile tra il governo della Repubblica Italiana e il governo della Federazione Russa in materia di previsione e di prevenzione dei rischi maggiori e di assistenza reciproca in caso di catastrofi naturali o tecnologiche, ratificato dall'Italia con legge n. 61 del 4 marzo 1997.

²³⁷ M. GATTI, *Il quadro giuridico per la risposta internazionale ai disastri in Italia*, cit., p. 34.

²³⁸ Ai sensi dell'Articolo 7 del Progetto, infatti, gli Stati sono chiamati a cooperare tra di loro, nonché con le Nazioni Unite, con il Movimento Internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa, e con altri attori che prestano assistenza in caso di emergenza. Nello specifico, per quanto concerne la fase di risposta, l'Articolo 8 chiarisce come la cooperazione includa l'assistenza umanitaria, il coordinamento delle azioni e comunicazioni internazionali di soccorso, nonché il mettere a disposizione dello Stato colpito dall'evento personale, attrezzature e beni di soccorso, così come risorse scientifiche, mediche e tecniche.

²³⁹ Commissione del diritto internazionale, *Draft articles on Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities*, UN Doc A/56/10. L'Articolo 4 riconosce un dovere degli Stati di cooperare in buona fede e, ove necessario, richiedere l'assistenza di una o più organizzazioni internazionali competenti *ratione materiae* al fine di prevenire un grave danno transfrontaliero o, in ogni caso, di ridurre il rischio che questo si produca.

²⁴⁰ Assemblea Generale delle Nazioni Unite, risoluzione 46/182 del 1991, A/RES/46/182.

²⁴¹ Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite, risoluzione 2008/36.

²⁴² *Guidelines for the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance*, supra nota 13.

²⁴³ *NATO/Euro-Atlantic Partnership Council, Checklist and Non-Binding Guidelines for the Request, Reception and Provision of International assistance in the Event of a CBRN Incident or Natural Disaster*, EAPC(SCEPC)N(2009)0016, reperibili all'indirizzo https://www.nato.int/eadrcc/docs/checklist_eng.pdf.

²⁴⁴ *Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief*, supra nota 14.

La cooperazione tra Stati membri dell'Unione Europea al fine di rispondere ad eventuali disastri trova il suo caposaldo nella Decisione 1313/2013²⁴⁵ sul Meccanismo unionale di protezione civile che, così come modificata dalla successiva decisione 420/2019, ha contribuito all'istituzione di una piattaforma integrata di cooperazione per fronteggiare disastri, tra i quali rientrano anche gli eventi CBRN²⁴⁶. A tal fine, l'Articolo 11 della decisione ha istituito la capacità europea di risposta emergenziale, vale a dire 'un pool volontario di mezzi di risposta preimpegnati degli Stati membri e comprende moduli, altri mezzi di risposta ed esperti'.

Parimenti rilevante è poi la clausola di solidarietà contenuta nell'Articolo 222 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea che – sebbene fino ad oggi sia rimasta inutilizzata – può essere attivata dagli Stati membri qualora tutte le altre misure interne o sovranazionali si dimostrino non in grado di garantire una risposta effettiva²⁴⁷.

Infine, alcune linee guida applicabili nel contesto di eventi CBRN si rinvergono nel *Piano d'azione per rafforzare la preparazione contro i rischi per la sicurezza di natura chimica, biologica, radiologica e nucleare*, sebbene – come emerge chiaramente dal titolo – il focus di quest'ultimo sia sulla fase di preparazione²⁴⁸.

Diritto interno e prassi

Chiarita l'esistenza, tanto per il diritto internazionale quanto per il diritto dell'Unione Europea, di un dovere degli Stati di cooperare tra loro al fine di rispondere ad un'emergenza CBRN, è però opportuno definire al meglio il contenuto di tale dovere. Una simile analisi, lungi dal rappresentare una mera speculazione teorica, è difatti necessaria al fine di comprendere se, ed eventualmente in che misura, **l'Italia, nella fase di risposta ad un possibile evento CBRN, abbia dato e/o debba dare attuazione a tale obbligo**. Ebbene, a tal riguardo è necessario chiarire come l'obbligo generale di cooperare nella risposta ad un evento trovi certamente un limite naturale nel principio della sovranità territoriale, vera e propria pietra angolare dell'ordinamento internazionale. E ciò alla luce del fatto

²⁴⁵ Decisione n. 1313/2013/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 su un meccanismo unionale di protezione civile.

²⁴⁶ F. CASOLARI, *Regional Perspective: Distribution of Powers and Cooperation Patterns under EU Law as Applicable to CBRN Protection*, in DE GUTTRY, CASOLARI, FRULLI, POLI (a cura di), *International Law and CBRN events. Towards an all-hazards approach*, cit., p. 97.

²⁴⁷ F. CASOLARI, *Regional Perspective: Distribution of Powers and Cooperation Patterns under EU Law as Applicable to CBRN Protection*, cit. e FERRI, *Regional Perspective: Obligations under EU Law as Applicable to Naturally Occurring CBRN Events*, in A. DE GUTTRY, F. CASOLARI, M. FRULLI, L. POLI (a cura di), *International Law and CBRN events. Towards an all-hazards approach*, cit. Sul punto, si veda altresì S. VILLANI, *The Concept of Solidarity within EU Disaster Response Law. A Legal Assessment*, Bononia, Bologna, 2021.

²⁴⁸ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni. *Piano d'azione per rafforzare la preparazione contro i rischi per la sicurezza di natura chimica, biologica, radiologica e nucleare*, 18 ottobre 2017, COM(2017) 610 final, disponibile all'indirizzo: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2017:0610:FIN:IT:PDF>.

che, tra le forme precipue della cooperazione per far fronte ad un disastro, è necessario considerare anzitutto quella dell'**assistenza umanitaria** che gli Stati possono prestare nel territorio dello Stato colpito dall'emergenza.

Tornando al tema al contenuto dell'obbligo di cooperare, è evidente come in tutte queste ipotesi la cooperazione non possa prescindere dal consenso dello Stato interessato e dalla disponibilità degli altri Stati a far uso delle proprie risorse per far fronte all'evento CBRN. In questa prospettiva, il dovere di cooperazione è stato pertanto correttamente declinato nel senso di una sempre più avvertita doverosità che lo Stato interessato avanzi una richiesta²⁴⁹, e che – qui, sì, in senso di vero e proprio obbligo giuridico – gli Stati ai quali tale richiesta è presentata valutino e decidano in tempi brevi²⁵⁰. Una simile interpretazione trova del resto conferma nelle summenzionate convenzioni, ai sensi delle quali un vero e proprio obbligo di cooperazione può essere ricostruito solo nell'ottica della messa a punto di un sistema volto a favorire l'incontro di volontà tra Stato assistito e Stati che prestano assistenza. Più complesso è invece il discorso in relazione al diritto dell'Unione Europea, tenuto conto della centralità della solidarietà tra gli Stati membri nella risposta ai disastri. Più nel dettaglio, la clausola ex art. 222 TFUE è stata definita, in dottrina, “a breakthrough treaty provision in the supranational context which, more than other provisions, imposes an explicit duty to assist another EU Member affected by a disaster”²⁵¹. Un vero e proprio obbligo di solidarietà – e, dunque, di assistenza – può così essere ricostruito all'interno dell'ordinamento unionale. Ciononostante, è opportuno segnalare come, sebbene il dovere di solidarietà abbia informato i rapporti tra Stati membri, soprattutto nel contesto della pandemia di Covid-19, costituendo così un importante strumento per l'organizzazione e la messa in campo di meccanismi di risposta comune all'emergenza (ad es., le numerose attivazioni del Meccanismo unionale di protezione civile e l'istituzione del *Joint Procurement Mechanism*, per i quali *infra*)²⁵², manchino all'interno dell'ordinamento dell'Unione degli obblighi specifici in tema di assistenza e cooperazione, al punto tale da potersi concludere nel senso che “none of the legal instruments at the basis of the explored tools – be they the EU Solidarity

²⁴⁹ C. BAKKER, *General Obligations to Respond to and Recover from CBRN Emergency Situations*, cit., p. 84, la quale esclude che in relazione alla richiesta di assistenza da parte dello Stato interessato si possa parlare di una ‘legally binding obligation’. La Commissione del diritto internazionale, nell'Articolo 11 del *Progetto di articoli per la protezione delle persone in caso di disastri*, afferma che ‘To the extent that a disaster manifestly exceeds its national response capacity, the affected State has the duty to seek assistance from, as appropriate, other States, the United Nations, and other potential assisting actors’.

²⁵⁰ C. BAKKER, *General Obligations to Respond to and Recover from CBRN Emergency Situations*, cit.; Articolo 12(2) del *Progetto di articoli per la protezione delle persone in caso di disastri*: ‘When external assistance is sought by an affected State by means of a request addressed to another State, the United Nations, or other potential assisting actor, the addressee shall expeditiously give due consideration to the request and inform the affected State of its reply’.

²⁵¹ S. VILLANI, *The Concept of Solidarity within EU Disaster Response Law. A Legal Assessment*, cit., p. 237.

²⁵² *Ibid.*

Fund, the Emergency Support Instrument, or the Union Civil Protection Mechanism – reflect a compulsory character in their early activation thus establishing duties of solidarity”²⁵³.

Spostando poi l’attenzione dal generale e astratto obbligo di cooperare in caso di evento CBRN all’attuazione concreta di tali obblighi da parte delle autorità italiane, è necessario sottolineare la **centralità nella cooperazione internazionale attribuita alla Protezione Civile**, alla quale è affidato di regola il compito di portare avanti le operazioni coordinandosi – tanto in caso di assistenza ricevuta, quanto nell’ipotesi di assistenza prestata – con le autorità stranieri competenti. Il ruolo della Protezione Civile trova, in tal senso, un implicito riconoscimento in diversi strumenti internazionali vincolanti per l’Italia. In questa prospettiva, poi, l’**articolo 29 del c.d. Codice della protezione civile** disciplina – di concerto con una quanto mai dettagliata e intricata normativa di dettaglio – la partecipazione del Servizio nazionale agli interventi di emergenza in ambito internazionale, nonché al Meccanismo unionale di protezione civile²⁵⁴, a seguito di una decisione del Consiglio dei Ministri. Un ruolo strategico è poi attribuito alla Protezione Civile per quanto concerne la cooperazione internazionale per la risposta ad eventi CBRN dal summenzionato ***Piano nazionale per la gestione delle emergenze radiologiche e nucleari***, volto “a fronteggiare le conseguenze di **incidenti in impianti nucleari di potenza ubicati ‘oltre frontiera’**, ossia impianti prossimi al confine nazionale [...] tali da richiedere azioni d’intervento a livello nazionale e che *non rientrino* tra i presupposti per l’attivazione delle misure di Difesa Civile”²⁵⁵. Il piano, infatti, si preoccupa di delineare – nell’Appendice 14 – le procedure per l’assistenza della (sola!) popolazione italiana in un Paese estero interessato da un incidente.

Sempre in tema di **attuazione degli obblighi di cooperazione** nella risposta ad eventi CBRN, alcune considerazioni possono poi essere fatte alla luce della prassi italiana nel fronteggiare la recente pandemia di Covid-19. In primo luogo, è opportuno evidenziare la **attiva partecipazione dell’Italia al programma COVAX** (*Covid-19-Vaccine Global Access Facility*), un’iniziativa internazionale che – con il pieno sostegno delle Nazioni Unite – mira a garantire l’accesso da parte di tutti gli Stati della comunità internazionale all’approvvigionamento di vaccini e una loro più equa distribuzione equa²⁵⁶. A tal fine, ad esempio, nel dicembre 2021 l’Italia ha consegnato al Ministero della Salute

²⁵³ *Ibid.*, p. 238.

²⁵⁴ Articolo 29, rubricato Partecipazione del Servizio nazionale agli interventi di emergenza in ambito internazionale e al meccanismo unionale di protezione civile (Articoli 5 legge 225/1992; Articolo 4, comma 2, decreto-legge 90/2005, conv. legge 152/2005; Articolo 40, comma 2, lettera p), legge 96/2009; Articolo 10 legge 125/2014; Articolo 27 legge 115/2015).

²⁵⁵ *Corsivo nostro*.

²⁵⁶ Sul programma COVAX ed il suo inquadramento giuridico si veda D. GRECO, *L’Organizzazione mondiale della sanità davanti alla pandemia di Covid-19. La governance delle emergenze sanitarie internazionali*, Milano, Le Monnier Università, 2022.

dell’Autorità Palestinese una spedizione di vaccini anti-Covid²⁵⁷, mentre nel febbraio del 2022 le autorità hanno donato alla Siria circa 4 milioni di dosi di vaccino Johnson & Johnson Janssen²⁵⁸. Ebbene, tale iniziativa, seppur oggetto di diverse critiche, non può che essere letta nel contesto del generale dovere di cooperazione tra Stati che – nel diritto internazionale – trova il suo fondamento, come si è già avuto modo di evidenziare, nella Carta delle Nazioni Unite, nel Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, e, per quanto specificamente concerne le emergenze sanitarie, nel Regolamento sanitario internazionale. Da una diversa prospettiva, vale a dire quella di Paese che riceve assistenza internazionale, devono altresì ricordarsi le **task force di aiuti** inviate, nella fase acuta dell’emergenza pandemica, da Cina, Russia, Cuba e Albania. Ad oggi, non sono reperibili informazioni concernenti lo strumento giuridico impiegato per il dislocamento di tali *task force* sul territorio italiano.

Un’altra importante conferma della partecipazione da parte dell’Italia ai meccanismi di cooperazione internazionale si è avuta nel contesto dell’Unione Europea. Si intende qui far riferimento al *Joint Procurement Mechanism* e all’attivazione del Meccanismo unionale di protezione civile. Quanto al *Joint Procurement Mechanism*, che trova il proprio fondamento nel *Joint Procurement Agreement*²⁵⁹, questo è volto a garantire un **accesso più equo a materiale medico-sanitario e una maggiore sicurezza dell’approvvigionamento**, insieme a prezzi più equilibrati per tutti i paesi dell’UE che vi prendono parte²⁶⁰. Per quanto concerne il Meccanismo unionale, i dati ad oggi disponibili confermano che nel solo 2020 vi sono state 102 attivazioni, quasi tutte per rispondere all’emergenza pandemica. In questo contesto, l’Italia ha partecipato attivamente al meccanismo, **ricorrendo ad esso in due occasioni**: una prima per il rimpatrio di cittadini, e una seconda per provvedere all’approvvigionamento di dispositivi di protezione individuale.

Volendo esprimere un giudizio complessivo, l’Italia sembra aver dato correttamente attuazione agli obblighi di cooperazione, tenuto anche conto dell’inesistenza di un obbligo di cooperazione a livello internazionale che presenti un contenuto specifico e dettagliato.

²⁵⁷ Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, Comunicato stampa – *Vaccini. Donazione dell’Italia al Ministero della Salute dell’Autorità Palestinese nell’ambito del programma COVAX*, disponibile all’indirizzo: www.esteri.it/it/sala_stampa/archivionotizie/retediplomatica/2021/12/vaccini-donazione-dellitalia-al-ministero-della-salute-dellautorita-palestinese-nellambito-del-programma-covax/.

²⁵⁸ Agenzia italiana per la Cooperazione allo Sviluppo, Comunicato – *UNICEF – OMS: L’Italia si unisce ad altri Stati membri dell’UE per aumentare l’impegno a fornire vaccini contro il Covid-19 alla Siria*, disponibile all’indirizzo: www.aics.gov.it/news/2022/68177/.

²⁵⁹ Sul punto, si veda il F. CASOLARI, *Regional Perspective: Distribution of Powers and Cooperation Patterns under EU Law as Applicable to CBRN Protection*, cit. Commission Decision C(2014) 2258 final on approval of the Joint Procurement Agreement to procure medical countermeasures pursuant to Decision 1082/2013/EU.

²⁶⁰ Commissione europea, *Explanatory note on the Joint Procurement Mechanism*, dicembre 2015.

4.1.3 Obblighi operativi e di primo soccorso

La terza categoria di obblighi generali di risposta comprende tutte quelle attività operative e di primo soccorso che lo Stato è chiamato a svolgere al verificarsi di un evento CBRN. Tali attività ricomprendono – di fianco ad un generale dovere di adottare tutte quelle misure necessarie a impedire l’aggravarsi dell’evento stesso e a limitarne gli effetti, misure che saranno oggetto di autonoma trattazione *ratione materiae* –, l’immediata evacuazione della popolazione dalla zona di rischio, l’arrivo dei soccorsi e l’accertamento del corretto funzionamento delle infrastrutture nevralgiche. Più nello specifico, per quanto concerne il primo soccorso, lo Stato interessato dall’evento CBRN deve garantire un’assistenza tempestiva, adeguata ed effettiva a tutte le vittime del disastro che si trovino all’interno dei propri confini o nella sua giurisdizione.

Diritto internazionale e dell’Unione Europea

Il dovere degli Stati interessati dal verificarsi di un evento CBRN di garantire un’assistenza tempestiva, adeguata ed effettiva a tutti coloro i quali sono colpiti, o sono a rischio di essere colpiti, dall’emergenza trova un sicuro riscontro nel diritto internazionale dei diritti umani. Gli Stati sono infatti tenuti ad adottare misure positive al fine di garantire il godimento di, primo fra tutti, il diritto alla vita di tutti coloro che ricadono nella propria giurisdizione²⁶¹. In questa prospettiva, la Commissione del diritto internazionale nel *Progetto di articoli per la protezione delle persone in caso di disastri* ha riconosciuto, all’articolo 10(1), il dovere dello Stato colpito dall’emergenza di garantire la protezione delle persone e la fornitura di assistenza all’interno dei propri confini nazionali, o eventualmente nel territorio sul quale esso eserciti una qualche forma di giurisdizione o controllo²⁶². Parimenti, l’Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha sottolineato come “the abandonment of the victims of natural disasters and similar emergency situations without humanitarian assistance constitutes a threat to human life and an offence to human dignity”²⁶³.

Un obbligo generale degli Stati membri dell’Unione di garantire un’assistenza effettiva di tutti coloro che sono colpiti, o potrebbero eventualmente essere colpiti, dall’emergenza può essere senz’altro ricondotto, in prima battuta, alla tutela dei diritti fondamentali nel quadro giuridico comunitario. Più nel dettaglio, un obbligo di assistenza delle vittime di eventi CBRN è contenuto

²⁶¹ Comitato dei diritti umani delle Nazioni Unite, *General comment No. 36 (2018) on article 6 of the International Covenant on Civil and Political Rights, on the right to life*, 30 ottobre 2018. Si veda anche Comitato dei diritti umani delle Nazioni Unite, *CCPR General Comment No. 29: Article 4: Derogations during a State of Emergency*, 31 agosto 2001.

²⁶² Commissione del diritto internazionale, *Progetto di articoli per la protezione delle persone in caso di disastri*, cit.

²⁶³ Assemblea Generale delle Nazioni Unite, risoluzione A/RES/45/100, preambolo, para. 5.

nella direttiva 2017/541 sulla lotta al terrorismo²⁶⁴. Il Titolo V della direttiva contiene, infatti, le disposizioni in tema di diritti, protezione e sostegno delle vittime del terrorismo. Ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 4, gli Stati membri sono tenuti a porre in essere “meccanismi o protocolli per l'attivazione di servizi di sostegno alle vittime del terrorismo nel quadro delle infrastrutture nazionali di risposta alle emergenze. Tali meccanismi o protocolli prevedono il coordinamento delle autorità [...] pertinenti per poter fornire una risposta globale alle esigenze delle vittime e dei loro familiari immediatamente dopo un attentato terroristico”. Inoltre, il paragrafo 5 dispone che gli Stati membri forniscano, alle vittime del terrorismo, cure mediche adeguate immediatamente dopo un attentato terroristico e per tutto il tempo necessario.

Diritto interno e prassi

Come già posto in luce nelle sezioni precedenti, una delle principali criticità del quadro normativo italiano concerne la **mancata elaborazione di una Strategia nazionale integrata e multirischio per la riduzione del rischio di disastri**, così come raccomandato dal Sendai Framework for Disaster Risk Reduction (“Sendai Framework”), strumento di *soft law* di primaria rilevanza. Sebbene il Sendai Framework concerna precipuamente la fase di preparazione ad eventi CBRN e non faccia alcun riferimento alle “vittime di disastri”, alcune raccomandazioni rilevano ai fini dell'individuazione e attuazione di **obblighi generali di risposta ad eventi CBRN**. Tra di esse, rilevano in particolare quelle contenute nei paragrafi 32-34: formare la forza lavoro esistente e i volontari nella risposta ai disastri e rafforzare le capacità tecniche e logistiche per garantire una risposta migliore in caso di emergenza²⁶⁵; garantire la continuità delle operazioni e della pianificazione, compresa la ripresa sociale ed economica, e l'erogazione dei servizi essenziali nella fase immediatamente successiva al verificarsi dei disastri²⁶⁶; promuovere la resilienza delle infrastrutture critiche nuove ed esistenti, comprese le infrastrutture idriche, di trasporti e di telecomunicazione, nonché delle strutture afferenti al sistema di istruzione e formazione, degli ospedali e delle altre strutture sanitarie, per garantire che rimangano sicure, efficaci e operative nel mentre e a seguito dei disastri al fine di garantire i servizi salvavita e quelli essenziali²⁶⁷.

La mancata adozione di una Strategia nazionale integrata e multirischio per la riduzione del rischio di disastri incide sulla effettiva capacità dell'Italia di rispondere in maniera effettiva ed efficace ad eventi CBRN. Più nello specifico, la **mancanza della Strategia nazionale incide sull'effettiva**

²⁶⁴ Direttiva (UE) 2017/541 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2017, sulla lotta contro il terrorismo e che sostituisce la decisione quadro 2002/475/GAI del Consiglio e che modifica la decisione 2005/671/GAI del Consiglio.

²⁶⁵ Paragrafo 33(f).

²⁶⁶ Paragrafo 33(g).

²⁶⁷ Paragrafo 33(c).

capacità dello Stato italiano di garantire un'assistenza tempestiva, adeguata ed effettiva alle vittime del disastro. In ossequio a quanto previsto dal Sendai Framework, difatti, l'Italia avrebbe dovuto adottare la propria strategia entro il 2020. Sulla base delle ricerche effettuate, emerge invece come questa strategia non sia stata adottata e, in effetti, tale strategia non sembra ad oggi disponibile. **Alcuni riferimenti alle attività di riduzione del rischio di disastri si rinvengono in altre strategie** che l'Italia ha adottato negli ultimi anni: la Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile del 2015; la Strategia nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici del 2015; il Piano nazionale di ripresa e resilienza del 2021. Queste strategie, tuttavia, **difettano di un approccio integrato e coerente** alla riduzione del rischio di disastri, in particolar modo per quanto concerne gli eventi CBRN. Inoltre, alcune di esse **mancano di piani esecutivi** o, se adottati, non sono ad oggi accessibili.

Ciò detto, è opportuno considerare se, ed eventualmente in che misura, l'assistenza delle vittime trovi un riconoscimento e una regolamentazione nei due piani recentemente adottati dall'Italia, vale a dire il *Piano nazionale per la gestione delle emergenze radiologiche e nucleari* e il *Piano strategico-operativo nazionale di preparazione e risposta a una pandemia influenzale (PanFlu) 2021-2023*. Quanto al *Piano nazionale per la gestione delle emergenze radiologiche e nucleari*, esso appare ad una prima lettura inadeguato: nelle 191 pagine del *Piano*, infatti, **non vi è alcun riferimento all'assistenza delle vittime** – anzi, il termine vittima non compare mai – e l'attività di “assistenza alla popolazione” si riduce alla già considerata rapida informazione, nonché alla previsione di misure che, per loro natura, sono volte a prevenire gli effetti nocivi delle radiazioni piuttosto che a prestare soccorso a coloro i quali fossero già stati colpiti. Sebbene un tale focus si possa comprendere tenuto conto del fatto che *Piano* è volto alla risposta ai soli eventi CBRN di origine radio-nucleare che abbiano luogo in un Paese terzo – restando quindi esclusi dal suo campo di applicazioni possibili eventi CBRN di origine accidentale o dolosa che abbiano luogo sul territorio nazionale –, una maggiore attenzione alle **attività di soccorso delle vittime nella giurisdizione italiana** sarebbe stata opportuna. Di converso, come si è già avuto modo di vedere, il *Piano* si preoccupa di regolamentare le attività di **assistenza della “popolazione italiana” che si trovi nel Paese estero** colpito dall'evento radio-nucleare. Infine, è poi da segnalare la scarsa attenzione per gli obblighi internazionali, nonché per gli standard e le *best practices*; scarsa attenzione che trova conferma nell'Appendice 1, nella quale sono riportati gli (invero insufficienti) principali riferimenti normativi, nazionali e internazionali, standard e procedure internazionali cui si è fatto riferimento per la redazione del Piano.

Venendo al *Piano pandemico influenzale (PanFlu)*, invece, una giusta attenzione è riservata all'assistenza delle vittime, vale a dire i contagiati, e alla popolazione nel suo insieme. In tal senso, il *Piano* riconosce l'importanza di un **continuo approvvigionamento e mobilitazione** di dispositivi

di protezione individuale, medicinali (quali farmaci e vaccini), nonché di dispositivi medici essenziali nella fase pandemica. Parimenti, una sezione è dedicata al **trattamento e gestione dei pazienti**, chiarendo che “gli operatori sanitari devono essere preparati a identificare e gestire i casi di sospetta influenza pandemica per garantire un trattamento sicuro ed efficace per i pazienti”²⁶⁸. A tal proposito, si sottolinea l’importanza che siano “preparate linee guida per la gestione clinica”, e “che gli operatori sanitari siano formati e informati costantemente e che siano disponibili medicinali, forniture e dispositivi medici”²⁶⁹. Ancora in tema di risposta ad emergenze sanitarie, è importante sottolineare che il *Piano* – facendo tesoro dell’esperienza acquisita dall’amministrazione nel contesto della pandemia di Covid-19, – preveda, nella fase cosiddetta inter-pandemica, la ‘possibilità di una **espansione programmata delle risorse umane** dedicate alla risposta pandemia nei servizi territoriali fino ad arrivare alla soglia minima di 1 operatore sanitario territoriale ogni 10.000 abitanti’.

Per quanto concerne la risposta ad eventi CBRN, è poi rilevante sottolineare come la struttura del sistema di sicurezza civile italiano è caratterizzata dalla presenza di **due macro-attori principali**: la Difesa civile e la Protezione civile²⁷⁰. I due macro-attori hanno una differente competenza *ratione materiae* ad intervenire in caso di eventi CBRN: mentre il concetto di difesa civile, la cui gestione spetta al Ministero dell’Interno, si riferisce ad atti intenzionali, quali il terrorismo e più in generale il rilascio intenzionale di agenti chimici, biologico e/o radio-nucleari, quello di Protezione civile riguarda soprattutto la salvaguardia, il soccorso e l’assistenza alla popolazione dinanzi ad incidenti antropici e/o disastri naturali. Ebbene, l’analisi dell’invero complesso riparto di competenze esula dallo scopo del presente rapporto²⁷¹, ma è evidente la **possibilità di sovrapposizioni**. Si pensi, ad esempio, in caso di incidente in un impianto nucleare che sia situato in un territorio confinante o comunque vicino a quello italiano. Ebbene, dalle attività di ricerca empirica e, in particolare, dall’intervista con Edoardo Cavalieri d’Oro (Ministero dell’Interno, Vigili del fuoco) sono emersi diversi elementi degni di nota, che ci restituiscono un quadro tendenzialmente confortante, per lo meno in relazione alla fase di risposta in caso di eventi CBRN. Difatti, qualunque sia la natura dell’evento – antropica o naturale, dolosa o accidentale – **le attività di primo intervento e soccorso**, ai sensi del decreto legislativo n. 139 dell’8 marzo 2006 sul riassetto delle disposizioni relative alle funzioni ed ai compiti del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, **sono demandate ai Vigili del Fuoco**,

²⁶⁸ Piano pandemico, p. 90.

²⁶⁹ *Ibid.*

²⁷⁰ M. BONFANTI, F. CAPONE, E. PAUTASSO, *Mapping Report on the Legal, Institutional, and Operative Framework Concerning Response to CBRN Threats in Italy and in other 10 EU Member States*, disponibile all’indirizzo: www.difesa.it/SMD/EntiMI/ScuolaNBC/Documents/Pubblicazioni_internazionali/CBRN_Integrated_Response_Italy.pdf; F. DI CAMILLO, A. MARRONE, S. SILVESTRI, P. TESSARI, A. UNGARO, *Il sistema di sicurezza civile italiano*, Nuova Cultura, Roma, 2014.

²⁷¹ Per una trattazione approfondita, si veda *ibidem*.

in quanto unico corpo dotato delle necessarie competenze tecnico-operative per procedere alla stabilizzazione della situazione e alla successiva messa in sicurezza delle persone e dei luoghi coinvolti. Pertanto, i due macro-attori di cui sopra presentano una **procedura operativa pienamente condivisa** e questo rappresenta indubbiamente un punto di forza dell'ordinamento italiano.

Più incerta è invece **l'efficienza e la continuità della catena di comando** una volta accertata l'origine dell'evento: qualora esso sia doloso, infatti, il coordinamento delle operazioni non spetterebbe più al vertice della Protezione civile ma al Ministero dell'Interno, in quanto subentrerebbe la Difesa civile. Da un punto di vista teorico, questo potrebbe dunque determinare un repentino stravolgimento della direzione delle operazioni, soprattutto qualora un evento inizialmente considerato accidentale o naturale si scopra poi essere doloso. Ebbene, anche in questo caso, vi sarebbe però un **meccanismo di raccordo** volto a garantire la continuità delle operazioni sul campo. Difatti, il controllo delle stesse passerebbe ai Vigili del Fuoco, a tal fine demandati dal Ministero dell'Interno, garantendo così che il corpo già coinvolto da un punto di vista operativo sia chiamato a coordinare lo svolgimento delle attività in cui è esso stesso impegnato.

In conclusione, si sottolinea nuovamente, anche nella prospettiva di una risposta integrata ad eventi CBRN, l'importanza di adottare una Strategia nazionale integrata e multirischio e la necessità di una pianificazione che ponga al centro della fase di risposta l'assistenza tempestiva, adeguata ed effettiva delle vittime.

4.2 Obblighi e raccomandazioni relativi alla risposta ad eventi CBRN intenzionali

Gli obblighi e le raccomandazioni internazionali concernenti la regolamentazione della risposta ad eventi CBRN di origine dolosa includono, principalmente, il dovere degli Stati di portare avanti delle attività di indagine al fine di ricostruire le vicende verificatesi, nonché, ove possibile, il dovere di prendere tutte le misure necessarie affinché gli autori dei crimini siano prontamente assicurati alla giustizia e debitamente processati. Di fianco a questi obblighi principali, gli Stati sono altresì tenuti – in attuazione del più generale dovere di cooperazione di cui sopra – a fornirsi reciproca assistenza, con particolare riguardo a quella operativa, nonché a scambiarsi informazioni che siano necessarie per una più efficace risposta all'emergenza CBRN²⁷².

Diritto internazionale e dell'Unione Europea

²⁷² Si vedano G. PERRONE, Response and Recovery in the Event of CBRN Terrorism, in A. DE GUTTRY, F. CASOLARI, M. FRULLI, L. POLI (a cura di), International Law and CBRN events. Towards an all-hazards approach, cit. e S. VILLANI, Regional Perspective: CBRN Terrorism-Related Obligations under European Union Law in A. DE GUTTRY, F. CASOLARI, M. FRULLI, L. POLI (a cura di), International Law and CBRN events. Towards an all-hazards approach, cit.

Il punto di partenza dell'analisi non può che essere individuato nella risoluzione 1540(2004) del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, la quale prescrive una serie di misure che gli Stati devono prendere al fine di combattere il terrorismo internazionale²⁷³. Più nel dettaglio, la risoluzione riconosce che la possibile acquisizione di armi di distruzione di massa (chimiche, batteriologiche o nucleari) da parte di attori non statali rappresenta un rischio alla pace e alla sicurezza internazionale. In questa prospettiva, la risoluzione 1540 impone agli Stati membri – prescindendo dall'eventuale partecipazione a trattati rilevanti per la materia *de qua* – di criminalizzare le condotte di preparazione ed esecuzione di attacchi terroristici CBRN²⁷⁴, e altresì di cooperare attivamente – con particolare riguardo ai consessi multilaterali dell'Agenzia internazionale per l'energia atomica, dell'Organizzazione per la proibizione delle armi chimiche, e della Convenzione sulle armi biologiche e tossiche – al fine di perseguire e raggiungere gli obiettivi comuni della non proliferazione e della promozione della cooperazione internazionale a fini pacifici. In tal senso, la risoluzione riconosce la centralità della cooperazione nell'evidenziare come alcuni Stati potrebbero necessitare di assistenza per l'attuazione delle disposizioni della stessa risoluzione, invitando pertanto gli Stati più sviluppati ad offrire un'assistenza adeguata a sopperire alla mancanza di *know-how* e/o di risorse. Al fine di dare corretta esecuzione alle previsioni della risoluzione, agli Stati membri è pertanto richiesto di investigare eventuali crimini e perseguirne gli autori²⁷⁵.

Quanto all'obbligo di esercitare l'azione penale, qualora vi siano prove sufficienti per lo svolgimento del processo, diversi trattati in materia di anti-terrorismo includono una previsione in tal senso: l'Articolo 10 della *Convenzione sulla protezione fisica del materiale nucleare*, l'Articolo 8(1) della Convenzione internazionale per la repressione degli attentati terroristici per mezzo di esplosivi, l'Articolo 10(1) della Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo, l'Articolo 11 della Convenzione internazionale per la soppressione di atti di terrorismo nucleare, l'Articolo 10 della Convenzione per la repressione degli atti illeciti ai danni della sicurezza della navigazione marittima, l'Articolo 10 della Convenzione di Pechino, l'Articolo VII(1)(b) della Convenzione sulla proibizione delle armi chimiche, così come interpretato dall'Organizzazione per la proibizione delle armi chimiche.

Per quanto concerne il dovere dello Stato interessato dall'attacco terroristico CBRN di garantire un'assistenza tempestiva, adeguata ed effettiva a tutte le vittime del disastro che si trovino all'interno

²⁷³ Per quanto concerne l'attuazione della risoluzione 1540, è stato istituito il c.d. Comitato 1540. All'indirizzo <https://www.un.org/en/sc/1540/national-implementation/national-reports.shtml>, sono reperibili i reports concernenti l'implementazione da parte di ciascuno Stato.

²⁷⁴ Per quanto concerne la criminalizzazione di condotte non qualificabili come crimini internazionali nell'ordinamento internazionale, si veda la sezione concernente la ripresa da eventi CBRN curata da MAURI.

²⁷⁵ G. PERRONE, *Response and Recovery in the Event of CBRN Terrorism*, cit.

dei propri confini o nella sua giurisdizione, trovano piena applicazione i principi delineati nella sezione relativa agli obblighi generali di risposta ad eventi CBRN. Tali obblighi sono, per quanto riguarda lo specifico settore *de qua*, altresì contenuti in numerose convenzioni o possono essere desunti dagli obblighi di criminalizzazione e repressione in esse contenuti²⁷⁶.

Il quadro giuridico dell'Unione in tema di risposta ad eventi terroristici di natura CBRN, trova il suo punto di riferimento nella direttiva 2017/541 sulla lotta contro il terrorismo²⁷⁷. L'articolo 3 impone agli Stati membri di adottare le misure necessarie affinché per la criminalizzazione quale reato di terrorismo di determinate condotte che mirano ad intimidire la popolazione; a costringere indebitamente i poteri pubblici o un'organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal compiere un qualsiasi atto; o destabilizzare gravemente o distruggere le strutture politiche, costituzionali, economiche o sociali fondamentali di un paese o di un'organizzazione internazionale. Il Titolo IV, come già anticipato in precedenza, contiene poi le disposizioni di protezione, assistenza e sostegno delle vittime di terrorismo.

Ancora, per quanto concerne gli strumenti di *soft law*, è da segnalare la *Comunicazione del Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sulla strategia dell'UE per l'Unione della sicurezza del 2020*, che ha posto l'accento sulla necessità di rafforzare la capacità di risposta – anche attraverso la cooperazione tra Stati membri – dinanzi ad eventi terroristici di natura CBRN, tenuto conto che i “terroristi cercano di acquistare e di utilizzare come armi materiali chimici, biologici, radiologici e nucleari”²⁷⁸.

Diritto interno e prassi

Per quanto concerne la risposta ad eventi CBRN di natura dolosa, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, nel 2001, ha elaborato un *Piano nazionale di difesa da attacchi terroristici di tipo biologico, chimico e radio-nucleare*. Come riportato in uno studio del 2008, nel piano si considerano i diversi eventi CBRN a carattere doloso, preoccupandosi di chiarire cosa si intenda per evento CBRN, quali siano i possibili indicatori e “definendo le principali linee di intervento soprattutto a carattere tecnico operativo”. Inoltre, in esso sarebbero poi indicate “le misure di prevenzione, sorveglianza, **soccorso e trattamento delle persone colpite**”²⁷⁹. Tale *Piano*, seppur oggetto di alcuni studi, non è **ad oggi accessibile al pubblico**. Una dettagliata disamina delle procedure operative di risposta ad eventi

²⁷⁶ Si veda sezione 5.

²⁷⁷ Direttiva (UE) 2017/541 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 marzo 2017 sulla lotta contro il terrorismo e che sostituisce la decisione quadro 2002/475/GAI del Consiglio e che modifica la decisione 2005/671/GAI del Consiglio.

²⁷⁸ S. VILLANI, *Regional Perspective: CBRN Terrorism-Related Obligations under European Union Law*, cit.

²⁷⁹ M. NONES, *La minaccia NBCR: potenziali rischi e possibili risposte*, cit.

CBRN risulta, pertanto, impossibile. D'altro canto, è evidente che il piano, trascorsi più di vent'anni dalla sua elaborazione, tenga pienamente conto dell'evoluzione dei rischi di attacco. In questa prospettiva, qualora ciò non sia già venuto, è necessario – come indicato da Federico Benolli (SAFE) ed Edoardo Cavalieri d'Oro (Ministero dell'Interno, Vigili del fuoco) – che le autorità italiane procedano quanto prima ad un'attenta revisione del *Piano* al fine di accertare che tanto le procedure, quanto gli operativi, siano aggiornati agli standard e alle *best practices* internazionali più recenti. Da una più attenta ricerca, emerge altresì l'esistenza di un dovere, ai sensi del diritto interno, delle Amministrazioni centrali e delle diverse Prefetture di predisporre ulteriori piani per quanto riguarda i territori di propria competenza. In particolare, è possibile reperire in rete alcuni **Piani provinciali di difesa civile da attacchi terroristici**²⁸⁰, che contengono riferimenti alle procedure di risposta da seguire per fronteggiare le possibili emergenze CBRN.

Venendo poi all'esecuzione degli obblighi di criminalizzazione delle condotte qualificabili come attacchi terroristici di matrice CBRN, l'Italia ha ratificato diversi strumenti internazionali, provvedendo poi all'introduzione di nuove fattispecie criminose nell'ordinamento interno e all'adeguamento delle norme procedurali. In particolare, con la **legge n. 7 del 14 gennaio 2003** l'Italia ha ratificato la Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo, provvedendo altresì ad **introdurre le norme di attuazione necessarie** per un completo adeguamento dell'ordinamento giuridico italiano²⁸¹. Con la **legge n. 153 del 28 luglio 2016**, l'Italia ha poi ratificato cinque convenzioni internazionali che imponevano agli Stati parte, *inter alia*, la criminalizzazione di diverse condotte prodromiche a, o consistenti in, atti di terrorismo internazionale: la Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo del 2005 (artt. 5-7 e 9-10)²⁸², e il relativo Protocollo addizionale del 2015; la Convenzione ONU per la soppressione di atti di terrorismo nucleare del 2005 (artt. 2 e 5); il Protocollo di emendamento alla Convenzione europea per la repressione del terrorismo del 2003; e la Convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato del 2005. Con lo stesso provvedimento legislativo, sono stati poi **introdotti tre nuovi delitti nel codice penale**: il finanziamento di condotte con finalità di terrorismo, all'**articolo 270-quinquies.1**; la sottrazione di beni o denaro sottoposti a sequestro, all'**articolo 270-quinquies.2**; e atti di terrorismo nucleare di cui all'**articolo 280-ter**²⁸³.

²⁸⁰ Piano provinciale della provincia di Trieste, reperibile [qui](#); Piano provinciale della provincia di Venezia, al quale fa riferimento il Piano di intervento per la messa in sicurezza in caso di rinvenimento o di sospetto di presenza di sorgenti orfane nel territorio della provincia di Venezia, reperibile [qui](#); Piano provinciale della provincia di Messina, reperibile [qui](#).

²⁸¹ Per un'analisi più dettagliata, si veda la sezione sugli obblighi relativi a condotte non qualificabili come crimini internazionali, sezione 5.2.2.

²⁸² Articolo 5. Pubblica provocazione per commettere reati di terrorismo; Articolo 6. Reclutamento a fini terroristici; Articolo 7. Addestramento a fini terroristici; Articolo 9. Reati accessori; Articolo 10. Responsabilità degli enti giuridici.

²⁸³ Ibid.

Ancora in tema di risposta ad eventi terroristici CBRN, l'Italia ha **dato attuazione all'obbligo di cooperazione e di reciproco scambio di informazioni** così come previsto da diversi trattati sul terrorismo, sui crimini transnazionali e, più in generale, sulla cooperazione penale tra Stati²⁸⁴.

In conclusione, si sottolinea l'urgenza di adottare un nuovo *Piano nazionale di difesa da attacchi terroristici di tipo biologico, chimico e radio-nucleare*, o l'aggiornamento della precedente versione, rendendo poi disponibili per la consultazione le misure e le linee di intervento per la risposta ad eventi CBRN, nei limiti in cui tale condivisione non osti all'efficacia ed effettività del Piano in caso di attacco terroristico. Si raccomanda inoltre una maggiore condivisione tra gli attori interessati delle procedure da seguire in caso di eventi CBRN.

4.3 Obblighi e raccomandazioni relativi alla risposta ad incidenti industriali

Gli obblighi e le raccomandazioni internazionali in materia di risposta ad incidenti industriali a carattere CBRN, vale a dire eventi accidentali di origine antropica, comprendono: il dovere degli Stati di informare prontamente gli altri Stati dell'eventuale sull'eventuale incidente industriale CBRN che possa determinare dei danni transfrontalieri; il dovere degli Stati di cooperare tra di loro al fine di mettere in atto una risposta efficiente²⁸⁵; il dovere di criminalizzare negli ordinamenti interni determinate condotte, essenzialmente di natura colposa, che possono determinare il verificarsi di incidenti industriali; e il dovere di monitorare l'eventuale incidente e informare prontamente la popolazione.

Diritto internazionale e dell'Unione Europea

Una prima fonte di obblighi internazionali rilevanti in caso di incidenti industriali CBRN è da indentificarsi con il diritto internazionale generale. *In primis*, è opportuno fare riferimento al *no harm principle*, una norma di natura consuetudinaria che impone agli Stati di prevenire, ridurre e controllare il rischio di un danno ambientale agli altri Stati. Un precipitato di questo principio sono gli obblighi di *due diligence* impongono agli Stati di agire con la cautela necessaria ad evitare che le attività che hanno luogo nella propria giurisdizione o controllo causino un danno (ambientale e no) nel territorio di un altro Stato o in aree non sottoposte alla giurisdizione di alcuno Stato (ad esempio, l'Alto mare

²⁸⁴ Iniziativa delle Nazioni Unite e dell'Interpol sulle minacce CBRNE, per ulteriori informazioni visitare www.interpol.int/News-and-Events/News/2020/INTERPOL-and-UN-launch-initiative-on-CBRNE-terror-threats; Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica d'Austria in materia di cooperazione di polizia del 2016; Memorandum of understanding between the Italian public security department and the Sudanese national police; Linee guida della Nato: Guidelines for First Responders to a CBRN Incident (2014) e Non-binding Guidelines for Enhanced Civil-Military Cooperation to Deal with the Consequences of Large-Scale CBRN Events (2019).

²⁸⁵ *International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Cooperation; Protocol on Preparedness, Response and Co-operation to Pollution Incidents by Hazardous and Noxious Substances; Agreement on Cooperation on Marine Oil Pollution Preparedness and Response in the Arctic.*

o il Polo Nord). Strettamente collegato alla *due diligence* è poi la norma che impone agli Stati di portare avanti una valutazione di impatto ambientale, vale a dire un procedimento diretto ad accertare la compatibilità ambientale di specifici progetti e/o politiche che le autorità o i privati vogliano intraprendere nella giurisdizione dello Stato.

Quanto al diritto internazionale pattizio, obblighi di informazione, monitoraggio e cooperazione sono rinvenibili nella Convenzione di Basilea sul movimento transfrontaliero di rifiuti pericolosi del 1989, la Convenzione sulla protezione e l'uso di corsi d'acqua transfrontalieri e laghi internazionali del 1996, e la Convenzione sugli effetti transfrontalieri di incidenti industriali. Per quanto riguarda il rischio nucleare-radiologico, gli strumenti rilevanti da considerare sono la Convenzione sulla tempestiva notifica di incidente nucleare, la Convenzione sull'assistenza in caso di incidente nucleare, e la Convenzione sulla sicurezza nucleare.

Venendo poi agli strumenti di *soft law*, è necessario quantomeno menzionare: il Progetto di articoli sulla prevenzione del danno transfrontaliero derivante da attività pericolose e il Progetto di principi sulla ripartizione dei costi in caso di danni causati da attività pericolose della Commissione del diritto internazionale, i *Guiding Principles for Chemicals Accidents, Prevention, Preparedness and Response* dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), e il *Flash Environmental Assessment Tool* predisposto dalla Joint UNEP/OCHA Environment Unit.

Per quanto concerne il diritto dell'Unione Europea, le attività di risposta in caso di incidenti industriali sono regolamentate, principalmente, dalla direttiva 2012/18/UE, nota anche con il nome di direttiva Seveso III. La direttiva, sebbene presenti una disciplina di maggior dettaglio rispetto a quella contenuta negli strumenti menzionati nel paragrafo dedicato al diritto internazionale, si caratterizza per un campo di applicazione più limitato, tenuto conto che si applica ai soli incidenti c.d. rilevanti. La definizione di questi ultimi è contenuta nell'articolo 3, paragrafo 13, ai sensi del quale è rilevante un "evento [...] che dia luogo a un pericolo grave, immediato o differito, per la salute umana o l'ambiente, all'interno o all'esterno dello stabilimento, e in cui intervengano una o più sostanze pericolose". Particolarmente rilevanti per la fase di risposta sono poi gli obblighi contenuti all'articolo 12 – dedicato alla predisposizione di piani di emergenza, tanto da parte dei gestori degli stabilimenti, quanto da parte delle autorità nazionali competenti – e all'articolo 17, che disciplina le azioni che le competenti autorità nazionali devono intraprendere in caso di incidenti rilevanti.

Quanto agli obblighi di informazione e notifica, l'articolo 16 identifica le informazioni che il gestore dell'impianto deve comunicare a seguito di un incidente rilevante, mentre l'articolo 18 chiarisce sono le informazioni che uno Stato membro deve fornire a seguito di un incidente rilevante al fine di limitarne le conseguenze.

Diritto interno e prassi

4.3.1 Organizzazione della risposta ad eventi CBRN

Per quanto riguarda l'**organizzazione delle attività di risposta** ad un possibile evento CBRN di natura accidentale, è importante segnalare la recente adozione del *Piano nazionale per la gestione delle emergenze radiologiche e nucleari* del 2022. Come si è detto in precedenza, il *Piano* individua e disciplina le misure necessarie a fronteggiare le conseguenze di incidenti in impianti nucleari di potenza ubicati al di là del confine nazionale – tanto in Europa, quanto in paesi extraeuropei – che richiedano azioni d'intervento a livello nazionale. In questa prospettiva, il ***Piano* assolve**, quanto meno in potenza, **gli obblighi generali** di cooperazione e di mitigazione del danno (transfrontaliero) che gravano sull'Italia. Ciò detto, è però necessario evidenziare nuovamente un elemento critico del *Piano*, vale a dire la **manca di previsioni specifiche concernenti l'assistenza immediata e a lungo termine delle possibili vittime che si trovino nella giurisdizione italiana**. In tal senso, la scelta delle autorità di preoccuparsi esclusivamente dell'assistenza alle vittime – per di più di sola cittadinanza italiana – che si trovino nel territorio del Paese terzo colpito e di concentrarsi invece, per quanto riguarda il territorio italiano, sulle misure volte a prevenire l'esposizione della popolazione alle radiazioni risponde ad una **logica eminentemente preventiva piuttosto che a quella di una risposta integrata**, trascurandosi così l'eventualità che l'esposizione abbia comunque luogo o si verifichi prima che l'allarme sia dato dallo Stato terzo.

Sempre in tema di organizzazione delle attività di risposta, **non è disponibile** – sulla base delle ricerche effettuate – un piano che individui e disciplini le misure necessarie a fronteggiare **possibili incidenti che abbiano luogo sul territorio italiano** e interessino materiale radio-nucleare. Come riportato dal sito web del Dipartimento della Protezione civile, infatti, l'attività di pianificazione è esclusivamente rivolta a possibili incidenti che coinvolgano impianti nucleari. Ciò nonostante, è opportuno ricordare che – come evidenziato da un gruppo di autori – la popolazione italiana è comunque soggetta ad un rischio di incidente radio-nucleare derivante dalla presenza sul territorio nazionale di “centri di ricerca che adoperano reattori nucleari [...], di impianti di lavorazione e depositi di materiale radioattivo enucleare, e della possibilità che in alcuni porti possa attraccare naviglio straniero a propulsione nucleare”²⁸⁶. A tal riguardo, l'ordinamento italiano prevede che una **pianificazione per la gestione delle emergenze sia portata avanti, a livello locale**, dalle Prefetture competenti. L'analisi dei diversi piani elaborati a livello locale dagli Uffici Territoriali del Governo è, per ovvie ragioni, incompatibile con la natura del presente report. Sia consentito qui limitarsi a due

²⁸⁶ I. CASSANI, A. FIDUCCIA, A. MALIZIA, R. MUGAVERO e A.M. QUARTA, Emergency Operation Center e protezione da eventi CBRN. Un Web-SDSS per le analisi di supporto alla gestione di incidente ad un reattore nucleare, in Atti della 14^a Conferenza Nazionale ASITA – Brescia 9-12 novembre 2010, disponibile all'indirizzo: <http://atti.asita.it/ASITA2010/Pdf/090.pdf>.

riflessioni: da un lato, la pianificazione per la gestione di emergenze a livello locale ben può considerarsi **un’attuazione degli obblighi internazionali ed europei** che gravano sull’Italia; d’altro canto, **si raccomanda altresì l’adozione di un piano nazionale** per tutte quelle ipotesi in cui l’evento – sebbene a carattere locale – abbia il potenziale per coinvolgere una parte del territorio nazionale di gran lunga superiore.

Ancora in tema di pianificazione, e spostandosi sul versante delle emergenze chimico-industriali, è importante fare riferimento alla disciplina contenuta nel **decreto legislativo n. 105 del 26 giugno 2015**, che ha recepito la direttiva Seveso III. Come si è detto in precedenza, l’articolo 12 della direttiva disciplina la predisposizione di piani di emergenza, tanto da parte dei gestori degli stabilimenti, quanto da parte delle autorità nazionali competenti. In esecuzione di tali obblighi, il decreto legislativo ha attribuito alle Prefetture il compito di procedere alla pianificazione, nel rispetto delle linee guida elaborate dal Governo²⁸⁷. Ebbene, un’analisi dettagliata dei diversi piani predisposti dagli Uffici Territoriali del Governo – al pari di quanto si è visto in relazione al rischio di incidenti radio-nucleari – non è praticabile in questa sede. **Alla luce delle linee guida del Governo e di alcuni piani reperibili online** sui siti delle diverse amministrazioni coinvolte, sembra però possibile concludere che tali piani **includono sempre delle disposizioni, più o meno dettagliate, in tema di informazione e notifica, di assistenza della popolazione e di contenimento delle conseguenze degli incidenti**. In tal senso, una possibile raccomandazione è quella rivolta al Governo di adottare nuove linee guida e/o aggiornare quelle preesistenti, tenendo in considerazione i più recenti standard e le *best practices* internazionale. Parimenti, si raccomanda alle Prefetture di procedere ad un frequente aggiornamento dei piani locali.

4.3.2 Obblighi di criminalizzazione

Venendo poi agli obblighi di criminalizzazione – come ulteriormente dettagliato nella sezione 4 dedicata agli obblighi in materia di ripresa alla quale si rimanda per una più approfondita trattazione – diversi strumenti di diritto internazionale pattizio richiedono agli Stati di attivarsi per introdurre all’interno degli ordinamenti nazionali nuove fattispecie di reato. Particolarmente rilevante, in questa prospettiva, è la **legge n. 97 del 23 luglio 2020**, con la quale l’Italia ha ratificato e dato attuazione ai seguenti strumenti che prevedono obblighi di criminalizzazione: Protocollo emendativo della Convenzione del 29 luglio 1960 sulla responsabilità civile nel campo dell’energia nucleare, così come già emendata dal Protocollo addizionale del 28 gennaio 1964 e dal Protocollo del 16 novembre 1982

²⁸⁷ Linee Guida per la predisposizione del piano d’emergenza esterna di cui all’articolo 20, comma 4, del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 334, disponibile all’indirizzo: https://rischi.protezionecivile.gov.it/static/1ac0063d59cfec5d65b85fbd7ebbe2fa/LINEEGUIDARISCHIOESTERNOdp_cm_25_02_05.pdf.

(2004); Protocollo emendativo della Convenzione del 31 gennaio 1963 complementare alla Convenzione di Parigi del 29 luglio 1960 sulla responsabilità civile nel campo dell'energia nucleare, anch'esso del 2004. Di converso, l'Italia ha ratificato la Convenzione di Basilea sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi con **legge n. 340 del 18 agosto 1993**, non procedendo però all'introduzione delle relative fattispecie criminose contenute negli articoli 4 e 9.

In conclusione, si sottolinea la necessità di approfondire l'adeguamento dell'ordinamento italiano agli obblighi di criminalizzazione contenuti nei diversi strumenti internazionali e unionali in materia di eventi CBRN di natura accidentale. Il *Piano nazionale per la gestione delle emergenze radiologiche e nucleari*, di recente pubblicazione, sembra essere in linea con gli obblighi, gli standard e le raccomandazioni internazionali, sebbene manchi un approccio che si possa definire 'vittimo-centrico'. Si raccomanda al Governo di adottare nuove linee guida per l'elaborazione di piani di emergenza in caso di eventi chimico-industriali, tenendo in considerazione i più recenti standard e le *best practices* internazionale. Si raccomanda alle Prefetture di procedere ad un aggiornamento dei piani locali.

4.4 Obblighi e raccomandazioni relativi alla risposta ad eventi CBRN naturali

Gli obblighi e le raccomandazioni internazionali concernenti la regolamentazione della risposta ad eventi CBRN di origine naturale includono il dovere degli Stati interessati di adottare tutte le misure necessarie al contenimento del contagio, l'obbligo di assistenza della popolazione e il dovere di cooperare tra loro – nonché con organizzazioni internazionali, organizzazioni non governative e altri attori non statali – al fine di garantire una risposta efficace, efficiente e coordinata. Per quanto concerne le epidemie, particolarmente rilevante è poi il dovere dello Stato interessato di notificare prontamente agli altri Stati l'eventuale sussistenza di un rischio transfrontaliero (cioè suscettibile di costituire un'emergenza sanitaria di rilevanza internazionale). Tale dovere trova un complemento nell'obbligo di monitorare l'evoluzione della malattia e informare gli altri Stati di possibili sviluppi in maniera precisa e completa.

Diritto internazionale e dell'Unione Europea

Il punto di partenza dell'analisi non può che essere individuato nel Regolamento sanitario internazionale del 2005, strumento giuridico vincolante che – entrato in vigore nel giugno del 2007 – si prefigge l'obiettivo di “prevenire, proteggere, tenere sotto controllo e fornire una risposta sanitaria alla diffusione internazionale di malattie tramite modalità commisurate e limitate ai rischi per la sanità

pubblica e che evitino inutili interferenze con il traffico e il commercio internazionale²⁸⁸. Gli articoli 12 e 13 del Regolamento sanitario sono dedicati alla fase di risposta, in quanto concernono la determinazione di un'emergenza di sanità pubblica di rilevanza internazionale da parte del Direttore generale dell'OMS, e la risposta di sanità pubblica. Ancora in tema di risposta, gli articoli 15 e 16 disciplinano, rispettivamente, le raccomandazioni temporanee e quelle permanenti, mentre gli articoli 43 e 44 disciplinano le misure aggiuntive che ciascuno Stato può decidere di adottare²⁸⁹, e la collaborazione e assistenza nella risposta a eventi pandemici²⁹⁰.

Per quanto concerne il diritto internazionale generale, di sicura rilevanza per la risposta a eventi CBRN di origine naturale è l'obbligo di valutazione di impatto sanitario (VIS). Tale istituto può essere definito come una combinazione di procedure, metodi e strumenti con l'ausilio dei quali è possibile stimare gli effetti potenziali sulla salute di una popolazione, di una politica, piano o progetto e la distribuzione di tali effetti all'interno della popolazione²⁹¹.

Guardando agli strumenti di *soft law*, di fianco a quelli generali ai quali si è già fatto riferimento in precedenza, è opportuno ricordare la recente risoluzione dell'*Institut de droit international* su *Epidemics, Pandemics and International Law*²⁹². La risoluzione, infatti, contiene identifica una serie di obblighi applicabili agli Stati nel contesto di una pandemia: l'articolo 6 sulla cooperazione internazionale tra Stati e con le organizzazioni internazionali competenti *ratione materiae*; l'articolo 9 sul dovere degli Stati di informare prontamente la comunità internazionale e la popolazione locale di eventi che mettono a rischio la salute pubblica; l'articolo 10 sulle misure di emergenza che gli Stati possono prendere per fronteggiare l'epidemia; ancora, l'articolo 11 che configura un vero e proprio dovere in capo allo Stato nella cui giurisdizione ha luogo l'emergenza sanitaria di richiedere l'assistenza di altri Stati e/o delle organizzazioni internazionali competenti; infine, l'articolo 13 che impone agli Stati e alle organizzazioni internazionali ai quali sia inviata una richiesta di cooperazione internazionale di prestare tutto l'aiuto possibile al richiedente, trovando nel più breve possibile un accordo sulle modalità di intervento.

²⁸⁸ Articolo 2 del Regolamento sanitario internazionale del 2005.

²⁸⁹ HABIBI ET AL., *The Stellenbosch Consensus on Legal National Responses to Public Health Risks. Clarifying Article 43 of the International Health Regulations*, in *International Organizations Law Review*, 2020.

²⁹⁰ CINÀ ET AL., *The Stellenbosch Consensus on the International Legal Obligation to Collaborate and Assist in Addressing Pandemics. Clarifying Article 44 of the International Health Regulations*, in *International Organizations Law Review*, 2020.

²⁹¹ Sul tema, si veda F.M. PALOMBINO, D. GRECO, *La valutazione d'impatto ambientale e sanitario nel prisma della frammentazione del diritto internazionale*, in S. CAFARO (a cura di), *Beni e valori comuni nelle dimensioni internazionale e sovranazionale* [Società italiana di Diritto Internazionale e di Diritto dell'Unione Europea, XXV Convegno, Lecce, 24-25 settembre 2021], Napoli, Editoriale Scientifica, 2022, pp. 25-58. Ulteriori informazioni sono disponibili all'indirizzo https://www.who.int/health-topics/health-impact-assessment#tab=tab_1.

²⁹² Institut de droit international, *Epidemics, Pandemics and International Law*, disponibile all'indirizzo: https://www.idi-ii.org/app/uploads/2021/09/2021_online_12_en.pdf.

Per quanto concerne il diritto dell'Unione Europea, particolarmente rilevante è la decisione 1082/2013 relativa alle gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero, il cui scopo – come riportato nell'articolo 1 – è quello di stabilire 'norme in materia di sorveglianza epidemiologica, monitoraggio, allarme rapido e lotta contro le gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero, compresa la pianificazione della preparazione e della risposta in relazione a tali attività, allo scopo di coordinare e integrare le politiche nazionali'²⁹³. L'articolo 11(4) della decisione permette poi di ricorrere al Meccanismo unionale di protezione civile – attivando quindi un fondamentale strumento di cooperazione interstatale – nell'ipotesi in cui vi sia un serio rischio transfrontaliero per la salute e lo Stato che ne fa richiesta non abbia le risorse sufficienti per un'autonoma risposta alla minaccia sanitaria.

Per quanto concerne gli strumenti di diritto dell'Unione non vincolanti, è opportuno ricordare il Joint European Roadmap, volto a prevenire le decisioni di singoli Stati membri che possano mettere a rischio il mercato unico europeo, nonché a favorire l'adozione di una risposta congiunta di tutti i Paesi europei al fine di combattere il rischio transfrontaliero per la salute pubblica causato dalla pandemia.

Un ruolo importante nelle attività di coordinamento degli Stati membri al fine di promuovere e garantire la salute pubblica spetta poi all'Health Security Committee, istituito come organo consultivo informale e poi regolamentato dalla decisione 1082/2013.

Diritto interno e prassi

4.4.1 Misure di contenimento del contagio

Gli strumenti internazionali vincolanti e non vincolanti – tanto a carattere generale quanto di natura particolare – identificano quale obbligo principale di risposta ad un evento CBRN di origine naturale il contenimento del contagio. Come dimostrato dalle enormi difficoltà riscontrate, soprattutto in una prima fase, dalle autorità italiane nel fronteggiare la pandemia di Covid-19, il contenimento del contagio richiede l'adozione e l'aggiornamento, su base continua, di un piano pandemico, nel rispetto di quanto sancito dall'articolo 5 del Regolamento sanitario internazionale. In tal senso, una delle principali lacune dell'ordinamento giuridico italiano emersa nella fase di risposta alla pandemia di Covid-19 è stata quella del **mancato aggiornamento** del Piano pandemico del 2006, così come richiesto dal nuovo Regolamento sanitario internazionale e da diversi strumenti di *soft-law* elaborati

²⁹³ Decisione n. 1082/2013/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2013 relativa alle gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero e che abroga la decisione n. 2119/98/CE.

dall'OMS. Parimenti, diverse fonti riportano la **mancata tempestiva attivazione** del Piano pandemico del 2006, nonostante la raccomandazione in tal senso da parte dell'OMS. Mancato aggiornamento e ritardo nell'attivazione del Piano pandemico hanno inciso negativamente sulla capacità delle autorità, tanto nazionali quanto regionali, di rispondere efficacemente alla pandemia.

In questa prospettiva, è stato recentemente approvato il nuovo *Piano strategico-operativo nazionale di preparazione e risposta a una pandemia influenzale (PanFlu) 2021-2023*. Esso pone giustamente l'accento sugli **interventi non farmacologici** – vale a dire sulle misure volte al contenimento del contagio senza ricorso a medicinali –, in particolare per quanto riguarda la fase di “allerta pandemica”, identificata come quella ‘fase in cui un nuovo sottotipo virale è identificato nell'uomo [... e che] può accompagnarsi o meno allo sviluppo di una epidemia a livello nazionale, prima della dichiarazione di una pandemia da parte dell'OMS’²⁹⁴. Tali misure, come sottolineato dal *Piano 2021-2023*, possono incidere – e, di fatto, generalmente incidono – sui movimenti e, più genericamente, sulle libertà personali. Inoltre, si riconosce la possibilità di ricorrere all'**isolamento di intere comunità**, sebbene vada valutata attentamente la sostenibilità per lunghi periodi di tale misura, tenendo in considerazione il benessere della popolazione e la sostenibilità economica di una tale scelta. Preme sottolineare come il *Piano 2021-2023* contenga altresì una tabella di raccomandazioni sull'uso di interventi non farmacologici sulla base della gravità della malattia. Nel complesso, pertanto, il *Piano 2021-2023* sembra essere in linea con gli obblighi, gli *standard* e le *best practice* per la risposta ad eventi CBRN di origine naturale.

4.4.1.1 Lezioni dalla pandemia di Covid-19: il *lockdown*

Ad uno sguardo più attento, emerge con chiarezza come il *Piano 2021-2023* abbia fatto tesoro dell'esperienza del Covid-19. Nonostante e, per certi versi, a causa delle lacune del nostro ordinamento, le autorità italiane hanno fatto delle misure di contenimento del contagio l'**asse portante della politica sanitaria italiana**²⁹⁵. In una prima fase, il Governo ha fatto ricorso a misure di quarantena isolando diversi comuni del Nord Italia, vietando manifestazioni pubbliche e disponendo altresì la **chiusura** di scuole, musei e altri luoghi di cultura, nonché di tutte le attività commerciali²⁹⁶. Con il peggiorare del quadro epidemiologico, le misure sono state progressivamente estese alle regioni Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lombardia, Liguria, Piemonte e

²⁹⁴ Piano pandemico, p. 70.

²⁹⁵ Per un'analisi delle misure assunte dalle autorità italiane al fine di fronteggiare la pandemia, si veda D. GRECO, *Italian Legislation in Times of Pandemics and International Law: Exceptionalism, Balancing and Compliance*, in *Italian Yearbook of International Law*, 2021, in corso di pubblicazione

²⁹⁶ Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, Decreto-legge n. 6 del 23 febbraio 2020.

Veneto²⁹⁷. In un momento successivo, sono poi stati introdotti il **divieto di spostamento** da e per i territori soggetti alle restrizioni, nonché al loro interno, e un divieto assoluto di mobilità dalla propria abitazione o dimora per i soggetti sottoposti alla misura della quarantena ovvero risultati positivi al virus²⁹⁸.

Con l'aggravarsi della pandemia, il Governo ha deciso di applicare un *lockdown* generalizzato in tutto il territorio nazionale. La misura originariamente in vigore fino al 3 aprile è stata poi prorogata prima al 13 aprile²⁹⁹, e poi al 3 maggio³⁰⁰. Dalla fine del *lockdown*, la discesa della curva epidemica ha condotto a un graduale allentamento delle misure di contenimento. In questo quadro, si è deciso di riconoscere alle Regioni un certo margine di discrezionalità nel modulare le restrizioni tenuto conto dell'andamento della situazione sanitaria locale e della disomogenea capacità di risposta del servizio sanitario a livello regionale³⁰¹.

4.4.1.2 La regolamentazione delle attività sociale e commerciali e l'introduzione del *green pass*

Nell'ottobre del 2020, il Governo – tenuto conto del diverso quadro epidemiologico – ha cambiato strategia optando per una **regolamentazione più stringente delle attività sociali ed economiche**, che ha preso il posto delle limitazioni alla libertà di movimento degli individui.³⁰² Alla luce degli enormi costi tanto economici quanto sociali delle chiusure generalizzate su tutto il territorio nazionale, il Governo ha pertanto adottato una strategia differenziata su base regionale che tenesse in considerazione il diverso rischio sanitario. A tal fine, le Regioni italiane sono state raggruppate secondo **tre scenari di rischio epidemiologico (zona gialla, zona arancione e zona rossa)** – a riguardo, è possibile parlare di un *flexible approach* ad eventi CBRN – a ciascuno dei quali

²⁹⁷ Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 25 febbraio.

²⁹⁸ Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'8 marzo 2020.

²⁹⁹ Disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale, Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 1° aprile 2020.

³⁰⁰ Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale, Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10 aprile 2020.

³⁰¹ Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, recante ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'11 giugno 2020.

³⁰² Misure urgenti connesse con la proroga della dichiarazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19 e per la continuità operativa del sistema di allerta COVID, nonché per l'attuazione della direttiva (UE) 2020/739 del 3 giugno 2020, Decreto-legge n. 125 del 7 ottobre 2020.

corrispondeva un pacchetto di restrizioni standard delle attività consentite all'interno del territorio regionale.³⁰³

Un'ulteriore misura di contenimento del contagio può essere considerata il *green pass*, istituito con i Regolamenti (UE) nn. 2021/953³⁰⁴ e 2021/954³⁰⁵. Tale dispositivo, di cui è ben noto il funzionamento nonché i requisiti per l'ottenimento, aveva come obiettivo originario quello di garantire il controllo e il transito transfrontaliero a livello unionale. A partire dal luglio 2021, però, al suo possesso è stato condizionato l'accesso degli utenti a una serie di attività sociali come servizi di ristorazione con consumo al chiuso, spettacoli culturali, eventi sportivi, musei, piscine, palestre, centri benessere, parchi di divertimento, fiere, sagre, convegni, centri culturali, sociali e ricreativi, sale gioco, e procedure concorsuali³⁰⁶. Successivamente, il suo uso è stato esteso al mondo del lavoro e, dal 15 ottobre 2021, riguarda tutti i dipendenti del comparto pubblico e privato³⁰⁷.

4.4.1.3 Risposta all'epidemia di Vaiolo delle scimmie

A distanza di due anni dalla pandemia di Covid-19, la comunità internazionale e, di conseguenza, l'Italia si sono ritrovate ad affrontare una nuova epidemia: quella del Vaiolo delle scimmie, dichiarata 'emergenza sanitaria di rilevanza internazionale' dal Direttore Generale dell'OMS in data 23 luglio 2022³⁰⁸.

³⁰³ Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 maggio 2020, n. 35, recante 'Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19', e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2020, n. 74, recante 'Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19', Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 novembre 2020.

³⁰⁴ Regolamento (UE) 2021/953 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 giugno 2021 su un quadro per il rilascio, la verifica e l'accettazione di certificati interoperabili di vaccinazione, di test e di guarigione in relazione alla COVID-19 (certificato COVID digitale dell'UE) per agevolare la libera circolazione delle persone durante la pandemia di COVID-19.

³⁰⁵ Regolamento (UE) 2021/954 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 giugno 2021 su un quadro per il rilascio, la verifica e l'accettazione di certificati interoperabili di vaccinazione, di test e di guarigione in relazione alla COVID-19 (certificato COVID digitale dell'UE) per i cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti o residenti nel territorio degli Stati membri durante la pandemia di COVID-19

³⁰⁶ Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e per l'esercizio in sicurezza di attività sociali ed economiche, Decreto-legge n. 105 del 23 luglio 2021.

³⁰⁷ Misure urgenti per assicurare lo svolgimento in sicurezza del lavoro pubblico e privato mediante l'estensione dell'ambito applicativo della certificazione verde COVID-19 e il rafforzamento del sistema di screening, Decreto-legge n. 127 del 21 settembre 2021.

³⁰⁸ Organizzazione mondiale della sanità, Second meeting of the International Health Regulations (2005) (IHR) Emergency Committee regarding the multi-country outbreak of monkeypox, disponibile all'indirizzo: [www.who.int/news/item/23-07-2022-second-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-\(ihr\)-emergency-committee-regarding-the-multi-country-outbreak-of-monkeypox](http://www.who.int/news/item/23-07-2022-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-(ihr)-emergency-committee-regarding-the-multi-country-outbreak-of-monkeypox). Per un commento sulla dichiarazione del Vaiolo delle scimmie quale emergenza sanitaria di rilevanza internazionale, si veda D. GRECO, *What Does the Monkeypox Outbreak Tell Us about Global Health Governance? Critical Remarks on the New WHO Declaration of Public Health Emergency of International Concern*, in *EJIL:Talk! Blog of the European Journal of International Law*, 10 agosto 2022.

A seguito del primo caso in Italia, confermato il 20 maggio 2022, il Ministero della Salute ha adottato la Circolare 25 maggio 2022³⁰⁹, contenente un aggiornamento sulla situazione epidemiologica – tanto a livello globale che nazionale – nonché le prime indicazioni per la segnalazione, il tracciamento e la gestione dei casi. **La tempestività dell’adozione di tali misure**, soprattutto in tema di segnalazione e tracciamento, è sicuramente apprezzabile, tenuto anche conto della presenza di una tabella di immediata consultazione al fine di identificare i ‘contatti stretti’ – quali, ad esempio, partner sessuali, conviventi e operatori sanitari che hanno subito una ferita da taglio o che sono stati esposti a fluidi corporei di un malato – e ‘tutti gli altri contatti’. A distanza di poco più di due mesi, poi, il Ministero ha adottato una seconda circolare (Circolare 2 agosto 2022), contenente una serie di aggiornamenti sulla definizione di caso, sulle modalità di segnalazione e tracciamento dei diversi tipi di contatti, e di gestione clinica dei casi accertati³¹⁰.

Tra le misure di contenimento del contagio, è opportuno poi segnalare la (temporanea) **campagna vaccinale**, che ha avuto inizio con il Decreto del Ministero della Salute 1° luglio 2022 contenente l’autorizzazione alla temporanea distribuzione del vaccino Jynneos³¹¹. La somministrazione si è poi svolta secondo le modalità prevista nella Circolare 4 agosto 2022, contenente il piano di distribuzione della prima tranche del vaccino Jynneos³¹², e nella Circolare 5 agosto 2022 contenente le indicazioni *ad interim* sulla strategia vaccinale contro il vaiolo delle scimmie³¹³. Quest’ultima circolare, tenute in considerazione la modalità di contagio e la velocità di diffusione, così come l’efficacia delle misure non farmacologiche, ha **escluso la necessità di una campagna vaccinale di massa**. In questa prospettiva, dato lo scenario epidemico e la limitata disponibilità di dosi, il Ministero ha identificato le **categorie di alto rischio** alle quali offrire la vaccinazione; esse includevano il ‘personale di laboratorio con possibile esposizione diretta a orthopoxvirus’ e le ‘persone gay, transgender, bisessuali e altri uomini che hanno rapporti sessuali con uomini (MSM)’ che rispondessero ad una serie di criteri di rischio identificati dalla circolare stessa³¹⁴.

³⁰⁹ Ministero della Salute, ‘Casi di vaiolo delle scimmie. Aggiornamento sulla situazione epidemiologica e indicazioni per la segnalazione, il tracciamento dei contatti e la gestione dei casi’, 25 maggio 2022, reperibile all’indirizzo www.trovanorme.salute.gov.it/norme/renderNormsanPdf?anno=2022&codLeg=87420&parte=1%20&serie=null.

³¹⁰ Ministero della Salute, ‘Focolaio di vaiolo delle scimmie in paesi non endemici: aggiornamenti sulla definizione di caso, segnalazione, tracciamento dei contatti e gestione dei casi. Note tecniche per la diagnosi di laboratorio’, 2 agosto 2022, reperibile all’indirizzo www.trovanorme.salute.gov.it/norme/renderNormsanPdf?anno=2022&codLeg=88439&parte=1%20&serie=null.

³¹¹ Ministero della Salute, Decreto – Autorizzazione alla temporanea distribuzione del vaccino Jynneos contro il vaiolo delle scimmie (Monkeypox), 1° luglio 2022.

³¹² Ministero della Salute, Circolare – Piano di distribuzione prima tranche del vaccino antivaiolo Jynneos, 4 agosto 2022.

³¹³ Ministero della Salute, Circolare – Indicazioni *ad interim* sulla strategia vaccinale contro il vaiolo delle scimmie, 5 agosto 2022.

³¹⁴ Ministero della Salute, Circolare – Indicazioni *ad interim* sulla strategia vaccinale contro il vaiolo delle scimmie, cit.

Nel complesso, il giudizio sulle misure di contenimento del contagio risulta **pienamente soddisfacente**.

4.4.2 Adozione di un piano pandemico a livello nazionale

Come si è avuto già modo di dire, uno degli elementi che più ha contribuito alle difficoltà delle autorità italiane nel fronteggiare la pandemia di Covid-19 è stato il mancato aggiornamento del *Piano pandemico nazionale*, il cui ultimo aggiornamento risaliva al 2006, **in contrasto con quanto previsto** dall'articolo 13 del Regolamento sanitario internazionale del 2005, con la più volte menzionate decisione n. 1082/2013/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio concernente le gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero, e con le più recenti linee guida dell'OMS. Con particolare riguardo al Regolamento sanitario, infatti, l'articolo 13 prevede che ciascuno Stato parte sviluppi, rafforzi e mantenga la capacità di rispondere in modo rapido ed efficace alle emergenze sanitarie seguendo le direttive dell'Allegato 1. Nel definire le capacità di risposta da sviluppare a livello nazionale l'Allegato 1A, paragrafo 6, fa riferimento alla capacità “to establish, operate and maintain a *national public health emergency response plan* [...] to respond to events that may constitute a public health emergency of international concern”.

Il nuovo *Piano pandemico nazionale* del 2021, tenuto conto dell'analisi già svolta nelle sezioni precedenti, **sembra essere in linea con gli obblighi, gli standard e le principali raccomandazioni internazionali**. Come segnalato da numerosi studi, però, l'Italia è uno dei Paesi dell'Unione Europea che più ha operato tagli alla spesa pubblica nel settore della sanità. In questa prospettiva, è quanto mai urgente che i fondi europei del *Piano nazionale di ripresa e resilienza* destinati al miglioramento del Sistema Sanitario Nazionale – circa 15 miliardi di euro – siano utilizzati per garantire l'implementazione del *Piano pandemico*, con un occhio alle necessità della fase di risposta: equipaggiamento e dispositivi di protezione individuale per gli operatori sanitari, *training* del personale – sanitario e no – plausibilmente coinvolto nell'attuazione del *Piano*, resilienza e rafforzamento delle strutture sanitarie³¹⁵.

Strettamente collegato al dovere di adottare un piano pandemico è poi **l'obbligo di presentare all'Organizzazione dei report** annuali sulla corretta attuazione degli obblighi scaturenti dal Regolamento sanitario e da altri strumenti³¹⁶. Dalla ricerca svolta, tali report non sono – al momento – disponibili.

³¹⁵ Il PNRR è disponibile all'indirizzo <https://italiadomani.gov.it/it/il-piano/missioni-pnrr/salute.html>.

³¹⁶ A tal proposito, si veda para 2.4.1.

4.4.3 Rafforzamento del sistema sanitario nazionale

L'articolo 13 del Regolamento sanitario internazionale (RSI) dispone che ciascuno Stato Parte debba “sviluppare, rafforzare e mantenere [...] la capacità di rispondere prontamente ed efficacemente ai rischi per la sanità pubblica e alle emergenze sanitarie di interesse internazionale di cui all'Allegato 1”. Sebbene, ad un primo sguardo, l'articolo sembri di rilevanza per la sola fase di preparazione, in quanto volto allo sviluppo delle capacità di risposta, l'attività di rafforzamento e mantenimento delle stesse può altresì rilevare nella fase di risposta. Lo scoppio di un'epidemia può infatti richiedere un intervento *in itinere* da parte delle autorità al fine di garantire che il sistema sanitario nazionale e gli altri attori coinvolti nella risposta pandemica siano in grado di farlo prontamente e, soprattutto, efficacemente.

Le necessità di interventi di rafforzamento del sistema sanitario nazionale nel corso di un evento CBRN ha trovato piena conferma nella gestione, da parte dell'Italia, della pandemia di Covid-19. Con il **decreto-legge n. 18/2020 (c.d. Cura Italia)**, il Governo ha infatti adottato – nel rispetto degli obblighi di cui all'articolo 13 del RSI – una serie di **misure volte a rafforzare il servizio sanitario nazionale**. Il Titolo I, rubricato *Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale*, disponeva in tal senso: lo stanziamento di fondi per il pagamento degli straordinari; l'assunzione di personale presso il Ministero della Salute e l'Istituto superiore di sanità (articoli 2 e 11); l'arruolamento temporaneo di medici e infermieri militari (articolo 7); l'autorizzazione a istituire aree sanitarie temporanee (articolo 4). Parimenti, al fine di rafforzare la capacità di rispondere efficacemente all'emergenza Covid-19, l'articolo 102 ha introdotto un **percorso di abilitazione accelerato** per i neo-laureati in medicina, prevedendo che il conseguimento della laurea magistrale a ciclo unico in Medicina e Chirurgia “abilita[sse] all'esercizio della professione di medico-chirurgo” con il solo giudizio di idoneità *ex* articolo 3 del decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca n. 58 del 2018.

Nell'ottica di un rafforzamento del sistema sanitario nazionale, è altresì da segnalare l'avvenuta istituzione, ad opera di un gruppo di società scientifiche, del **Forum Permanente sul Sistema Sanitario Nazionale nel post-Covid**. Un coinvolgimento del Forum da parte delle istituzioni competenti è, in questa prospettiva, auspicabile.

4.4.4 Obblighi di comunicazione e notifica

Come si è già avuto modo di dire, gli obblighi generali di comunicazione e notifica gravano su tutti gli Stati al verificarsi di un evento CBRN, indipendentemente dalla natura dello stesso e dalla normativa applicabile *ratione materiae*. Nel contesto della pandemia di Covid-19 l'Italia **sembra aver adempiuto correttamente** all'obbligo di notificare agli Stati terzi il possibile insorgere di una

minaccia alla salute transfrontaliera, nel rispetto di quanto sancito dal Regolamento sanitario internazionale del 2005 e dalla decisione 1082/2013 dell'Unione Europea.

Più complesso è invece accertare se, ed eventualmente in che misura, le autorità italiane abbiano adempiuto all'obbligo di informare la popolazione. In tal senso, è opportuno ricordare che la semplice informazione non solo potrebbe rivelarsi inefficace, ma potrebbe addirittura rivelarsi pericolosa, ove non gestita con attenzione. La natura frammentaria, e in taluni casi confusa, delle informazioni rilasciate dalle autorità – nonostante la necessità di tenere in considerazione la difficoltà per le autorità stesse di – potrebbe portare a ritenere che l'Italia **non abbia adempiuto del tutto al proprio dovere**. A tal riguardo, pesa **la scarsa attenzione che l'ordinamento ha avuto nella pianificazione della corretta gestione delle informazioni** in caso di evento CBRN.

In conclusione, il mancato aggiornamento del precedente *Piano pandemico* e il ritardo nella sua attivazione hanno minato seriamente la capacità delle autorità italiane di rispondere in maniera tempestiva ed efficace alla pandemia di Covid-19. Il nuovo *Piano pandemico antinfluenzale* del 2021 sembra essere in linea con gli obblighi, gli standard e le principali raccomandazioni internazionali. Si raccomanda di destinare – nel contesto del PNRR – le risorse necessarie all'attuazione del *Piano pandemico antinfluenzale* del 2021, e una maggiore attenzione nella gestione delle informazioni nella gestione di eventi che minaccino la salute pubblica.

5. RIPRESA

Diego Mauri, Università degli Studi di Firenze

5.1 Obblighi e raccomandazioni di portata generale

La fase di ripresa da eventi CBRN può essere definita come quella fase in cui è necessario adottare le misure necessarie per **‘ripristinare o migliorare le condizioni di vita e di salute, nonché le attività, i sistemi e le risorse di natura economica, fisica, sociale, culturale e ambientale, di una collettività colpita da un disastro, in linea con i principi dello sviluppo sostenibile e del c.d. *build back better*, al fine di ridurre o neutralizzare rischi futuri’**³¹⁷. Tale definizione è stata formulata con specifico riferimento ai disastri: la fase della ripresa, infatti, costituisce l’ultimo segmento temporale del c.d. *disaster management cycle*. Gli eventi CBRN che si qualificano come disastri, pertanto, dovranno essere gestiti in conformità agli obblighi relativi a questa fase. A ben vedere, però, gli obblighi in materia di ripresa sono suscettibili di estendersi anche a eventi non qualificabili, in senso stretto, come ‘disastri’: pertanto, gli sforzi che l’Italia ha messo (o dovrà mettere) in campo per adattarsi a quelli assumono rilevanza generale.

La fase di ripresa presenta numerosi punti di contatto con le altre fasi, in particolare quella della ‘risposta’³¹⁸ e quella della ‘prevenzione’³¹⁹. Nella definizione adottata, così come in altri atti normativi dedicati alla riduzione del rischio di disastri (quali il c.d. *Sendai Framework*)³²⁰, la nozione di ripresa è associata a quelle di ‘riabilitazione’ e di ‘ricostruzione’. La prima include misure di breve periodo finalizzate al ripristino dei servizi di base di una collettività colpita da un disastro, mentre la seconda si riferisce a misure di medio e lungo periodo quali la ricostruzione di infrastrutture critiche³²¹.

Se si considera che le misure di **risposta** sono quelle adottate in concomitanza con il verificarsi di un disastro, al fine di salvare vite o comunque ridurre al minimo l’impatto avverso dell’evento su una collettività, si vede bene come non sia agevole, in concreto, tenere distinte le due fasi, dal momento che misure intraprese per ‘rispondere’ a un disastro, se attuate correttamente, contribuiscono anche a gettare le basi per una migliore ripresa dall’evento disastroso. Altra componente essenziale delle

³¹⁷ Assemblea Generale delle Nazioni Unite, Report of the open-ended intergovernmental expert working group on indicators and terminology relating to disaster risk reduction (1 dicembre 2016) UN Doc A/71/644) p. 21 (traduzione nostra).

³¹⁸ Capitolo 4

³¹⁹ Capitolo 3

³²⁰ Sendai Framework, priorità n. 4 (‘Enhancing disaster preparedness for effective response and to “Build Back Better” in recovery, rehabilitation and reconstruction’).

³²¹ *Report of the open-ended intergovernmental expert working group on indicators and terminology relating to disaster risk reduction*, cit., parr. 21, 22.

misure relative alla fase di ripresa, soprattutto nel breve e medio termine, è la tutela delle vittime di eventi CBRN: nelle ipotesi in cui tali eventi siano di origine dolosa o accidentale, tale tutela include anche forme di risarcimento del danno o di indennizzi di altro genere, nonché la predisposizione di programmi di assistenza e supporto psicologico³²².

Dall'altro canto, misure di lungo periodo – specialmente se improntate alla logica di *Build Back Better* (BBB), cioè alla ricostruzione di un determinato sistema o infrastruttura in modo da renderlo più capace di resistere a disastri futuri (c.d. *resilienza*) – rispondono altresì a logiche di **prevenzione**: gli obblighi in materia di prevenzione di eventi CBRN, dunque, potrebbero essere soddisfatti a partire dalla corretta esecuzione di misure nella fase di ripresa, ‘chiudendo’ idealmente il *disaster management cycle*. Le fasi di ripresa e di prevenzione si toccano, per così dire, alle estremità.

Dall'analisi degli strumenti internazionali ed eurounitari nel loro complesso, si può vedere che gli obblighi in materia di ripresa da eventi CBRN **non hanno finora ricevuto una compiuta e autonoma sistematizzazione a livello normativo**. Essi si presentano infatti come:

- *diffusi*, quanto alla collocazione: essi si trovano infatti racchiusi in numerosi strumenti internazionali e regionali, vincolanti e non vincolanti, per tipologie di eventi di natura assai diversa;
- *generici*, quanto al contenuto: essi includono misure – quali lo sviluppo di infrastrutture critiche resilienti o di servizi di risposta ad emergenze il più possibile efficienti, nonché l'adozione di tecniche istituzionali per condividere le migliori pratiche possibili in casi di disastri (c.d. *lessons learned*) – che tipicamente lasciano un ampio margine di discrezionalità al soggetto che ne è destinatario³²³.

Ciononostante, le misure di ripresa – proprio in virtù della logica BBB ad esse sottesa – possono assumere una **portata (economica e sociale) assai considerevole**. Si pensi, ad esempio, al dispositivo per la ripresa e la resilienza adottato dall'Unione Europea, con regolamento (UE) 2021/241, adottato lo scorso febbraio come meccanismo per contrastare gli effetti, anche a lungo periodo, della pandemia di Covid-19 e inserito nel più ampio programma *Next Generation EU* (NGEU)³²⁴. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) adottato dall'Italia in risposta alla pandemia si fonda, per l'81%, proprio su risorse stanziare a livello europeo. Nella logica di BBB, dunque, le misure di ripresa giocano un ruolo fondamentale nel migliorare la resilienza e la funzionalità del sistema di riferimento.

³²² Sendai Framework, cit., par. 33(o).

³²³ Cfr. intervista a Federico Benolli (SAFE, 9.6.2022), secondo il quale la fase di *recovery* tende a essere la maggiormente trascurata anche a livello di finanziamento di progetti europei.

³²⁴ Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

Per tali ragioni, si descriveranno, sia pure per sommi capi, le principali caratteristiche e i punti di forza (e di debolezza) del PNRN attualmente in essere (sezione 4.5).

Sulla base di tali premesse, la presente sezione si occuperà di fornire un quadro generale sui principali obblighi internazionali ed eurounitari in materia di ripresa, prima di affrontare la questione dell'avvenuto recepimento dei medesimi nell'ordinamento italiano.

5.1.1 Obblighi di repressione

La prima tipologia di obblighi rilevanti per la fase di ripresa è costituita dagli obblighi di repressione, in senso lato, di **condotte da cui è scaturito, o che hanno contribuito a fare scaturire, un evento CBRN**. Le misure di repressione sono, innanzitutto, quelle di natura penalistica, finalizzate cioè all'imposizione di sanzioni penali nei confronti dei soggetti ritenuti responsabili di un illecito penale (persone fisiche e giuridiche); ma esse possono ben includere anche sanzioni di tipo diverso (ad es. amministrativo o tributario), in particolare per fatti non sufficientemente gravi da giustificare l'applicazione di sanzioni penali.

Gli obblighi di repressione presuppongono, logicamente, la previsione di illeciti (penali, civili o amministrativi); sul piano internazionale, pertanto, i principali strumenti impongono agli Stati, ancora prima di reprimere determinate condotte, obblighi di prevedere tali condotte come illecite nel diritto interno (c.d. **obblighi di criminalizzazione**)³²⁵. Gli obblighi di criminalizzazione svolgono pertanto un'importante funzione nella fase di prevenzione di eventi CBRN, dal momento che rispondono all'esigenza di prevenzione generale della commissione di condotte criminose. L'adempimento degli obblighi di criminalizzazione, inoltre, costituisce una condizione preliminare per la repressione di condotte rilevanti per eventi CBRN, e dunque rilevano anche nella fase di ripresa.

I principali strumenti internazionali che contengono **obblighi di repressione** prevedono, ad esempio:

- l'obbligo di giudicare o estradare soggetti ritenuti responsabili di illeciti penali o indagati per simili fatti (c.d. *aut dedere aut iudicare*);
- l'obbligo di condurre indagini adeguate per l'accertamento di eventuali responsabilità;
- l'obbligo di cooperare con e fornire assistenza ad altri Stati coinvolti nel procedimento.

³²⁵ A.M. AMOROSO, *Criminal Repression of CBRN-Related Violations Which Do Not Amount to International Crimes*, in A. DE GUTTRY, M. FRULLI, F. CASOLARI, L. POLI (a cura di), *International Law and Chemical, Biological, Radio-Nuclear (CBRN) Events. Towards an All-Hazards Approach*, Leiden, Brill, 2022, p. 599 ss.

Le principali fonti di tali obblighi di repressione sono i trattati (internazionali e regionali) rilevanti in materia, dunque nel campo delle norme in materia di **diritto umanitario, anti-terrorismo, diritto dell'ambiente** e, non da ultimo, **diritti umani**. La condotta di base, oggetto di sanzione, è molto spesso di tipo doloso; talora – soprattutto in materia di incidenti – anche di tipo colposo. Ne consegue che obblighi di repressione esistono con riferimento a eventi CBRN di natura dolosa e di natura accidentale (cioè, di origine umana): la sanzione, in questi casi, è in grado di svolgere la funzione che le è propria, ovvero *reprimere* in modo adeguato la condotta illecita e, così facendo, soddisfare esigenze di sicurezza sociale. Al contrario, rispetto ad eventi di origine esclusivamente naturale, obblighi di repressione sono, per necessità, da escludersi. In tali casi, come si vedrà tra poco, sono da considerarsi obblighi di assistenza in favore delle vittime.

5.1.2 Obblighi di assistenza alle vittime

Obblighi in materia di assistenza alle vittime sono enucleati in diversi strumenti internazionali e regionali³²⁶. Innanzitutto, in quei casi in cui l'evento CBRN si qualifichi come illecito internazionale commesso dallo Stato, incombono su questi gli obblighi di cessazione dell'illecito, di riparazione, di fornire adeguate garanzie di non ripetizione. Se si tratta di violazione di diritti umani o di diritto internazionale umanitario, inoltre, trova applicazione il corrispondente regime di rimedi.

Le principali convenzioni in materia di **armi CBRN** – il Trattato sulla Non Proliferazione delle armi nucleari, la Convenzione sulle armi biologiche e la Convenzione sulle armi chimiche – non contengono specifici obblighi in materia di assistenza delle vittime, salvo disposizioni generiche di cooperazione tra Stati che potrebbero riverberarsi sulla protezione delle vittime. Solo il recente Trattato sulla proibizione delle armi nucleari (TPNW) contiene, agli artt. 6 e 7, obblighi più dettagliati di assistenza alle vittime e di cooperazione tra Stati nel fornire detta assistenza.

L'assistenza alle vittime è prevista, seppur spesso in modo implicito, nei trattati in materia di **terrorismo**, come effetto degli obblighi di criminalizzazione e repressione citati sopra: esse possono dunque rivolgersi ai giudici dello Stato per domandare il risarcimento dei danni subiti nei confronti dei responsabili degli eventi CBRN di natura dolosa. Obblighi maggiormente sviluppati sono previsti negli strumenti dell'Unione Europea, in cui sono incluse anche forme di assistenza psicologica e sociale e misure di reintegrazione nella società³²⁷.

³²⁶ F. CAPONE, *Obligations to Provide Access to Adequate Remedies to Victims of CBRN Events under IHL and IHRL*, in A. DE GUTTRY, M. FRULLI, F. CASOLARI, L. POLI (a cura di), *International Law and Chemical, Biological, Radio-Nuclear (CBRN) Events*, cit., p. 619 ss.

³²⁷ Direttiva (UE) 2017/541 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 marzo 2017 sulla lotta contro il terrorismo.

L'assistenza alle vittime, nei casi di eventi CBRN di natura **accidentale**, si declina nell'obbligo per gli Stati di adottare adeguate forme di responsabilità in sede civile. Gli strumenti internazionali rilevanti dettano norme affinché gli ordinamenti interni degli Stati parti offrano adeguate *chance* di ottenere ristoro per i danni subiti (regolando, ad esempio, questioni di giurisdizione e competenza, o introducendo obblighi di prevedere forme di responsabilità oggettiva, che prescindano dalla dimostrazione della colpa da parte del soggetto coinvolto in attività con agenti CBRN).

Per quanto concerne gli eventi di origine **naturale**, qualificabili come disastri, è stato osservato come l'accento sia posto sulle fasi di prevenzione, preparazione e risposta, più che su quella di ripresa, ciò che si traduce in una limitata attenzione all'assistenza alle vittime³²⁸. In questo campo, obblighi maggiormente definiti (ma meno specifici) sono rinvenibili nel settore dei diritti umani: gli Stati sono infatti chiamati ad adottare misure adeguate di protezione degli individui (a protezione della vita e dell'integrità fisica, ad esempio), ciò che dunque vale anche per le vittime di eventi CBRN.

5.1.3 Obbligo di reintegrare l'ambiente

Qualora l'evento CBRN abbia prodotto effetti pregiudizievoli sull'ambiente, nella fase di ripresa gli Stati dovrebbero adottare le misure necessarie per elidere tali effetti e reintegrare lo *status quo ante*.

La fonte di tali obblighi internazionali non è di facile individuazione. Infatti, **sul piano generale**, si può dire che, se l'evento in questione è attribuibile allo Stato, l'obbligo di riparazione impone *in primis* il ripristino dello *status quo ante*, laddove oggettivamente possibile e non eccessivamente oneroso³²⁹. **Sul piano specifico**, una chiara enucleazione di tale obbligo si è avuta solo di recente, a livello pattizio, con il già citato TPNW: l'art. 6, par. 2, impone infatti l'obbligo, con riferimento ad aree contaminate in conseguenza del test o dell'impiego di armi nucleari o altri dispositivi e che si trovino sotto la giurisdizione o il controllo dello Stato, di adottare le misure 'necessarie ed appropriate' per la loro reintegrazione. È stato notato come tale obbligo non si riferisca ad eventi *successivi* all'entrata in vigore dello strumento, ciò da cui discende dunque l'obbligo di adottare misure di reintegrazione anche per fatti pregressi³³⁰.

³²⁸ CAPONE, *Obligations to Provide Access*, cit., p. 630.

³²⁹ Articoli sulla responsabilità dello Stato per il fatto illecito internazionale, art. 35.

³³⁰ D. RIEKTER, *The Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons: A Further Confirmation of the Human and Victim-Centred Trend in Arms Control Law*, in J. L. BLACK-BRANCH, D. FLECK (a cura di), *Nuclear Non-Proliferation in International Law - Volume IV*, Amsterdam, TMC Asser Press, 2019, p. 325 ss.

5.2 Obblighi e raccomandazioni relativi alla ripresa da eventi CBRN intenzionali

Nei principali strumenti internazionali e regionali dedicati alla regolamentazione di eventi CBRN di origine dolosa, gli obblighi inquadrabili nella fase di ripresa sono, tipicamente, **obblighi di criminalizzazione** e, soprattutto, di **repressione** di condotte contrarie a quanto previsto nello strumento in questione.

Particolarmente avvertita è, poi, la necessità di assicurare alle vittime di questa tipologia di eventi CBRN la possibilità di: (a) vedere sanzionati, tipicamente in sede penale, gli autori degli illeciti; (b) vedersi riconosciuta, nelle forme previste dall'ordinamento giuridico interno, una somma di danaro, a titolo di risarcimento dei danni (materiali e morali) derivanti dalla commissione della condotta prevista come illecita, o da attingersi a fondi *ad hoc* disciplinati per legge. Tale duplice prospettiva, strutturalmente incentrata sulla vittima di condotte criminose anche gravi, è tesa a garantire, da un lato, la punizione dei responsabili e, dall'altro lato, la riabilitazione della vittima e il suo 'riconoscimento', in quanto tale, davanti all'intera società.

È possibile distinguere, a tal riguardo, due macro-aree di eventi CBRN di natura dolosa nelle quali declinare gli obblighi nella fase di ripresa: i crimini internazionali (5.2.1) e le condotte criminose che, pur non qualificandosi come crimini internazionali, sono oggetto di obblighi di criminalizzazione e repressione a livello interno, con particolare riferimento ad atti di matrice terroristica (5.2.2).

5.2.1 Crimini internazionali

Diritto Internazionale e dell'Unione Europea

Gli obblighi di repressione di crimini internazionali hanno, oggi, natura consuetudinaria, oltre che pattizia. I principali strumenti rilevanti impongono, oltre a obblighi di criminalizzazione, anche obblighi di investigazione, di cattura o estradizione e, se del caso, di punizione dei responsabili³³¹. Si possono menzionare lo Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale (CPI), la Convenzione sulla proibizione dello sviluppo, produzione e immagazzinaggio di armi batteriologiche e tossine e sulla loro distruzione (BWC) (Londra-Mosca-Washington, 10 aprile 1972), la Convenzione sulla proibizione dello sviluppo, produzione, immagazzinaggio e uso di armi chimiche e sulla loro distruzione (CWC) (Parigi, 13 gennaio 1993), il Trattato sulla proibizione delle armi nucleari (New York, 7 luglio 2017), entrato in vigore il 22 gennaio 2021.

In particolare, per quel che concerne tale ultimo strumento, esso si configura come il più completo, sotto il profilo degli obblighi di ripresa, dei trattati rilevanti. In esso, infatti, sono contenuti obblighi

³³¹ L. VIERUCCI, *Obligations to Prosecute CBRN-Related International Crimes*, in A. DE GUTTRY, M. FRULLI, F. CASOLARI, L. POLI (a cura di), *International Law and Chemical, Biological, Radio-Nuclear (CBRN) Events*, cit., p. 579.

di criminalizzazione e di repressione (art. 5, all'interno del più generale obbligo di adottare misure interne di esecuzione del trattato) e di assistenza alle vittime, nonché – e ciò costituisce un punto di indubbia rilevanza – di reintegro dell'ambiente (art. 6). In particolare, alle vittime deve essere riconosciuta assistenza adeguata sulla base dell'età e del genere, senza discriminazioni, ivi incluso forme di supporto medico-psicologico e di inclusione socio-economica (art. 6, par. 1); la disposizione richiama espressamente le norme rilevanti in materia di diritti umani e di diritto internazionale umanitario. Quanto all'ambiente, è previsto l'obbligo di adottare misure 'necessarie ed appropriate' per la reintegrazione delle aree contaminate in conseguenza di un impiego di armi nucleari vietato dal Trattato. Più in generale, l'art. 7 fissa obblighi di cooperazione internazionale e di assistenza, anche nei confronti delle vittime (par. 4).

Diritto interno e prassi

L'Italia si è adattata ai **principali strumenti** internazionali in materia, con la conseguenza che, sotto il profilo della criminalizzazione di condotte vietate a livello internazionale e della repressione nell'ordinamento interno, le criticità nella fase di ripresa da eventi CBRN che si qualificano come crimini internazionali sono quelle già messe a fuoco a livello generale³³².

Per quanto riguarda il profilo specifico dell'adattamento allo Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale (CPI), l'Italia lo ha ratificato e vi si è adeguata con **legge 20 dicembre 2012, n. 237**, che regola la cooperazione fra le autorità italiane e quelle dell'organo internazionale (ciò che rileva senz'altro in termini di repressione). Tuttavia, **manca una normativa interna** che recepisca espressamente il **diritto sostanziale** contenuto nello Statuto di Roma, ciò che potrebbe rilevare per quanto attiene quelle fattispecie criminose che, pur contenute nello strumento pattizio, non trovino adeguata collocazione nelle disposizioni vigenti.

Con riferimento a trattati che richiamino espressamente l'impiego di agenti CBRN, che potrebbero essere impiegati per commettere crimini internazionali, si possono citare i seguenti.

³³² Rispetto alla Convenzione sulla prevenzione e repressione del crimine di genocidio (New York, 9 dicembre 1948), l'Italia ha aderito con legge 11 marzo 1952, n. 153, adattandosi quindi con legge 9 ottobre 1967, n. 962; rispetto ai crimini di guerra, sono da ricordarsi le disposizioni contenute nel codice penale militare di guerra (regio decreto 20 febbraio 1941, n. 303), seppur solo parzialmente idonee a coprire il largo ventaglio di fattispecie presenti nel diritto internazionale; rispetto ai crimini contro l'umanità, l'Italia non ha adottato una normativa specifica, sicché occorre far riferimento alle disposizioni generali in materia penale; quanto, infine, al crimine di aggressione, è di recente intervenuta la legge 10 novembre 2021, n. 202, che ha ratificato gli emendamenti da ultimo proposti a Kampala nel 2010 e dato loro esecuzione nell'ordinamento interno.

L'Italia ha ratificato la BWC con **legge 8 ottobre 1974, n. 618**, senza però **introdurre fattispecie criminose *ad hoc*** (e a dispetto dell'art. IV, che sancisce obblighi di criminalizzazione). Va però segnalato che le corrispondenti fattispecie possano già ritenersi coperte dalle norme esistenti.

L'Italia ha ratificato la CWC con la **legge 18 novembre 1995 n. 496**, dando attuazione agli obblighi di criminalizzazione e repressione attraverso l'**introduzione di nuove fattispecie** criminose nel proprio ordinamento (artt. 10-13).

Quanto alle armi nucleari, occorre ricordare che l'Italia **non ha firmato né ratificato** il Trattato sulla proibizione delle armi nucleari.

5.2.2 Condotte non qualificabili come crimini internazionali

Gli eventi CBRN di origine dolosa che non costituiscono crimini internazionali sono disciplinati da numerosi strumenti giuridici, che l'Italia ha, per la maggior parte, firmato e ratificato, spesso adottando norme di recepimento *ad hoc*. L'esecuzione di obblighi di repressione, infatti, richiede particolari adempimenti da parte degli organi legislativi italiani, dato il rispetto, costituzionalmente imposto, del principio di legalità dei reati e delle pene³³³. Di seguito, pertanto, si offrirà una panoramica dei principali strumenti internazionali ed europei e dei rispettivi atti di adattamento adottati dall'Italia.

Diritto Internazionale e dell'Unione Europea

La **Convenzione sulla protezione fisica dei materiali nucleari e suoi emendamenti (CPPNM)** contiene precisi obblighi di criminalizzazione di condotte intenzionali (non necessariamente terroristiche) volte a mettere a repentaglio la sicurezza delle attività relative a sostanze nucleari; non vi sono disposizioni specifiche sull'assistenza da fornire a vittime, mentre sono stabiliti obblighi di cooperazione tra Stati.

Gli obblighi in materia di repressione di condotte terroristiche sono quelli maggiormente sviluppati. Dato l'elevato numero di strumenti che, a livello internazionale e regionale, si occupano di fronteggiare la minaccia terroristica, si procederà, nel prosieguo, all'illustrazione dei principali.

Occorre menzionare la **Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo** (New York, 9 dicembre 1999), cui si aggiungono la **Convenzione internazionale per la soppressione di atti di terrorismo nucleare** (New York, 14 settembre 2005) e, sul piano europeo,

³³³ Art. 25, co. 2., Cost.

la **Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo** (Varsavia, 16 maggio 2005), nonché il suo **Protocollo addizionale** (Riga, 22 ottobre 2005). Vanno poi ricordate la **Convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, ricerca, sequestro e confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo** (Varsavia, 16 maggio 2005) e il **Protocollo di emendamento della Convenzione europea per la repressione del terrorismo** (Strasburgo, 15 maggio 2003).

Da ultime, occorre menzionare la **Convenzione sulla soppressione di atti illeciti relativi all'aviazione civile internazionale (Pechino, 10 settembre 2010)**, con il suo Protocollo supplementare per soppressione di atti di cattura illecita di aeromobili: nata dalla necessità di aggiornare il diritto scritto in materia (la Convenzione per la soppressione di atti illeciti contro la sicurezza dell'aviazione civile, fatta a Montreal il 23 settembre 1971), a fronte dell'evolversi delle nuove minacce indirizzate ai voli civili (in particolare, all'indomani dei tragici dirottamenti aerei che hanno consentito la commissione di attacchi terroristici), la Convenzione di Pechino contiene una lista di condotte vietate che abbraccia anche il rilascio, l'uso o il trasporto di 'BCN weapons' (definite all'art. 2 lett. h). Uguale espressione figura nei due **Protocolli del 2005** a, rispettivamente, la **Convenzione sulla soppressione degli atti illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima**³³⁴ e il **Protocollo sulla soppressione degli atti illeciti contro la sicurezza delle installazioni fisse situate sulla piattaforma continentale**³³⁵. In entrambi i Protocolli è prevista l'introduzione nell'ordinamento interno di norme che incriminino l'impiego di 'BCN weapons' (come definito all'art. 1 della Convenzione, modificato dal rispettivo Protocollo). Le definizioni di 'BCN weapons' della Convenzione di Pechino e dei Protocolli appena menzionati, dal punto di vista materiale, sono del tutto sovrapponibili.

Infine, per quanto concerne lo specifico piano del diritto dell'Unione Europea, la **Direttiva (UE) 2017/541 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 marzo 2017 sulla lotta contro il terrorismo** rappresenta il principale strumento normativo per il contrasto al fenomeno terroristico, adottato in seguito agli attacchi di cellule dell'ISIS presenti nel territorio di Stati Membri dell'UE. Tale strumento si somma alla più generale **Direttiva 2012/29/UE**³³⁶.

Diritto interno e prassi

³³⁴ Adottata il 10 marzo 1988, entrata in vigore il 1 marzo 1992.

³³⁵ Adottata il 10 marzo 1988.

³³⁶ Direttiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012 che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI.

L'Italia ha ratificato la CPNMM con **legge 7 agosto 1982, n. 704** (introducendo, all'art. 3, fattispecie criminose corrispondenti a quelle elencate nel trattato) e, di recente, gli emendamenti del 2005 con **legge 28 aprile 2015, n. 58**. Da segnalarsi, in particolare, le norme di adattamento relative agli obblighi di dotarsi di 'scenari di riferimento e piani di protezione fisica' (art. 5, rilevante per fase di preparazione) e di 'recupero e messa in sicurezza delle materie nucleari' (art. 7, rilevante per fase di risposta). Quanto agli obblighi di criminalizzazione, essi sono soddisfatti con l'inserimento di **nuove fattispecie criminose** e l'adeguamento di norme procedurali agli artt. 8 ss.

La Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo (New York, 9 dicembre 1999). La Convenzione è stata oggetto di ratifica in forza della **legge 14 gennaio 2003, n. 7**, con la quale si sono introdotte le necessarie norme di adeguamento dell'ordinamento italiano, e segnatamente: (a) una **fattispecie di responsabilità degli enti** nei casi di delitti con finalità di terrorismo e di eversione dell'ordine democratico (art. 3, che ha introdotto l'art. 25-quater al d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231); (b) **nuove forme di accesso al fondo per le vittime di terrorismo e della criminalità organizzata** di cui alla legge 20 ottobre 1990, n. 320. Con la seconda, pertanto, l'Italia ha adottato una misura tipicamente 'di ripresa', consentendo il supporto (economico) alle vittime di tali reati, aggiuntiva rispetto al risarcimento dei danni liquidabili all'esito del processo.

Altri strumenti pattizi sono stati recepiti con la **legge 28 luglio 2016, n. 153**, la quale contiene norme di adattamento, segnatamente, all'art. 4, l'infusione di nuove fattispecie di reato (quali il finanziamento di condotte con finalità di terrorismo e la sottrazione di beni o denaro sottoposti a sequestro, rispettivamente agli artt. 270-quinquies.1 e 270-quinquies.2 c.p.), nonché nuove ipotesi di confisca conseguente alla commissione di determinati reati (art. 270-septies).

Da notare, in particolare, è la disposizione inserita all'**art. 280-ter c.p.**, rubricata "atti di terrorismo nucleare", con cui si punisce la condotta di chi, con le finalità di terrorismo, procura a sé o altri materia radioattiva, crea o comunque viene in possesso di ordigni nucleari, utilizza materia radioattiva o ordigni nucleari, oppure utilizza o danneggia un impianto nucleare così da realizzare il rilascio di (o da far sorgere il pericolo concreto che si rilasci) materia radioattiva. Il **comma 3** dell'articolo in esame estende la punibilità – e ciò costituisce una felice innovazione introdotta in sede di recepimento – alle medesime condotte aventi ad oggetto 'materiale o aggressivi chimici o batteriologici'. In altre parole, come evidenziato pure dalla Relazione del Consiglio dei Ministri sul disegno di legge in questione, **l'aggiunta degli elementi chimici e biologici consente di sottoporre alla medesima regolamentazione una vasta gamma di eventi CBRN di matrice terroristica, guadagnando così in termini di efficienza e semplificazione.**

Devono essere menzionati quindi l'art. 5, che individua nel Ministero della Giustizia il punto di contatto nazionale per le comunicazioni previste dalla Convenzione per la soppressione degli atti di terrorismo nucleare, e l'art. 6, che introduce modifiche e correttivi al codice di procedura penale limitatamente alla gestione di beni sottoposti a sequestro (in particolare, il loro mantenimento in sicurezza durante la pendenza del procedimento penale, al fine di garantire l'incolumità della popolazione)³³⁷.

Va però evidenziato che la legge n. 153/2016 – diversamente dalla legge n. 7/2003 – **non** ha introdotto norme dedicate all'accesso al **fondo per le vittime** di terrorismo e della criminalità organizzata. Di per sé, l'art. 13 della Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo imponeva l'adozione di adeguate misure di sostegno alle vittime e ai loro familiari.

Il legislatore, come chiarito dalla Relazione, ha ritenuto non necessarie ulteriori modifiche, stante l'esistenza di misure idonee a soddisfare l'obbligo convenzionale (tre le quali il patrocinio a spese dello Stato in favore delle vittime di terrorismo, come disposto dagli artt. 10 ss. legge 3 agosto 2004, n. 206). Si tratta, all'evidenza, di forme di tutela assai limitata, che comunque non soddisfano l'esigenza di garantire l'adeguata assistenza socio-psicologica alle vittime di tali condotte.

Con riferimento alla Direttiva (UE) 2017/541 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 marzo 2017 sulla lotta contro il terrorismo, si segnala che le fattispecie incriminatrici erano già presenti, al momento della sua adozione, nell'ordinamento italiano, anche per effetto del **decreto-legge 18 febbraio 2015, n. 7**, e della **legge n. 153/2016**, con la conseguenza che nessuna particolare misura di adeguamento si rendesse necessaria³³⁸.

Infine, l'Italia non ha (ancora) ratificato la Convenzione sulla soppressione di atti illeciti relativi all'aviazione civile internazionale (Pechino, 10 settembre 2010), né i Protocolli alla Convenzione sulla soppressione degli atti illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima e il Protocollo sulla soppressione degli atti illeciti contro la sicurezza delle installazioni fisse situate sulla piattaforma continentale.

³³⁷ V. Relazione al d.d.l. "Norme per il contrasto al terrorismo, ratifica Convenzione Consiglio d'Europa per prevenzione del terrorismo (Varsavia 16 maggio 2005), della Convenzione Internazionale soppressione atti terrorismo nucleare (New York 14 settembre 2005), del Protocollo di emendamento alla Convenzione Europea per repressione del terrorismo (Strasburgo 15 maggio 2003) e della convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio (Varsavia 16 maggio 2005)", 31 luglio 2015.

³³⁸ S. SANTINI, L'Unione europea compie un nuovo passo nel cammino della lotta al terrorismo: una prima lettura della Direttiva 2017/541, in *Diritto penale contemporaneo*, fasc. 7-8/2017, p. 13 ss.

5.3 Obblighi e raccomandazioni relativi alla ripresa da eventi CBRN di natura accidentale

Anche nei casi di eventi CBRN non di natura dolosa, ma verificatisi in conseguenza di un incidente – rispetto al quale è ipotizzabile una responsabilità, al più di natura colposa, da parte di persone fisiche e giuridiche –, esistono obblighi internazionali ed eurounitari di ripresa. Accanto all’obbligo di cooperazione (di rango consuetudinario e generale) vanno annoverati obblighi di criminalizzazione e di repressione, nonché obblighi di assistenza alle vittime. In generale, è stato osservato come i regimi di responsabilità per danni cagionati all’ambiente da attività in sé pericolose (tra cui rientrano le attività connesse ad agenti CBRN) siano ancora in una fase embrionale: diversi, infatti, sono gli strumenti pattizi che ribadiscono l’importanza di adottare efficaci modelli di responsabilità e compensazione, ma che ancora non sono entrati in vigore (per mancanza di un numero sufficiente di ratifiche).³³⁹

Diritto Internazionale e dell’Unione Europea

Per quanto riguarda gli agenti di natura nucleare e radiologica, occorre menzionare la **Convenzione sulla responsabilità civile nel campo dell’energia nucleare (Parigi, 29 luglio 1960) e i suoi protocolli addizionali, da ultimo quello del 2004, nonché la Convenzione complementare (Bruxelles, 31 gennaio 1963) e protocolli addizionali**. Scopo principale di questi strumenti, nel quadro istituzionale offerto dall’Agenzia europea per l’energia nucleare, è l’armonizzazione delle legislazioni interne in materia di danni cagionati dall’impiego pacifico dell’energia atomica e la predisposizione di forme di risarcimento per le vittime di attività che, pur consentite, sono contraddistinte da un elevato tasso di rischio. Tali strumenti si sommano alla **Convenzione sulla responsabilità civile da danno nucleare (Vienna, 21 maggio 1963)**; la necessità di uniformare la disciplina contenuta nei due sistemi (il primo regionale, il secondo universale) portò, nel **1988**, all’adozione di un **Protocollo comune**. Dal punto di vista del riconoscimento dell’indennizzo alle vittime, il **Protocollo del 2004** segna un importante passo in avanti: esso infatti innalza l’ammontare minimo dei risarcimenti, aumenta il novero dei danni risarcibili (tra cui quelli all’ambiente), estende i periodi di prescrizione e decadenza per le corrispondenti azioni civili.

Occorre altresì menzionare la **Convenzione sulla compensazione supplementare dei danni nucleari** (adottata il 12 settembre 1997 ed entrata in vigore il 15 aprile 2015). L’obiettivo dello strumento è, tra gli altri, quello di garantire somme di importo significativo in favore delle vittime di

³³⁹ C.T. ANTONIAZZI, CBRN Events and International Environmental Law: From Fragmentation to Mutual Supportiveness and Coordination, in A. DE GUTTRY, M. FRULLI, F. CASOLARI, L. POLI (a cura di), *International Law and Chemical, Biological, Radio-Nuclear (CBRN) Events*, cit., p. 525.

incidenti nucleari, tramite fondi pubblici che gli Stati costituiscono principalmente sulla base della loro capacità nucleare.

Per quanto riguarda gli incidenti industriali che non coinvolgano agenti nucleari, occorre menzionare la **Convenzione sugli effetti transfrontalieri degli incidenti industriali** (Helsinki, 17 marzo 1992, modificata il 15 dicembre 2015). Adottata nel quadro della Commissione Economica per l'Europa delle Nazioni Unite (UNECE), essa contiene disposizioni relative alle varie fasi di prevenzione, preparazione e risposta a incidenti industriali, ivi incluse le c.d. *restoration measures* (art. 3). In realtà, nel testo convenzionale non è rinvenibile una definizione di tali misure, né sono presenti obblighi specifici da includere in quelli sopra identificati come relativi alla fase di ripresa. Vanno segnalati l'art. 13 (che obbliga gli Stati, in via generale, ad elaborare regole, criteri e procedure nel campo della responsabilità) e il punto 6 dell'Allegato VII (relativo alle misure di preparazione), ai sensi del quale i c.d. *contingency plans* da adottarsi in vista di incidenti industriali dovrebbero includere anche misure di ripresa.

Altri obblighi di criminalizzazione sono contenuti nella **Convenzione sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi e del loro smaltimento** (Basilea, 22 marzo 1989), segnatamente agli artt. 4, par. 4, e 9, par. 5., nonché nella **Convenzione sulla procedura di previo consenso informato per certe sostanze chimiche pericolose e pesticidi negli scambi internazionali** (Rotterdam, 10 settembre 1998) e nella **Convenzione sulle sostanze inquinanti organiche persistenti** (*persistent organic pollutants – POPs*, fatta a Stoccolma il 22 maggio 2001).

Sul versante eurounitario, si possono menzionare gli obblighi di criminalizzazione contenuti nello strumento più rilevante per la gestione di incidenti industriali connessi con sostanze pericolose, ovvero la **Direttiva 2012/18/UE (c.d. 'Seveso III')**, nonché, in materia di gestione di rifiuti pericolosi, il **Regolamento (CE) n. 1013/2006** del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 giugno 2006 (che, all'art. 50, impone agli Stati Membri l'adozione di un sistema sanzionatorio effettivo, proporzionato e dissuasivo per le violazioni delle norme ivi contenute).

Quanto ad atti normativi privi di valore giuridico vincolante, sono da segnalarsi i **Principi Guida per la prevenzione, preparazione e risposta a incidenti chimici**, elaborati dall'OCSE e aggiornati da ultimo nel 2012. Benché la fase di ripresa non rientri direttamente nell'oggetto del documento, alcune disposizioni raccolgono obblighi già enucleati nei precedenti strumenti: si tratta della fase di *follow-up*, che comprende sia misure di risposta sia, sul medio e lungo periodo, misure di ripresa (Parte D).

Concentrandosi sulla Parte D, si tratta di misure relative alla documentazione dell'incidente (capitolo 14) e di adeguata investigazione delle cause (capitolo 15) al fine di individuare i punti critici

e correggerli in vista di incidenti futuri. Così facendo, come si è visto in apertura di questa sezione, le misure di ripresa si ricongiungono, idealmente, alle misure di prevenzione.

Diritto interno e prassi

L'Italia si è adattata agli strumenti in materia di eventi di tipo nucleare, da ultimo, con la **legge 23 luglio 2020, n. 97**, così adeguandosi alle regole internazionali testé citate. Vale la pena ricordare che l'Italia è stato l'ultimo Stato Membro dell'Unione Europea a concludere le procedure di ratifica del Protocollo, con un ritardo che diede pure avvio, nel 2012, a una procedura di infrazione da parte della Commissione europea, chiusa nel 2013 dopo che l'Italia ebbe fornito adeguate assicurazioni.

L'Italia ha depositato il suo strumento di ratifica del Protocollo del 2004 in data 17 dicembre 2021; il Protocollo è entrato in vigore in data 1 gennaio 2022. Dal punto di vista della ripresa, occorre segnalare che, **nella nozione di 'danno nucleare' adottata dalla legge, rientrano pure le c.d. misure di reintegro (art. 3, co. 2, lett. f-ter)**: si tratta di misure finalizzate al ripristino di componenti dell'ambiente danneggiati o distrutti a seguito di un incidente nucleare, nonché – sempre che ciò sia 'ragionevole' (e quindi non eccessivamente oneroso) – all'introduzione, *ex novo*, di tali componenti.

Tali misure, approvate dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, su proposta dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), sentito l'Ispettorato nazionale per la sicurezza nucleare e la radioprotezione (ISIN), mirano a reintegrare o a ristabilire componenti dell'ambiente danneggiati o distrutti, ovvero a introdurre, quando ciò sia ragionevole, l'equivalente di tali componenti nell'ambiente.

Non vi è ancora prassi applicativa rispetto a tali misure: presenti sulla carta, esse dovranno essere testate alla prova dei fatti.

Occorre ricordare che l'Italia ha solo firmato, ma non ratificato, la Convenzione sulla compensazione supplementare dei danni nucleari; ha dato invece esecuzione alla Convenzione di Helsinki con **legge 20 febbraio 2002, n. 30**, senza adottare però specifiche norme di recepimento.

Non sono pertanto previste, per tipologie di eventi CBRN diverse da quelli nucleari, misure di reintegro quali quelle di cui alla legge 23 luglio 2020, n. 97, sopra menzionate, ciò che rappresenta un indice di evidente frammentarietà in questa tipologia di misure di ripresa.

Per quanto riguarda gli strumenti euro-unitari, l'Italia si è adeguata alla Direttiva *Seveso III* con **d.lgs. 26 giugno 2015, n. 105**. Benché finalizzata alla prevenzione di incidenti e, in caso questi si verificano, di limitarne il più possibile gli effetti nocivi su salute umana e ambiente (dunque rilevante

per altri fasi del ciclo di gestione di emergenze), alcune disposizioni possono essere inquadrate nella fase di ripresa. Si tratta, in particolare, dell'art. 25, co. 3, che attribuisce all'organo competente (Comitato Tecnico Regionale presso il Ministero dell'Interno, oppure la Regione o un soggetto da essa designato) il potere di **'formulare raccomandazioni sulle misure preventive per il futuro'** (lett. c), e dell'art. 28, che introduce sanzioni penali e amministrative per il gestore di impianti coinvolti nell'incidente. La prima delle due misure si iscrive certamente nell'ottica di ripresa e, nello specifico, di valorizzazione delle *lessons learned*. Per quanto concerne l'esportazione e importazione di sostanze chimiche pericolose, il decreto legislativo 27 ottobre 2011, n. 200 ha introdotto la disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni del Regolamento (CE) n. 689/2008.

Per quanto concerne il settore dei rifiuti, l'Italia ha ratificato la Convenzione di Basilea con legge 18 agosto 1993, n. 340, senza introdurre contestualmente fattispecie criminose. L'Italia ha altresì ratificato l'Emendamento alla Convenzione (che ne estende l'ambito di applicazione) e l'Emendamento sui rifiuti di plastica (entrato in vigore il 1 gennaio 2021). Ugualmente, l'Italia ha ratificato, con legge 11 luglio 2002, n. 176 la Convenzione sulla procedura di previo consenso informato per certe sostanze chimiche pericolose e pesticidi negli scambi internazionali (Rotterdam, 10 settembre 1998). È stata invece solo firmata, e non ratificata, la Convenzione sulle sostanze inquinanti organiche persistenti (*persistent organic pollutants – POPs*, fatta a Stoccolma il 22 maggio 2001). In generale, la normativa italiana in materia di rifiuti è condensata al **d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152** (norme in materia ambientale), che prevede sanzioni penali e amministrative per diverse condotte aventi ad oggetto il trattamento dei rifiuti (art. 254 ss.). Dal 2018, le fattispecie di traffico illecito di rifiuti sono punite all'art. **452-quaterdecies c.p.**

Quel che emerge dall'analisi sin qui condotta è l'elevata **frammentarietà degli strumenti messi in campo dall'Italia per impostare la fase di ripresa** da tali eventi: a essere adottate sono misure specificamente legate all'esecuzione di determinati obblighi internazionali, senza potersi ricondurre "a sistema". Tali misure, inoltre, scontano quale principale difetto la previsione, per legge, di meccanismi di assistenza psicologica alle vittime: benché gli obblighi rilevanti siano costruiti in modo ampio e indeterminato, tali meccanismi prevedono il coinvolgimento delle Regioni quale principale attore, così aumentando il rischio di gestione "a più velocità" dei servizi rilevanti. Inoltre, la previsione esplicita di misure di reintegro ambientale vale unicamente per eventi di tipo nucleare, ciò che contribuisce a rendere ancora meno omogenea la disciplina interna.

5.4 Obblighi e raccomandazioni relativi alla ripresa da eventi CBRN naturali

Diritto Internazionale e dell'Unione Europea

Rispetto a eventi CBRN di origine naturale (cioè, non discendenti da una condotta umana), gli obblighi in materia di ripresa assumono una modulazione in parte differente rispetto agli eventi finora considerati. Com'è agevole osservare, non vi sono – né possono esservi – obblighi di criminalizzazione e repressione, dal momento che manca in radice una condotta umana alla base dell'evento CBRN in sé considerato.

I principali obblighi in materia, dunque, sono rinvenibili, in generale, negli strumenti internazionali nel campo dei **diritti umani** e, quindi, nella giurisprudenza degli organi di controllo, nella misura in cui si impone agli Stati l'obbligo di prevedere adeguati meccanismi di assistenza, riabilitazione e compensazione delle vittime di catastrofi di origine naturale. L'adattamento dell'ordinamento italiano a tale classe di obblighi è da inquadrarsi, in generale, nell'ambito dell'esecuzione, in Italia, di pronunce giurisdizionali o quasi-giurisdizionali degli organi di controllo in materia di diritti umani.

Con specifico riferimento alle emergenze pandemiche, il **Regolamento sanitario internazionale** dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (rivisto nel 2005) prevede obblighi di informazione e cooperazione, senza affrontare, con disposizioni dedicate, la fase di ripresa. Solo alcuni strumenti non giuridicamente vincolanti, e di carattere regionale, si dedicano a questa fase³⁴⁰. Occorre menzionare il c.d. **EUR-OPA Major Hazards Agreement**, promosso dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa nel 1987, che costituisce un importante meccanismo di cooperazione tra Stati nell'area europea e mediterranea nel campo di disastri naturali e tecnologici; esso si compone, ad oggi, di **24 Stati Membri, tra cui però non figura l'Italia**. In questo quadro, sono adottate anche iniziative di ripresa: in aggiunta alla ricostruzione di infrastrutture ed edifici colpiti dalla catastrofe, si pone attenzione anche al supporto psico-sociale delle vittime (ad es., terapie per lo stress post-traumatico). La mancata partecipazione dell'Italia a queste iniziative potrebbe riverberarsi sull'efficacia delle misure di ripresa in questo delicato settore.

Diritto interno e prassi

Tuttavia, va evidenziato come, sotto il profilo dell'assistenza psico-sociale alle vittime, l'ordinamento italiano non pare totalmente sprovvisto di meccanismi interni; il punto critico, tuttavia, è costituito dall'effettività e dall'adeguatezza di questi. Ad esempio, la **Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 13 giugno 2006** intitolata "*criteri di massima sugli interventi psico-*

³⁴⁰ C. BAKKER, A. FARINA, *Response and Recovery Related to Naturally Occurring CBRN Events: Focusing on Epidemic Outbreaks, including COVID-19*, in A. DE GUTTRY, M. FRULLI, F. CASOLARI, L. POLI (a cura di), *International Law and Chemical, Biological, Radio-Nuclear (CBRN) Events*, cit., p. 297.

*sociali da attuare nelle catastrofi*³⁴¹. I destinatari dei trattamenti ivi disciplinati sono sia le popolazioni colpite da eventi catastrofici (per tali intendendosi tanto quelli naturali quanto quelli cagionati dall'uomo; pertanto, tale Direttiva trova applicazione anche con riferimento a eventi CBRN di natura dolosa e accidentale), sia il personale coinvolto nei soccorsi.

L'organizzazione delle equipe per il supporto psico-sociale è demandata alle **Regioni** e alle **province autonome di Trento e Bolzano**³⁴². In particolare, è prevista l'istituzione di *equipe psicosociale per le emergenze (EPE)* presso gli enti locali, da costituirsi utilizzando le risorse esistenti nel Servizio Sanitario Nazionale (SSN). Il ruolo di gestione e di coordinamento delle EPE è previsto in capo alle Regioni, che dovranno curare anche la formazione del personale coinvolto. La distinzione tra “eventi catastrofici a effetto limitato” e “eventi catastrofici che travalicano le potenzialità di risposta delle strutture locali” serve per dosare adeguatamente il grado di intervento dei servizi coinvolti; benché non rispondente a un preciso obbligo internazionale, questa divisione consente – quantomeno in linea teorica – di approntare una risposta la più efficace possibile a seconda dell'evento scatenante.

Nell'ottica della ripresa dalla pandemia di Covid-19, poi, si possono menzionare delle misure di ‘ripresa’ che, pur non discendendo in senso stretto da obblighi giuridici (non essendo cioè imposti da norme giuridicamente vincolanti per l'Italia, se non in modo estremamente generico e lasciando perciò ampia discrezionalità ai decisori nazionali), rispondono alla finalità di migliorare la resilienza dei sistemi nazionali, in linea con quanto previsto nella fase di prevenzione. La crisi pandemica, in altre parole, è divenuta l'*occasione* per l'adozione di ambiziose strategie di investimento, come testimoniano i piani *Next Generation EU* e il **PNRR italiano**, già menzionati in apertura alla presente sezione e di cui ora si tratterà rapidamente.

5.4.1 L'esempio del PNRR

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) è un pacchetto di misure adottato dall'Italia per attuare *Next Generation EU* (NGEU), ovvero lo strumento adottato dalla Commissione europea per favorire la ricostruzione economica e sociale degli Stati Membri all'indomani della crisi innescata dalla pandemia di Covid-19. Il piano – trasmesso alla Commissione nell'aprile 2021 e approvato il luglio successivo dal Consiglio dell'Unione – prevede investimenti di enorme portata, che a ben vedere **trascendono la finalità immediata di ripresa dalla pandemia**, iscrivendosi piuttosto nell'obiettivo di migliorare la funzionalità complessiva del sistema socio-economico italiano.

³⁴¹ Consultabile all'indirizzo: http://www.sipem-er.it/DPCM_13giugno2006%5B1%5D.pdf.

³⁴² Numerosi soggetti intervistati si sono limitati a sottolineare l'importanza delle equipe e dei servizi di assistenza approntati dalle Regioni, senza però indicare particolari punti di forza o debolezza.

In questo senso, si può fare cenno anche al pacchetto di riforme attualmente in discussione negli USA, fortemente voluto dalla presidenza Biden: si tratta del c.d. *Build Back Better Act*³⁴³. È quindi corretto affermare che sia NGEU, sia – per quel che qui maggiormente interessa – il PNRR si configurino quali **strumenti di BBB**, sicché assumono rilevanza nella fase di ripresa.

Le misure previste dal piano si articolano in **tre assi strategici**:

1. digitalizzazione e innovazione;
2. transizione ecologica;
3. inclusione sociale.

Sulla base delle linee guida approvate dalla Commissione, i tre assi strategici sono suddivisi in **progetti di investimento e riforma**, a loro volta raggruppati in **6 missioni**³⁴⁴. A livello di governance, è prevista una “cabina di regia” (istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri), composta da esponenti del Governo e delle Regioni e Province autonome, col compito di dare impulso e assicurare il coordinamento generale sull’attuazione degli interventi del PNRR, oltre che informare gli altri organi (*in primis* le Camere) coinvolti³⁴⁵.

Quanto all’attuazione, a fine **2021** sono stati raggiunti i 51 traguardi necessari per l’erogazione della prima quota di risorse previste dal NGEU³⁴⁶. Permangono tuttavia profili di criticità connessi all’attuazione del PNRR e delle misure collegate, in particolare: la ripartizione dei compiti tra le autorità di governance; il coinvolgimento della società civile, anche al fine di migliorare la qualità dei progetti e la loro natura *future-oriented*; la semplificazione e l’accelerazione degli interventi; la lotta a fenomeni di criminalità che tentino di avvantaggiarsi degli ingenti fondi stanziati; l’abbattimento dell’arretrato giudiziario; la c.d. “questione meridionale” (al fine di garantire l’equa partecipazione ai fondi del Sud Italia); la mancanza di capitale umano, specialmente nel settore *green*; la difficile attuazione, a più livelli, della transizione digitale³⁴⁷.

³⁴³ Si veda <https://www.whitehouse.gov/build-back-better/>.

³⁴⁴ 1) “Digitalizzazione, Innovazione, Competitività, Cultura” (49,1 mld: 40,7 Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza e 8,5 Fondo complementare); 2) “Rivoluzione Verde e Transizione Ecologica” (68,6 mld: 59,4 Dispositivo e 9,1 Fondo); 3) “Infrastrutture per una Mobilità Sostenibile” (31,4 mld: 25,4 Dispositivo e 6,06 Fondo); 4) “Istruzione e Ricerca” (31,9 mld: 30,9 Dispositivo e 1 Fondo); 5) “Inclusione e Coesione” (22,5 mld: 19,8 Dispositivo e 2,7 Fondo); 6) “Salute” (18,5 mld: 15,6 Dispositivo e 2,9 Fondo). Per maggiori informazioni, si veda *Report Piano Nazione di Ripresa e Resilienza. Governance, assetti istituzionali e transizione digitale*, a cura di Giuseppe Rao, 31 dicembre 2021 (d’ora in avanti “Rapporto”).

³⁴⁵ Art. 2 d.l. 77/2021.

³⁴⁶ Cfr. Rapporto, p. 116.

³⁴⁷ Cfr. Rapporto, pp. 123 ss.

Tali difficoltà si sommano a quelle incontrate nell'**anno 2022**: vi sono stati ritardi rispetto alle scadenze previste da cronoprogramma, anche a causa della mancata adozione dei decreti attuativi necessari, della prassi dei c.d. “decreti minotauro”³⁴⁸ nonché della crisi politica che ha condotto ad elezioni anticipate. Entro fine dicembre 2022, l'Italia dovrà conseguire altri 51 obiettivi al fine di sbloccare la terza *tranche* di finanziamenti (dell'ammontare di € 19 mld).

Valutare uno strumento complesso e articolato quale il PNRR alla luce degli obblighi di ripresa non è agevole, così come spesso non lo è con riferimento agli strumenti interni che si prefiggono quale obiettivo la “ripresa” da elementi catastrofici.

Da un lato, è diffusa la convinzione secondo la quale la pandemia dovrebbe costituire l'occasione per modificare o comunque rivedere scelte di politica sociale, sia a livello locale sia a livello statale³⁴⁹, con particolare riferimento ai gruppi ritenuti maggiormente ‘vulnerabili’³⁵⁰. A tal proposito, è da segnalarsi quale passo in avanti – ad oggi però in *stand-by* per via della crisi politica dell'estate 2022 – l'adozione di un “**codice delle ricostruzioni**”³⁵¹ da parte del Governo, inteso a istituire una struttura permanente di coordinamento per la ripresa da determinati eventi (sismici), da attivarsi successivamente alla dichiarazione dello stato emergenziale e con l'obiettivo di garantire il diritto di partecipazione alle comunità colpite, armonizzando le numerose esperienze (in un'ottica di *lessons learned*)³⁵². Il “codice” dovrebbe coprire non solo il tema della riparazione dei danni materiali e morali, ma anche il tema del recupero del tessuto socio-economico delle zone colpite da attività sismiche, con progetti unitari e improntati alla resilienza dei nuovi centri. **Sarebbe opportuno (a) riprendere il disegno di legge e delega e approvarlo in tempi rapidi, (b) renderlo ancora più completo, non limitandolo ad eventi sismici ma includendovi pure, tramite definizioni sufficientemente ampie, eventi CBRN.** Ciò infatti consentirebbe di superare il carattere di *frammentarietà* che contrassegna le misure di ripresa adottate dall'Italia.

³⁴⁸ Tale tecnica consiste nell'abrogare un decreto legge prima della scadenza, confermandone però l'efficacia attraverso un'altra legge di conversione. Benché giustificabile nella fase di emergenza pandemica, è legittimo nutrire dubbi di legittimità costituzionale, al di fuori di detta fase.

³⁴⁹ Tanto emerge dalle interviste rese da Claudia Mazzanti e Patrizia Caruso (Resilience Unit ActionAid, 18.7.2022) e Andrea Vannucci (Consigliere regionale della Toscana, 22.7.2022), che hanno confermato l'importanza di adottare procedure e strumenti per favorire la “ricostruzione” dopo eventi catastrofici. In particolare, le rappresentanti di Resilience Unit ActionAid hanno posto l'enfasi sull'importanza di adottare, in via legislativa, un “codice della ricostruzione”.

³⁵⁰ Cfr. intervista resa a Flaminia Cordani (Save the Children Italia, 8.6.2022).

³⁵¹ Il disegno di legge delega è stato approvato nella seduta del 21.1.2022: v. https://sisma2016.gov.it/wp-content/uploads/2022/01/CS-Sisma_Adozione-legge-delega-su-Codice-Ricostruzioni.pdf.

³⁵² Si vedano le *Linee Guida per una politica nazionale sulla prevenzione e le ricostruzioni. Un documento di indirizzo collaborativo e condiviso*, a cura di ActionAid, luglio 2020. Il titolo fa trasparire, come già registrato in apertura, l'intima connessione tra fase di “ripresa” e fase di “prevenzione”.

Dall'altro lato, non sono rintracciabili obblighi internazionali ed europei sufficientemente definiti per testare l'adempimento dell'Italia: **in linea con l'inquadramento fornito in apertura al presente Rapporto, il carattere *diffuso e strutturalmente generico* (in linea di principio) degli obblighi internazionali ed eurounitari di ripresa è tale da lasciare ampia discrezionalità, quanto alla scelta dei mezzi e delle modalità di attuazione in concreto, agli Stati.** A ulteriore conferma di ciò, va ricordato che la maggior parte dei meccanismi di gestione di emergenze a livello eurounitario non contempla disposizioni specifiche per la fase di ripresa, al contrario di quanto accade con riferimento alle fasi precedenti. È il caso, ad esempio, della Decisione 1082/2013/UE sulle gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero, che prende in considerazione fenomeni di natura epidemica e pandemica regolandone la prevenzione, la preparazione e la risposta, disinteressandosi tuttavia della fase di ripresa³⁵³.

³⁵³ Decisione n. 1082/2013/EU del Parlamento Europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2013, OJ 293/1.

6 QUESTIONI CRITICHE

6.1 Attuazione degli obblighi e raccomandazioni di portata generale

PREVENZIONE

Tipo di obbligo / raccomandazione e fonte (strumento vincolante / non vincolante)	Livello di attuazione - soddisfacente - non completamente soddisfacente - divario significativo con l'obbligo/raccomandazione internazionale
Produrre normative di ampio respiro con il coinvolgimento di più attori di rilievo (raccomandazione derivante dal Sendai Framework)	Soddisfacente: il nuovo CPC è espressione dell'approccio richiesto e razionalizza un quadro normativo che in precedenza era molto frammentato
Introdurre norme efficaci sulla prevenzione dei disastri (raccomandazione derivante dal Sendai Framework)	Non completamente soddisfacente: in particolare, nel CPC la fase di prevenzione tende a sfumare in quella di preparazione
Potenziare le attività di valutazione del rischio (raccomandazione derivante dal Sendai Framework; obbligo ricavabile dal MUPC)	Non completamente soddisfacente: mancano una strategia strutturata e un sistema di monitoraggio successivo dei risultati
Potenziare le attività di comunicazione del rischio (raccomandazione derivante dal Sendai Framework)	Non completamente soddisfacente: non è chiaro come il pubblico possa realmente beneficiare di azioni di divulgazione o percorsi di educazione
Realizzare investimenti che coprano la prevenzione dei disastri in via trasversale (raccomandazione derivante dal Sendai Framework)	Divario significativo: ci sono lacune evidenti, esemplificate dal PNRR

PREPARAZIONE

Tipo di obbligo / raccomandazione	Livello di attuazione
Adozione di una strategia DRR organica e inclusiva; comunicazione riguardo all'effettiva attuazione in Italia del Sendai Framework (strumento non vincolante)	Divario significativo
Istituzione di una Piattaforma Nazionale DRR, come indicato nel Sendai Framework (strumento non vincolante)	Divario significativo
Adozione di una legge organica sulla gestione delle emergenze (raccomandazione)	Piuttosto soddisfacente, con l'adozione del nuovo codice di protezione civile nel 2018; restano tuttavia alcuni punti che possono essere potenziati (come l'attenzione per i gruppi più vulnerabili).
Valutazione dei rischi come indicato nel Sendai Framework (strumento non vincolante)	Non completamente soddisfacente (capacità sviluppata in modo frammentato a seconda dell'area geografica)

Sistemi di allertamento precoce multirischio e incentrati sulle necessità delle persone (come indicato dal Sendai Framework, strumento non vincolante)	Non completamente soddisfacente (non completa integrazione dei diversi sistemi di allertamento)
Adozione di una Strategia Nazionale di Resilienza per le Infrastrutture Critiche (direttiva UE ECI rivista – in fase di adozione, strumento normativo vincolante)	Divario significativo
Assicurarsi che i punti di vista e le necessità delle persone più vulnerabili vengano prese in considerazione nella pianificazione d'emergenza e nella formazione dei primi soccorritori (raccomandazione fornita dagli Human Rights Treaty Monitoring Bodies delle Nazioni Unite)	Divario significativo
Valutare se il quadro normativo regola in maniera adeguata il coordinamento in caso di emergenza a livello domestico e con attori internazionali (raccomandazione internazionale, ed obbligo individuato dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo).	Non completamente soddisfacente

RISPOSTA

Tipo di obbligo / raccomandazione	Livello di attuazione
Obblighi di informazione e notifica nei confronti di Stati e organizzazioni internazionali di eventi CBRN con un possibile impatto transfrontaliero.	Soddisfacente
Obblighi di informazione della popolazione civile in caso di eventi CBRN.	Non completamente soddisfacente/divario significativo <ul style="list-style-type: none"> ● Mancanza di un piano per la gestione delle informazioni nel contest di un evento CBRN; rischio di panico e di disinformazione. ● Ruolo della Protezione Civile nella gestione delle informazioni poco chiaro.
Obbligo di cooperazione con Stati e organizzazioni internazionali nella risposta ad eventi CBRN.	Soddisfacente
Adozione di una Strategia nazionale integrata e multirischio per la riduzione del rischio di disastri.	Divario significativo <ul style="list-style-type: none"> ● L'Italia non ha adottato la Strategia, così come richiesto dal Sendai Framework. ● La mancata adozione della Strategia impatta notevolmente sulla capacità italiana di rispondere in maniera efficace ad un evento CBRN. In particolare, l'assistenza delle vittime è rimessa alla

	regolamentazione frammentaria <i>ratione materiae</i> .
Obblighi operativi e di primo soccorso	Non completamente soddisfacente <ul style="list-style-type: none"> ● <i>Piano nazionale per la gestione delle emergenze radiologiche e nucleari</i> difetta di disposizioni sul primo soccorso delle vittime nella giurisdizione italiana. ● Necessità che l'attività di pianificazione ponga al centro la tutela e l'assistenza delle vittime nel breve periodo.
Riparto delle competenze	Tendenzialmente soddisfacente

RIPRESA

Tipo di obbligo / raccomandazione	Livello di attuazione
Repressione	Non completamente soddisfacente
Assistenza a vittime	Non completamente soddisfacente
Rimedi ambientali	Non completamente soddisfacente
BBB	Soddisfacente (fermo restando il carattere non vincolante delle norme, e la necessità di adottare misure di controllo dell'effettività delle azioni intraprese)

6.2 Attuazione degli obblighi e raccomandazioni relativi alla risposta ad eventi CBRN intenzionali

PREVENZIONE

Tipo di obbligo / raccomandazione	Livello di attuazione
Accettare determinate norme di protezione e di messa in sicurezza degli impianti nucleari	Non completamente soddisfacente: manca un meccanismo trasparente di informazione circa la produzione di report di valutazione circa la messa in sicurezza di impianti a rischio CBRN.
Contribuire a prevenire l'uso improprio di tali armi, anche a fini terroristici	Non completamente soddisfacente: l'Italia non ha ratificato il Trattato sulla proibizione delle armi nucleari del 2019 che, invece, permetterebbe al legislatore di adottare misure più incisive per prevenire l'uso improprio di materiali CBRN sul territorio italiano
Cooperazione di polizia per la lotta al crimine organizzato	Non soddisfacente

Creazione di punti di contatto nazionali (previsto dalla direttiva 2017/541)	Non pienamente soddisfacente
Rendere accessibili il più rapidamente possibile alle autorità competenti di un altro Stato membro le informazioni pertinenti raccolte dalle loro autorità nel quadro di procedimenti penali collegati a reati di terrorismo (previsto dalla direttiva 2017/541)	Non soddisfacente
Rimozione dei contenuti online che costituiscono una pubblica provocazione a commettere un reato di terrorismo o a formare individui per finalità terroristiche (regolamento 2021/784)	L'atto è in vigore e applicabile
Controlli sul movimento, il trasporto e l'importazione-esportazione ed elaborazione di piani aggiornati	Non pienamente soddisfacente
Adozione di misure per contrastare l'uso di materiali CBRN da parte della criminalità organizzata	Soddisfacente

PREPARAZIONE

Tipo di obbligo / raccomandazione	Livello di attuazione
Adozione di un Piano Nazionale di Difesa da Attacchi Terroristici di tipo Biologico, Chimico, Radiologico e Nucleare, e sua pubblicazione (raccomandazione internazionale)	Non completamente soddisfacente (il Piano è stato adottato nel 2001, ma non è del tutto pubblico; dovrebbe essere aggiornato; e almeno parti di esso dovrebbero essere resi pubblici e l'opinione pubblica dovrebbe essere sensibilizzata su questi temi)
Adozione delle misure "che possono essere necessarie per migliorare e sviluppare la cooperazione tra le autorità nazionali al fine di prevenire i reati terroristici e i loro effetti negativi, tra l'altro tramite: [...] c) il miglioramento della formazione e i piani di coordinamento per le emergenze civili (obbligo Convenzione CoE sulla Prevenzione del Terrorismo); Linee guida NATO forniscono dettagli sulla formazione dei first responders ad eventi di terrorismo CBRN	Non completamente soddisfacente
Creare una partnership con i mass media per pianificare la comunicazione d'emergenza (raccomandazione)	Non completamente soddisfacente

RISPOSTA

Tipo di obbligo / raccomandazione	Livello di attuazione
Pianificazione della risposta ad eventi CBRN di natura dolosa a livello nazionale	Non completamente soddisfacente <ul style="list-style-type: none"> • Il Piano nazionale di difesa da attacchi terroristici di tipo biologico, chimico e

	<i>radio-nucleare</i> del 2001 non è pubblico e, ad oggi, non risulta che sia stato aggiornato.
Pianificazione della risposta ad eventi CBRN di natura dolosa a livello locale (regioni e province)	Non completamente soddisfacente
Obblighi di cooperazione, mutua assistenza e informazione a livello interstatale	Soddisfacente
Obblighi di criminalizzazione delle condotte qualificate dagli strumenti di diritto internazionali quali atti di terrorismo	Soddisfacente
Assistenza alle vittime	Non soddisfacente

RIPRESA

Tipo di obbligo / raccomandazione	Livello di attuazione
Repressione di crimini internazionali	Non completamente soddisfacente, dal momento che l'Italia non ha adottato norme penali sostanziali corrispondenti a talune delle fattispecie di crimini internazionali (es. crimini contro l'umanità, aggressione).
Repressione di condotte criminose non qualificabili come crimini internazionali	Soddisfacente, dal momento che, pur non avendo ratificato alcuni strumenti internazionali che impongono la repressione di condotte commesse tramite 'BCN weapons', il quadro normativo esistente appare sufficiente per la punizione in concreto di condotte corrispondenti.
Assistenza a vittime	Soddisfacente, se si considera che il fondo per le vittime di terrorismo e della criminalità organizzata è destinato a coprire anche vittime di reati commessi tramite l'impiego di agenti CBRN; non completamente soddisfacente, se si considera che le misure di sostegno psicologico sono affidate agli enti locali e non attuano direttamente le misure previste dagli atti internazionali
Reintegrazione ambiente	Divario significativo, dal momento che il Trattato per la proibizione delle armi nucleari – che le contempla espressamente – non è stato ratificato, e che nell'ordinamento interno non si rinvencono atti che impongano l'adozione di tali misure in caso di eventi dolosi

6.3 Attuazione degli obblighi e raccomandazioni relativi alla risposta ad incidenti industriali

PREVENZIONE

Tipo di obbligo / raccomandazione	Livello di attuazione
Introduzione di misure volte a “responsabilizzare” gli operatori direttamente interessati a fronte dei rischi di incidenti industriali (obblighi derivanti Convenzione sugli effetti transfrontalieri degli incidenti industriali e, più in particolare, dagli artt. 8 e 10 della direttiva Seveso III)	Soddisfacente: la normativa interna riproduce e completa i precetti di diritto internazionale e diritto UE rilevanti
Assicurare il rispetto dei vincoli di urbanizzazione e pianificazione territoriale, garantendo la disponibilità di informazioni esaustive al pubblico, anche ai fini della partecipazione del pubblico ai processi decisionali (obblighi derivanti Convenzione sugli effetti transfrontalieri degli incidenti industriali e, più in particolare, dagli artt. 13-15 della direttiva Seveso III)	Non completamente soddisfacente: la prassi denuncia limiti circa le modalità di conservazione delle informazioni e di accesso del pubblico alle stesse
Miglioramento della normativa esistente in materia di sicurezza nucleare (obblighi derivanti dalle convenzioni internazionali e le direttive Euratom di settore)	Non completamente soddisfacente: ci sono state carenze nell’attuazione di direttive Euratom
Istituzione di appositi organismi indipendenti per la governance di settori riferiti alla sicurezza nucleare (obblighi derivanti dalle convenzioni internazionali e le direttive Euratom di settore)	Non completamente soddisfacente: l’ISIN pare essere sottodimensionato rispetto alle funzioni che deve svolgere
Perseguimento di alti standard di sicurezza (obblighi derivanti dalle convenzioni internazionali e le direttive Euratom di settore)	Non completamente soddisfacente: ci sono aspetti controversi riguardanti in particolare la sicurezza dello smaltimento del combustibile esaurito e dei rifiuti radioattivi

PREPARAZIONE

Tipo di obbligo / raccomandazione	Livello di attuazione
Obblighi di preparazione, incluso quello di stabilire e mantenere dei piani di emergenza (Convenzione UNECE sugli effetti transfrontalieri degli incidenti industriali, Articolo 8, e Allegati VII e VIII; Direttiva Seveso III – strumenti vincolanti)	Report italiano sull’attuazione della Convenzione non disponibile sul sito UNECE; Questionario sul livello di attuazione di Seveso III 2015-2018 non disponibile
Informazione disponibile al pubblico e sua partecipazione nell’elaborazione dei piani di emergenza (strumenti vincolanti)	Divario significativo (sulla base di quanto riportato nella Relazione della Commissione Europea sull’attuazione della Direttiva Seveso III)
Elaborazione di piani di emergenza bilaterali per gestire eventuali impatti transfrontalieri di	Non completamente soddisfacente

emergenze nucleari (strumenti normativi vincolanti)	
---	--

RISPOSTA

Tipo di obbligo / raccomandazione	Livello di attuazione
Pianificazione delle attività di risposta in caso di incidente industriale	Non completamente soddisfacente / divario significativo
Pianificazione delle attività di risposta in caso di incidente industriale radio-nucleare transfrontaliero	Non completamente soddisfacente <ul style="list-style-type: none"> ● Il <i>Piano nazionale per la gestione delle emergenze radiologiche e nucleari</i> si concentra esclusivamente sulle possibili vittime di cittadinanza italiana che si trovino sul territorio di uno Stato terzo. ● Le attività di cooperazione e assistenza agli Stati nei quali si potrebbero verificare incidenti industriali radio-nucleari sono essenzialmente volte alla tutela degli interessi dell'Italia.
Pianificazione delle attività di risposta in caso di incidente industriale radio-nucleare sul territorio nazionale	Non completamente soddisfacente <ul style="list-style-type: none"> ● Sebbene l'ordinamento italiano preveda la predisposizione di piani emergenziali da parte delle Prefetture, si raccomanda l'adozione di un piano nazionale qualora un incidente a carattere locale abbia il potenziale per interessare una parte più estesa del territorio nazionale.
Obblighi di criminalizzazione	Non completamente soddisfacente <ul style="list-style-type: none"> ● Mancato adeguamento dell'ordinamento interno agli obblighi internazionali che richiedono l'introduzione di nuove fattispecie di reato.

RIPRESA

Tipo di obbligo / raccomandazione	Livello di attuazione
Repressione di condotte criminose	Soddisfacente; alla responsabilità penale (colposa) si aggiungono forme di responsabilità oggettiva in sede civile, presenti nell'ordinamento italiano anche a prescindere dalla ratifica di strumenti internazionali
Assistenza a vittime	Non completamente soddisfacente, se si considera che le misure di sostegno psicologico sono affidate agli enti locali e non attuano

	direttamente le misure previste dagli atti internazionali
Reintegrazione ambiente	Non completamente soddisfacente, dal momento che, sebbene siano state previste misure di reintegro (art. 3, co. 2, lett. f-ter, legge 97/2020) in caso di danno nucleare, non risultano esistenti misure di pari tenore con riferimento ad altri eventi CBRN

6.4 Attuazione degli obblighi e raccomandazioni relativi alla risposta ad eventi CBRN naturali

PREVENZIONE

Tipo di obbligo / raccomandazione	Livello di attuazione
Esecuzione in senso lato del RSI	Divario significativo: la normativa generale di attuazione del RSI è molto datata e non può essere idonea a intercettare i rischi che emergono in un contesto in continua evoluzione
Nuovo sistema di <i>governance</i> richiesto dal RSI (art. 4)	Non completamente soddisfacente: con il passare del tempo sono stati registrati progressi, ma le risorse messe in campo dall'Italia sono ancora piuttosto limitate sotto vari punti di vista
Partecipazione agli strumenti di diritto internazionale in materia di sostanze chimiche (accomandazione Nazioni Unite)	Divario significativo: in particolare, l'Italia ha ratificato con evidente ritardo la Convenzione POP
Assolvimento agli obblighi generali di controllo per il rispetto del regolamento REACH	Non completamente soddisfacente: a fronte dei progressi generali raggiunti dall'Italia, permangono disomogeneità territoriali

PREPARAZIONE

Tipo di obbligo / raccomandazione	Livello di attuazione
Sviluppo delle 8 capacità fondamentali come richiesto dal RSI (strumento vincolante), inclusa l'adozione di una legge-quadro sulla pianificazione e gestione delle emergenze sanitarie; l'adozione di un Piano Pandemico, la creazione di un <i>Focal Point</i> di coordinamento inter-ministeriale, l'allocazione di fondi adeguati, scorte di materiali, addestramento e formazione, l'adozione di una strategia di comunicazione	Divario significativo
Auto-valutazioni da inviare all'OMS e alla Commissione Europea a scadenze regolari (strumenti vincolanti)	Divario significativo
Condurre un'After-Action Review dopo Covid-19 (raccomandazione)	Presente nel Piano Pandemico adottato nel 2021 ma non chiaro se/quando verrà condotta

RISPOSTA

Tipo di obbligo / raccomandazione	Livello di attuazione
Pianificazione della risposta ad eventi CBRN di origine naturale	Soddisfacente <ul style="list-style-type: none"> ● Sottolineare la necessità di destinare all'attuazione del <i>Piano pandemico</i> del 2021 i fondi necessari.
Obbligo di informazione e notifica (nel contesto della pandemia di Covid-19)	Non completamente soddisfacente <ul style="list-style-type: none"> ● Difficoltà incontrate dall'autorità nella gestione delle informazioni nel corso della pandemia.
Attuazione del <i>Piano pandemico</i> (nel contesto della pandemia di Covid-19)	Divario significativo <ul style="list-style-type: none"> ● Mancato aggiornamento ha minato l'efficacia del <i>Piano</i>. ● Non è ben chiaro in quale momento il <i>Piano</i> preesistente sia stato attivato.
Misure di contenimento del contagio	Soddisfacente, anche alla luce delle misure adottate a seguito dello scoppio della pandemia di vaiolo delle scimmie.
Rafforzamento del sistema sanitario nazionale	Potenzialmente soddisfacente, tenuto conto che i fondi del PNRR sono stati a tal fine stanziati ma non ancora utilizzati.

RIPRESA

Tipo di obbligo / raccomandazione	Livello di attuazione
Assistenza a vittime	Soddisfacente, a condizione che le forme di assistenza previste dalla Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 13 giugno 2006 siano adeguate
Reintegrazione ambiente	Non completamente soddisfacente, ancorché ciò dipenda dalla natura generica o comunque non vincolante delle norme rilevanti
BBB	Non completamente soddisfacente: gli obiettivi del PNRR rimangono ancora da attuare, in un contesto segnato da numerose criticità, e in generale non è stato ancora adottato un "codice delle ricostruzioni" di portata generale, che superi la frammentarietà attuale della materia

7 CONCLUSIONI

La presente sezione offre alcuni spunti di riflessione conclusivi sul recepimento e sull'implementazione di obblighi e raccomandazioni internazionali e dell'Unione Europea relativi alla protezione da eventi CBRN nelle quattro fasi di gestione dell'emergenza.

7.1 Attuazione di obblighi e raccomandazioni relativi alla fase di prevenzione

Complessivamente, il quadro normativo interno è abbastanza in linea con le raccomandazioni contenute nel Sendai Framework. È senza dubbio apprezzabile l'adozione di uno strumento organico come il Codice di protezione civile, dato che il fascio di norme precedentemente applicabile era limitato e produceva molta confusione. Anche i tempestivi aggiornamenti apportati al CPC nel 2020 sono innovazioni desiderate, sintomatiche di una rinnovata attenzione verso una materia che continua a evolversi rapidamente. Occorrerebbe, tuttavia, evidenziare (nel limite del possibile) la linea di demarcazione tra fasi di prevenzione e preparazione, in quanto entrambe le fasi hanno specificità proprie nel ciclo di gestione dei disastri derivante dall'intreccio di fonti di diritto internazionale e dell'Unione europea. Sarebbe poi opportuno predisporre una strategia di prevenzione più strutturata che contempli anche un efficace sistema di monitoraggio successivo dei risultati, così da intercettare meglio le esigenze di potenziamento del *risk assessment*, ai sensi del Sendai Framework. Conviene altresì ragionare sull'introduzione di obblighi o, tutt'al più, meccanismi non vincolanti volti a coinvolgere maggiormente il pubblico, tanto in termini di *risk awareness* quanto con riferimento ad un ruolo eventualmente proattivo di chi dispone di competenze e conoscenze da spendere nella fase di prevenzione dei disastri. Va da sé che il diritto positivo non può essere l'unica leva per produrre risultati incoraggianti quando si tratta di scongiurare rischi ed eventi di così vaste proporzioni. Sono necessari investimenti sostanziosi e mirati, ma questo sembra essere il vero punto debole della politica interna in materia di prevenzione dei disastri.

Nel quadro degli eventi intenzionali non convenzionali, si riscontrano importanti progressi nella normativa italiana circa l'adeguamento agli obblighi sovranazionali di prevenzione in riferimento ad atti di terrorismo che implicino l'utilizzo di materiali CBRN; inoltre, anche a motivo degli eventi verificatisi nel passato sul territorio italiano, il consolidamento degli strumenti di prevenzione circa le attività della criminalità organizzata risulta particolarmente soddisfacente. Tuttavia, dalla ricerca emergono importanti lacune specialmente in relazione alla definizione di un meccanismo trasparente di informazione e alla produzione di report di valutazione sull'uso improprio di materiali CBRN (in particolare quello nucleare), nonché all'elaborazione di piani aggiornati sul loro movimento, trasporto e processo di importazione-esportazione. A completamento di ciò, si rileva che, a livello transfrontaliero, la cooperazione di polizia – seppur intensificata grazie alle molteplici iniziative di

training – non può dirsi soddisfacente: si segnala così la necessità di creare punti di contatto nazionali ad hoc e di individuare procedure più efficaci per rendere accessibili alle autorità competenti degli altri Stati membri le informazioni raccolte in relazione a reati di terrorismo, compresi quelli di natura CBRN. Merita poi sottolineare che l'Italia non ha ancora provveduto a ratificare il Trattato sulla proibizione delle armi nucleari che, invece, permetterebbe al legislatore di adottare misure più incisive per prevenire l'uso improprio di materiali CBRN sul territorio italiano. Infine, occorrerà monitorare lo sviluppo normativo circa la rimozione dei contenuti online che costituiscono una pubblica provocazione a commettere un reato di terrorismo o a formare individui per finalità terroristiche di matrice CBRN a seguito dell'entrata in vigore della normativa UE in materia.

Per quanto riguarda gli incidenti industriali, in generale il diritto nazionale risulta conforme agli obblighi di diritto internazionale e dell'Unione europea, prendendo come riferimento principale il “regime Seveso”; a parte qualche lacuna circa il rispetto degli obblighi di messa a disposizione di informazioni esaustive al pubblico, anche ai fini della partecipazione ai processi decisionali, il diritto interno registra criticità più che altro nell'adattamento alla normativa Euratom. Il legislatore italiano deve dunque prestare particolare attenzione alla prevenzione in ambito nucleare (anche in considerazione degli scenari attuali).

Tale osservazione è valida anche con riguardo alla disciplina sulle sostanze chimiche. È vero che l'Italia dispone di un apparato normativo piuttosto pervasivo, ma persistono carenze materiali (ci si riferisce alla disciplina sui combustibili usati), procedurali (si pensi alle disomogeneità territoriali che affliggono l'efficace attuazione del REACH) o, talvolta, di sistema (come nel caso dell'omessa o tardiva ratifica di convenzioni internazionali).

Infine, pare imprescindibile un ragionamento sull'opportunità di rivedere la normativa interna di adattamento al RSI, anche in un'ottica di miglioramento del sistema di prevenzione delle gravi malattie a carattere transfrontaliero e della loro trasmissione. La pandemia di COVID-19 ha messo a dura prova la tenuta di un impianto normativo troppo precario e risalente. Anche in virtù del ruolo giocoforza limitato dell'Unione in questo campo, le autorità nazionali competenti dovranno trarre spunto da *case studies* e *best practices* per trasformare un sistema prevalentemente emergenziale in un complesso di regole più armonico e strutturato.

7.2 Attuazione di obblighi e raccomandazioni relativi alla fase di preparazione

La fase di preparazione mostra alcune lacune importanti rispetto all'attuazione di obblighi e raccomandazioni internazionali. Si segnala in particolare l'assenza di una strategia olistica per la riduzione del rischio di disastro che sia accompagnata dalle necessarie risorse umane e finanziarie per la sua realizzazione, che come indicato dal Sendai Framework (strumento normativo non

vincolante), avrebbe dovuto essere adottata entro il 2020. In particolare, sarebbe utile se questa strategia potesse raccogliere i contributi delle altre strategie adottate dall'Italia, come la Strategia per l'Adattamento ai Cambiamenti Climatici o la Strategia Nazionale di Cybersicurezza 2022-2026, e non ancora adottate come la strategia per la protezione delle infrastrutture critiche – in attesa dell'adozione della nuova Direttiva UE sulla resilienza delle infrastrutture critiche. Il nuovo Codice della Protezione Civile adottato nel 2018 introduce importanti novità dal punto di vista della preparazione alle emergenze (Articolo 18), mentre la Direttiva del Presidente del Consiglio del 2021 propone delle Linee Guida per la pianificazione che costituiscono uno strumento fondamentale per l'armonizzazione delle attività che compongono questa fase su tutto il territorio nazionale. Le linee guida sono molto dettagliate e complete e sembrano essere in linea con gli standard e le raccomandazioni internazionali. Tra le principali lacune si nota tuttavia una scarsa attenzione alle necessità e ai punti di vista dei gruppi più vulnerabili che sono generalmente impattati in maniera significativa durante una situazione di emergenza, tra cui bambini, anziani, persone con disabilità, migranti e altre popolazioni vulnerabili, che probabilmente saranno colpiti in modo sproporzionato da un'emergenza. L'importanza di tenere in considerazione i punti di vista e le necessità dei gruppi più vulnerabili della popolazione nell'elaborazione dei piani di emergenza emerge dalla recente prassi degli organi di monitoraggio dei trattati sui diritti umani delle Nazioni Unite. Importante infine valutare fino a che punto il quadro normativo italiano sia adeguato a coordinare le attività di diversi settori nel caso di un'emergenza complessa, e a coordinarsi con altri Stati nel caso di un'emergenza transfrontaliera. Il Sendai Framework poi raccomanda di adottare un sistema di allerta integrato, multi-rischio e incentrato sulle persone; in Italia esistono diversi sistemi di allertamento per rischi specifici ma non un sistema integrato multirischio, e soprattutto non sembra che i sistemi di allertamento tengano in considerazione le necessità di specifici gruppi della popolazione, in particolare quelli più vulnerabili (anziani, persone con disabilità), e siano sviluppati anche con la partecipazione di questi gruppi.

Il rapporto ha poi analizzato l'attuazione di obblighi e raccomandazioni internazionali relativi alla preparazione per situazioni di atti di terrorismo CBRN, epidemie, o gravi incidenti industriali (compresi gli incidenti nucleari). In ognuno di questi contesti, i principali obblighi e raccomandazioni internazionali sono inseriti in molteplici strumenti normativi vincolanti (a livello europeo, come le Direttive UE Seveso, la Decisione sul Meccanismo di Protezione Civile Unionale, la Decisione sulle minacce per la salute a carattere transfrontaliero, ed internazionale come i Regolamenti sanitari internazionali) e non vincolanti (come le linee guida della NATO su terrorismo CBRN). Lacune importanti sono state identificate nei diversi settori, come ad esempio il mancato aggiornamento della strategia nazionale di difesa contro il terrorismo CBRN che risale al 2001 e sulla quale l'opinione

pubblica dovrebbe essere maggiormente sensibilizzata, anche attraverso una partnership con i mass media, che aiuterebbe a garantire una migliore comunicazione con il pubblico nelle primissime fasi dell'emergenza. Una lacuna importante è emersa nel corso della ricerca empirica relativa alla mancanza della figura di security manager di infrastrutture critiche (porti, aeroporti, spazio, ferrovie, centrali nucleari di ricerca, tunnel transfrontalieri, settore agro-alimentare), un gruppo di attori che, ad oggi sono generalmente inconsapevoli della minaccia stessa ma che adeguatamente formato potrebbe dare un contributo importante alla gestione di evento CBRN. La mancata condivisione delle attività di preparazione ad emergenze nucleari, come l'elaborazione di piani di emergenza bilaterali per gestire eventuali impatti transfrontalieri, è inoltre emersa come particolare rilevante. Infine, un'attenta valutazione delle lezioni apprese durante la pandemia (come ad esempio una after action review in sede OMS) sarebbe utile per informare le nuove attività di prevenzione e preparazione ad epidemie e altre minacce per la salute pubblica come previsto dal Piano Pandemico adottato nel 2021.

7.3 Attuazione di obblighi e raccomandazioni relativi alla fase di risposta

La quarta sezione del rapporto ha analizzato l'attuazione degli obblighi e delle raccomandazioni internazionali relativi alla risposta ad eventi chimici, biologici, radiologici e nucleari, facendo proprio l'approccio olistico e integrato adottato nelle fasi precedenti del progetto. In questa prospettiva, si è pertanto ritenuto opportuno guardare alla categoria di eventi CBRN nella sua accezione più ampia, ricomprendendo così al suo interno tanto quelli di origine antropica (atti di terrorismo e gravi incidenti industriali) quanto quelli di origine naturale, concentrandosi – per quanto concerne questi ultimi – su epidemie e pandemie. Volendo esprimere un giudizio estremamente sintetico, dall'analisi portata avanti è emerso che l'ordinamento italiano presenta diverse lacune in tema di attuazione degli obblighi e delle raccomandazioni internazionali.

In primo luogo, si segnala la preoccupante assenza di una strategia nazionale integrata e multirischio per la riduzione del rischio di disastri. Tale mancanza, lungi dal determinare un vulnus in relazione alla sola fase di preparazione, impatta notevolmente sull'effettiva capacità delle autorità italiane di rispondere ad eventi CBRN, riducendo l'efficacia delle attività di risposta messe in campo per far fronte ad un'emergenza. Parimenti, la mancata adozione di un nuovo Piano nazionale di difesa da attacchi terroristici di tipo biologico, chimico e radio-nucleare, o il mancato aggiornamento dell'ultima versione del 2001, costituisce motivo di preoccupazione, tenuto conto del naturale "invecchiamento" cui sono soggette tutte le attività di pianificazione. Al pari della mancata adozione di una strategia integrata e multirischio, un piano nazionale di difesa da attacchi terroristici che non sia aggiornato ai più recenti standard e non tenga conto delle nuove minacce, sia in termini di organizzazioni terroristiche che nella prospettiva di possibili obiettivi sul suolo italiano, riduce

notevolmente la capacità delle autorità di mettere in campo le risorse, umane e materiali, necessarie alla risposta ad un eventuale attacco.

Ugualmente insoddisfacente è poi l'attuazione degli obblighi di assistenza delle vittime di eventi CBRN, soprattutto in relazione a incidenti industriali e ad attacchi terroristici, nel breve e medio periodo – rientrando invece l'assistenza sul lungo periodo nella fase successiva della “ripresa”. Dall'analisi portata avanti è emersa, difatti, la necessità di un approccio “vittimo-centrico”, al fine di garantire un rapido soccorso e una efficace assistenza psicologica per tutti coloro che siano colpiti, direttamente o indirettamente, dall'emergenza CBRN. D'altro canto, le lacune dell'ordinamento in tema di tutela della popolazione civile – dalla quale, di regola, fanno parte la maggior parte delle vittime di eventi CBRN – sono altresì evidenti dalla prospettiva degli obblighi di informazione. Manca, difatti, in Italia, un meccanismo centralizzato per la corretta gestione dell'informazione della popolazione a seguito di un evento CBRN, correndosi pertanto il rischio di ulteriori incidenti generati dal panico o dalla carenza di indicazioni che siano a tutti comprensibili circa le modalità di gestione della risposta ed eventuale evacuazione. Nello stesso senso, è bene sottolineare la necessità che le Prefetture, e gli altri enti locali competenti, procedano ad un aggiornamento dei piani locali, coinvolgendo i diversi attori pubblici e privati che dispongono delle competenze adeguate.

Sul versante della risposta ad eventi CBRN di origine naturale, lo studio – come confermato altresì dalle attività di ricerca empirica – ha evidenziato le gravi lacune dell'ordinamento italiano rispetto alla gestione di epidemie e pandemie. In particolare, nel contesto della pandemia di Covid-19, si è manifestata con particolare evidenza la difficoltà delle autorità italiane, siano esse centrali o locali, nel dare attuazione al previgente Piano pandemico, il cui mancato aggiornamento ha minato l'efficacia delle attività di risposta. Di fronte a queste difficoltà, è bene segnalare come le autorità abbiano successivamente provveduto all'adozione del nuovo Piano pandemico antinfluenzale, che appare in linea agli obblighi, agli standard e alle best practices internazionali, sia per quanto concerne la gestione di future emergenze pandemiche, sia in tema di assistenza e cura dei malati. A tal proposito, è doveroso segnalare la necessità di una pronta, efficace ed efficiente attuazione delle disposizioni contenute nel PNRR in tema di rafforzamento del servizio sanitario nazionale e di finanziamento del Piano pandemico antinfluenzale, la cui implementazione richiederà l'investimento di importanti risorse, umane e materiali.

Da ultimo, si segnala la necessità di procedere con l'attuazione di tutti gli obblighi di criminalizzazione di quelle condotte – tanto accidentali quanto intenzionale – che possono dar luogo ad eventi CBRN, sebbene, in linea di massima, l'ordinamento italiano ne abbia dato correttamente attuazione.

7.4 Attuazione di obblighi e raccomandazioni relativi alla fase di ripresa

La fase della ripresa è la meno sviluppata tra le varie fasi del *management cycle* di eventi CBRN: gli obblighi internazionali ed europei pertinenti sono spesso poco definiti, generici e diffusi; molto spesso gli strumenti internazionali rilevanti si limitano a rivolgere agli Stati mere raccomandazioni, lasciando a questi un'ampia discrezionalità circa i *mezzi* da impiegare per raggiungere i fini.

A tal proposito, sono proprio i fini relativi a questa fase a renderne difficile la distinzione, sul piano teorico e quindi su quello operativo, con le fasi di risposta e, soprattutto, con quella di prevenzione. Sovrapposizioni sono quindi frequenti proprio perché inevitabili.

A fronte di tale quadro, l'analisi degli strumenti adottati dall'Italia in questa sezione del Rapporto consente, comunque, di valutare le misure messe in campo per consentire una ripresa da eventi CBRN, nel segno dell'obiettivo – ancor più generale – di assicurare la *resilienza* delle strutture nazionali, ovvero la loro capacità di resistere ad eventi futuri, in un'ottica di *lessons learned*.

L'adeguamento dell'Italia ai principali obblighi di criminalizzazione e, soprattutto, di **repressione** di condotte che diano causa a eventi CBRN (soprattutto intenzionali, ma anche accidentali) si può ritenere, in linea di massima, abbastanza soddisfacente: al di là di talune fattispecie non trasposte, o trasposte solo parzialmente, nell'ordinamento interno, i meccanismi di repressione adottati risultano, di regola, adeguati rispetto allo scopo.

Sul versante dell'**assistenza**, *in primis* socio-psicologica, **delle vittime** di eventi CBRN (siano essi intenzionali, accidentali o naturali), sul lungo periodo (quel che consente di distinguere questa fase da quella, immediatamente precedente, della “risposta”), si sono invece notati divari significativi. Gli obblighi internazionali ed europei sono, in quest'ambito, assai diradati, e il margine di discrezionalità di cui godono gli Stati è perciò ampio. Tuttavia, come confermato dalla ricerca empirica, molto spesso i servizi assistenziali sono inadeguati, sforniti di risorse economiche sufficienti e talora divergenti sul piano nazionale: la competenza, infatti, è demandata alle Regioni, con la Presidenza del Consiglio dei Ministri chiamata a svolgere un ruolo di mero coordinamento (anche tramite l'adozione di criteri-guida comuni, ad es. la Direttiva del 2006, mai aggiornata). La scelta dell'attribuzione di dette competenze agli enti locali, in astratto, dovrebbe consentire – in un'ottica di *sussidiarietà* – maggiore vicinanza ai destinatari localizzati in un dato territorio.

Ugualmente insoddisfacenti, in molti casi, si sono rivelati gli strumenti di **reintegrazione ambientale**. Solo di recenti alcuni passi in avanti sono stati compiuti, limitatamente a eventi di tipo nucleare (art. 3, co. 2, lett. f-ter, legge 97/2020). Si riconferma, comunque, un limite già emerso ai punti precedenti, ovvero il carattere frammentario degli strumenti impiegati per ripristinare l'ambiente naturale danneggiato in conseguenza di un evento CBRN. Ancora una volta, ciò pare una

ricaduta di norme internazionali ed europee – sia vincolanti che non vincolanti – estremamente generiche, e con meccanismi di controllo o supervisione del tutto inesistenti.

Da ultime, non possono menzionarsi le misure interne intraprese nell’ottica di *Build Back Better* (BBB), tra cui occupano un posto privilegiato – quando a rilevanza e, dunque, ad attenzione – i pacchetti di riforme introdotti con il PNRR. Si tratta di uno strumento poderoso per la ripresa (nell’ottica di *resilienza*) di un evento biologico (la pandemia da Covid-19), suscettibile però di introdurre misure di lungo periodo, “strutturali” (come reso evidente dagli assi strategici e dalle missioni del PNRR) e dunque capaci di operare anche con riferimento ad eventi CBRN più generali. La frammentarietà delle iniziative di ripresa, unita alla scarsa definizione di obblighi internazionali ed europei in questa fase, rischia di inficiare l’effettività e l’adeguatezza delle misure che l’Italia è chiamata a prendere. A tal proposito, un correttivo – come evidenziato anche da taluni soggetti intervistati durante la fase di ricerca empirica – potrebbe consistere nell’adozione di un “codice delle ricostruzioni” o anche di un vero e proprio “codice della ripresa”, che:

- (a) definisca in modo chiaro e preciso la tipologia di eventi di riferimento, includendo eventi CBRN di origine dolosa, accidentale e naturale (in linea con la prospettiva *all-hazards* adottata dalla presente ricerca);
- (b) preveda, in materia di assistenza socio-psicologica di lungo periodo alle vittime, oltre a criteri-guida generali a livello statale, l’istituzione di meccanismi compartecipati tra rappresentanti statali e rappresentanti degli enti locali (ad es. “cabine di regia”) che supervisionino le misure intraprese a livello locale, assicurando il coordinamento tra organi coinvolti e controllando, su base periodica, i progressi effettuati;
- (c) in caso di pregiudizi all’ambiente, fissi criteri per l’adozione di misure di reintegrazione delle componenti ambientali danneggiate, istituendo altresì meccanismi di controllo e vigilanza su base periodica, e superando la frammentarietà delle fonti in materia;
- (d) regoli la filiera decisionale, a livello legislativo (statale e locale), per l’adozione di misure di *Build Back Better*, improntate al modello di *lessons-learned* e coinvolgendo, quanto più possibile, le comunità locali colpite da un evento CBRN.

8 ELENCO DELLE INTERVISTE

- Attili Roberto, Direzione Generale della Prevenzione Sanitaria - Segreteria della Direzione Generale della Prevenzione Sanitaria, 11 luglio 2022
- Benolli Federico, Senior Associate, Fondazione SAFE, 9 giugno 2022, ore 10.00
- Bonfigli Sandro, Ministero della Salute, Direzione Generale della Prevenzione sanitaria, Ufficio 5 – Prevenzione malattie trasmissibili e profilassi internazionale, 26 luglio 2022
- Cavalieri d'Oro Edoardo, Ministero dell'Interno e Vigili del fuoco, 14 luglio 2022, ore 17.15
- Cordani Flaminia, Responsabile Emergenze Save the Children Italia, 8 giugno 2022, ore 12.00
- Gerevini Marco, Esperto CBRN Tecnoalimenti, 22 giugno 2022, ore 10.00
- Mazzanti Claudia, Programme Developer Resilience Unit, ActionAid Italia Onlus, 18 luglio 2022, ore 14.30
- Perrone Giancarlo, Ricercatore ISPA-CNR, 13 luglio 2022, ore 17.00
- Vannucci Andrea, Consigliere Regione Toscana, 22 luglio 2022, ore 10.30
- Tessari Paola, Istituto Affari Internazionali, 22 giugno 2022, ore 15

9 ELENCO DEGLI STRUMENTI NORMATIVI

Diritto internazionale

Accordi internazionali multilaterali

- Trattato di non proliferazione nucleare (TNP), 1° luglio 1968
- Convenzione per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza dell'aviazione civile, Montreal - 23 settembre 1971
- Convenzione sulla proibizione dello sviluppo, produzione e immagazzinamento delle armi batteriologiche, Londra-Mosca-Washington - 10 aprile 1972
- Convenzione sulla protezione fisica delle materie nucleari, Vienna – 3 marzo 1980
- Convenzione sulla tempestiva notifica di un incidente nucleare, Vienna – 26 settembre 1986
- Convenzione relativa all'assistenza in caso di incidente nucleare o di situazione di emergenza radiologica, Vienna - 26 settembre 1986
- Convenzione per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima, Roma – 10 marzo 1988
- Convenzione di Basilea sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi e del loro smaltimento, Basilea – 22 marzo 1989
- Convenzione sugli effetti transfrontalieri degli incidenti industriali (TEIA), Helsinki – 17 marzo 1992
- Convenzione sulla proibizione dello sviluppo, produzione, stoccaggio ed uso di armi chimiche e sulla loro distruzione (Convenzione sulle armi chimiche), Parigi – 13 gennaio 1993
- Convenzione sulla sicurezza nucleare (CSN), Vienna - 17 giugno 1994
- Convenzione di Barcellona relativa alla protezione del Mar Mediterraneo dall'inquinamento (modifica), Barcellona – 10 giugno 1995
- Convenzione sulla sicurezza dello smaltimento di combustibile esaurito e sulla sicurezza dello smaltimento di rifiuti radioattivi (Convenzione congiunta), Vienna - 5 settembre 1997
- Convenzione internazionale per la repressione degli attentati terroristici mediante utilizzo di esplosivo, New York - 15 dicembre 1997
- Convenzione di Rotterdam sulla procedura del consenso informato a priori per alcuni prodotti chimici e pesticidi pericolosi nel commercio internazionale, Rotterdam - 10 settembre 1998
- Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo, New York – 9 dicembre 1999
- Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale (Convenzione UNTOC), Palermo – 12 dicembre 2000
- Convenzione di Stoccolma sugli inquinanti organici persistenti (Convenzione POP), Stoccolma - 22 maggio 2001
- Protocollo di emendamento della Convenzione europea per la repressione del terrorismo, Strasburgo - 15 maggio 2003
- Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo, Vienna - 16 maggio 2005
- Regolamento sanitario internazionale, 23 maggio 2005
- Convenzione internazionale per la repressione degli atti di terrorismo nucleare, New York – 14 settembre 2005
- Protocollo per la repressione degli atti illeciti contro la sicurezza delle piattaforme fisse situate sulla piattaforma continentale, Londra - 14 ottobre 2005
- Convenzione sulla soppressione di atti illeciti relativi all'aviazione civile internazionale, Pechino - 10 settembre 2010

- Protocollo addizionale alla Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo, Riga - 22 ottobre 2015
- Trattato sulla proibizione delle armi nucleari (TPNW), Varsavia - 7 luglio 2017

Risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite

- Risoluzione 1540 (2004) del 28 aprile 2004
- Risoluzione 1977 (2011) del 20 aprile 2011
- Risoluzione 2325 (2016) del 15 dicembre 2016

Risoluzioni dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite

- Risoluzione 133 del 15 dicembre 2010 (UNGA/RES/65/133)
- Risoluzione 243 del 23 dicembre 2014 (UNGA/RES/69/243)

Risoluzioni del Consiglio dei ministri del Consiglio d'Europa

- Risoluzione (87)2 del 20 marzo 1987

Altri strumenti di particolare rilievo

- Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030

Diritto dell'Unione europea

Regolamenti

- Regolamento (CE) n. 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2006, relativo alle spedizioni di rifiuti, in GUCE L 190 del 12 luglio 2006
- Regolamento (UE) n. 649/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 luglio 2012 sull'esportazione e importazione di sostanze chimiche pericolose, in GUUE L2 01 del 27 luglio 2012
- Regolamento (UE) 2018/1542 del Consiglio, del 15 ottobre 2018, relativo a misure restrittive contro la proliferazione e l'uso delle armi chimiche, GUUE L 259 del 16 ottobre 2018
- Regolamento (UE) 2019/1021 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, relativo agli inquinanti organici persistenti, in GUUE L169 del 25 giugno 2019
- Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, in GUUE L 57 del 18 febbraio 2021
- Regolamento (UE) 2021/784 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2021, relativo al contrasto della diffusione di contenuti terroristici online, GUUE L 172 del 17 maggio 2021
- Regolamento (UE) 2021/836 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 maggio 2021 che modifica la decisione n. 1313/2013/UE su un meccanismo unionale di protezione civile, in GUUE L 185 del 26 maggio 2021

Direttive

- Direttiva 2008/114/CE del Consiglio, dell'8 dicembre 2008, relativa all'individuazione e alla designazione delle infrastrutture critiche europee e alla valutazione della necessità di migliorarne la protezione, in GUUE L345 del 23 dicembre 2008

- Direttiva 2009/71/Euratom del Consiglio del 25 giugno 2009 che istituisce un quadro comunitario per la sicurezza nucleare degli impianti nucleari, in GUUE L 172 del 2 luglio 2009
- Direttiva 2011/70/Euratom del 19 luglio 2011 che istituisce un quadro comunitario per la gestione responsabile e sicura del combustibile nucleare esaurito e dei rifiuti radioattivi, in GUUE L 199 del 2 agosto 2011.
- Direttiva 2012/18/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 luglio 2012, sul controllo del pericolo di incidenti rilevanti connessi con sostanze pericolose, recante modifica e successiva abrogazione della direttiva 96/82/CE del Consiglio, GUUE L 197 del 24 luglio 2012
- Direttiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012 che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI, in GUUE
- Direttiva 2013/59/Euratom del Consiglio, del 5 dicembre 2013, che stabilisce norme fondamentali di sicurezza relative alla protezione contro i pericoli derivanti dall'esposizione alle radiazioni ionizzanti, e che abroga le direttive 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom e 2003/122/Euratom, GUUE L 13 del 17 gennaio 2014
- Direttiva 2014/87/Euratom del Consiglio, dell'8 luglio 2014, che modifica la direttiva 2009/71/Euratom che istituisce un quadro comunitario per la sicurezza nucleare degli impianti nucleari, in GUUE L 219 del 25 luglio 2014
- Direttiva (UE) 2017/541 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2017, sulla lotta contro il terrorismo e che sostituisce la decisione quadro 2002/475/GAI del Consiglio e che modifica la decisione 2005/671/GAI del Consiglio, GUUE L 88 del 31 marzo 2017

Decisioni

- Decisione 87/600/Euratom del Consiglio del 14 dicembre 1987 concernente le modalità comunitarie di uno scambio rapido d'informazioni in caso di emergenza radioattiva, in GUCE L 371 del 30 dicembre 1987
- Decisione 1999/819/Euratom della Commissione, del 16 novembre 1999, riguardante l'adesione della Comunità europea dell'energia atomica (Euratom) alla Convenzione sulla sicurezza nucleare del 1994, in GUCE L 318 dell'11 dicembre 1999
- Decisione 2005/84/Euratom del Consiglio, del 24 gennaio 2005, che approva l'adesione della Comunità europea dell'energia atomica alla «convenzione congiunta sulla sicurezza della gestione del combustibile esaurito e dei rifiuti radioattivi» in GUUE L 30 del 3 febbraio 2005
- Decisione 2005/671/GAI del Consiglio, del 20 settembre 2005, concernente lo scambio di informazioni e la cooperazione in materia di reati terroristici, in GUUE L 253 del 29 maggio 2005
- Decisione quadro 2006/960/GAI del Consiglio, del 18 dicembre 2006, relativa alla semplificazione dello scambio di informazioni e intelligence tra le autorità degli Stati membri dell'Unione europea incaricate dell'applicazione della legge, in GUUE L 386 del 29 dicembre 2006
- Decisione 2008/615/GAI del Consiglio, del 23 giugno 2008, sul potenziamento della cooperazione transfrontaliera, soprattutto nella lotta al terrorismo e alla criminalità transfrontaliera GUUE L 210 del 6 agosto 2008
- Decisione 1082/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2013, relativa alle gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero e che abroga la decisione n. 2119/98/CE, in GUUE L293 del 5 novembre 2013
- Decisione n. 1313/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, su un meccanismo unionale di protezione civile, in GUUE L 347 del 20 dicembre 2013

- Decisione di esecuzione 2014/504 della Commissione, del 25 luglio 2014, recante applicazione della decisione n. 1082/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda il modello utilizzato per fornire le informazioni relative alla pianificazione della preparazione e della risposta in relazione alle gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero, in GUUE L223 del 29 luglio 2014
- Decisione (PESC) 2018/1544 del Consiglio, del 15 ottobre 2018, relativa a misure restrittive contro la proliferazione e l'uso delle armi chimiche, GUUE L 259 del 16 ottobre 2018
- Decisione (UE) 2019/420 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 marzo 2019, che modifica la decisione n. 1313/2013/UE su un meccanismo unionale di protezione civile, in GUUE L 77I del 20 marzo 2019

Diritto italiano

Leggi costituzionali

- l. cost. n. 3/2001, del 18 ottobre 2001, in GU n. 248 del 24 ottobre 2001

Leggi ordinarie

- l. n. 618/1974, dell'8 ottobre 1974, in GU n. 316 del 4 dicembre 1974
- l. n. 106/1982, del 9 febbraio 1982, in GU n. 87 del 30 marzo 1982
- l. n. 225/1992, del 24 febbraio 1992, in GU n. 64 del 17 marzo 1992
- l. n. 340/1993, del 18 agosto 1993, in GU n. 204 del 31 agosto 1993
- l. n. 496/1995, del 18 novembre 1995, in GU n. 276 del 25 novembre 1995
- l. n. 10/1998, del 19 gennaio 1998, in GU n. 28 del 4 febbraio 1998
- l. n. 30/2002, del 20 febbraio 2002, in GU n. 62 del 14 marzo 2002
- l. n. 176/2002, dell'11 luglio 2002, in GU n. 186 del 9 agosto 2002
- l. n. 7/2003, del 14 gennaio 2003, in GU n. 21 del 27 gennaio 2003
- l. n. 282/2005, del 16 dicembre 2005, in GU n. 5 del 7 gennaio 2006
- l. n. 100/2012, del 12 luglio 2012, in GU n. 162 del 13 luglio 2012
- l. n. 68/2015, del 22 maggio 2015, in GU n. 122 del 28 maggio 2015
- l. n. 153/2016, del 28 luglio 2016, in GU n. 185 del 9 agosto 2016
- l. n. 97/2020, del 23 luglio 2020, in GU n. 196 del 6 agosto 2020
- l. n. 93/2022, del 12 luglio 2022, in GU n. 166 del 18 luglio 2022

Decreti legislativi

- d. lgs. n. 139/2006, dell'8 marzo 2006, in GU n. 80 del 5 aprile 2006
- d. lgs. n. 152/2006, del 3 aprile 2006, in GU n. 88 del 14 aprile 2006
- d. lgs. n. 133/2009, del 14 settembre 2009, in GU n. 222 del 24 settembre 2009
- d. lgs. n. 61/2011, dell'11 aprile 2011, in GU n. 102 del 4 maggio 2011
- d. lgs. n. 185/2011, del 9 ottobre 2011, in GU n. 66 del 15 novembre 2011
- d. lgs. n. 200/2011, del 27 ottobre 2011, in G.U. n. 283 del 5 dicembre 2011
- d. lgs. n. 45/2014, del 4 marzo 2014, in GU n. 71 del 26 marzo 2014
- d. lgs. n. 105/2015, del 26 giugno 2015, in GU n. 161 del 14 luglio 2015
- d. lgs. n. 97/2017, del del 29 maggio 2017, in GU n. 144 del 23 giugno 2017
- d. lgs. n. 137/2017, del 15 settembre 2017, in GU n. 219 del 19 settembre 2017
- d. lgs. n. 1/2018, del 2 gennaio 2018, in GU n. 17 del 22 gennaio 2018

- d. lgs. n. 4/2020, del 6 febbraio 2020, in GU n. 35 del 12 febbraio 2020
- d. lgs. n. 101/2020, del 31 luglio 2020, in GU n. 201 del 12 agosto 2020

Decreti legge

- d. l. n. 7/2015, del 18 febbraio 2015, in GU n. 41 del 19 febbraio 2015
- d. l. n. 6/2020, del 23 febbraio 2020, in GU n. 45 del 23 febbraio 2020
- d. l. n. 18/2020, del 17 marzo 2020, in GU n. 70 del 17 marzo 2020
- d. l. n. 77/2021, del 31 maggio 2021, in GU n. 129 del 31 maggio 2021

Decreti del Presidente del Consiglio dei ministri

- d.P.C.M. del 5 maggio 2010, Organizzazione nazionale per la gestione di crisi, in GU n. 139 del 17 giugno 2010
- d.P.C.M. del 26 aprile 2020, Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale, in GU n.108 del 27 aprile 2020
- d.P.C.M. del 18 marzo 2020, Modifiche al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 25 gennaio 2013, recante: «Criteri per l'effettuazione della stima dei costi amministrativi di cui al comma 5-bis dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, ai sensi del comma 3, dell'articolo 6 della legge 11 novembre 2011, n. 180, in GU n.188 del 28 luglio 2020

Direttive del Presidente del Consiglio dei ministri

- dir. P.C.M. del 13 giugno 2006, Criteri di massima sugli interventi psico-sociali da attuare nelle catastrofi, in GU n. 200 del 29 agosto 2006
- dir. P.C.M. del 6 aprile 2013, Indicazioni per il coordinamento della piattaforma nazionale per la riduzione del rischio da disastri di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 18 gennaio 2008, n. 66, recante: "Istituzione della Piattaforma nazionale per la riduzione del rischio da disastri", in GU n.145 del 22 giugno 2013
- dir. P.C.M. del 23 ottobre 2020, Allertamento di protezione civile e sistema di allarme pubblico IT - Alert., in G.U. n. 36 del 12 febbraio 2021
- dir. P.C.M. del 30 aprile 2021, Indirizzi di predisposizione dei piani di Protezione Civile, in GU n. 160 del 6 luglio 2021