

\_\_\_\_\_**OSSERVATORIO SULLE FONTI**\_\_\_\_\_

## **FASCICOLO N. 1/2023**

*Contributi di* **I. ANRÒ, E. BALBONI, L. BIANCHI, C. BUZZACCHI, M. CARLI, F. FERRI,  
L. GORI, D. MAURI, G. MINERVINI, P. PINNA, A. RUGGERI, D. RUSSO,  
G. TARLI BARBIERI, G. VALENTI, S. VENIER, S. VILLANI**

## DIRETTORE RESPONSABILE

Paolo Caretti (*Università degli Studi di Firenze*)

## COMITATO DI DIREZIONE

Adelina Adinolfi (*Università degli Studi di Firenze*), Stefania Baroncelli (*Libera Università di Bolzano*), Andrea Cardone (*Università degli Studi di Firenze*), Massimo Carli (*già Università degli Studi di Firenze*), Ana M. Carmona Contreras (*Universidad de Sevilla*), Elisabetta Catelani (*Università di Pisa*), Marcello Cecchetti (*Università degli Studi di Sassari*), Annalisa Ciampi (*Università degli Studi di Verona*), Cecilia Corsi (*Università degli Studi di Firenze*), Elena D'Orlando (*Università degli Studi di Udine*), Gianmario Demuro (*Università degli Studi di Cagliari*), Giovanna De Minico (*Università di Napoli "Federico II"*), Gianni Di Cosimo (*Università degli Studi di Macerata*), Filippo Donati (*Università degli Studi di Firenze*), Vincenzo Ferrari (*Università degli Studi di Milano Statale*), Maria Cristina Grisolia (*già Università degli Studi di Firenze*), Anna-Bettina Kaiser (*Humboldt-Universität zu Berlin*), Franck Laffaille (*Université de Paris XIII*), Pier Francesco Lotito (*Università degli Studi di Firenze*), Nicola Lupo (*Università Luiss Guido Carli*), Maurizio Malo (*Università degli Studi di Padova*), Patricia Popelier (*Universiteit Antwerpen*), Giusto Puccini (*Università degli Studi di Firenze*), Orlando Roselli (*Università degli Studi di Firenze*), Emanuele Rossi (*Scuola Superiore di Studi Universitari e di Perfezionamento Sant'Anna di Pisa*), Andrea Simoncini (*Università degli Studi di Firenze*), Rolando Tarchi (*Università di Pisa*), Giovanni Tarli Barbieri (*Università degli Studi di Firenze*), Giuseppe Verde (*Università degli Studi di Palermo*)

## COMITATO DI REDAZIONE

*Coordinamento scientifico:* Maria Cristina Grisolia  
*Componenti della redazione:* Pietro Milazzo (*responsabile*), Leonardo Bianchi, Edoardo Caterina, Matteo Giannelli, Erik Longo, Costanza Masciotta, Giuseppe Mobilio, Marta Picchi, Monica Rosini.

Tutti i contributi devono essere inviati, nel rispetto delle scadenze indicate sul sito internet, della *Rivista* all'indirizzo mail: [redazione@osservatoriosullefonti.it](mailto:redazione@osservatoriosullefonti.it); una volta ricevuti saranno sottoposti alla procedura di valutazione disciplinata dal *Regolamento per la valutazione scientifica dei contributi proposti alla Rivista*

## EDITORIALE

M. CARLI, <i>L'attuazione della autonomia differenziata</i>	5
---	---

## SAGGI

I. ANRÒ, <i>Online hate speech: la prospettiva dell'Unione europea tra regolamentazione della condotta dei prestatori di servizi intermediari e ricorso al diritto penale</i>	13
E. BALBONI, C. BUZZACCHI, <i>Autonomia differenziata: più problemi che certezze</i>	41
L. GORI, <i>L'autonomia regionale differenziata a partire dai lavori preparatori della riforma del Titolo V della Costituzione</i>	59
P. PINNA, <i>Il diritto legislativo e giudiziario</i>	93
A. RUGGERI, <i>Riforme costituzionali: quali e perché?</i>	107
G. TARLI BARBIERI, <i>Sugli allegati agli atti legislativi e sulla loro modifica il Consiglio di Stato scrive parole chiare (anche a futura memoria)</i>	149

## NOTE E COMMENTI

L. BIANCHI, <i>Il rinnovo dell'Accordo quadro tra Agcom e Regioni per il conferimento delle deleghe ai Corecom</i>	161
G. VALENTI, <i>Riduzione del numero dei parlamentari, disciplina dei gruppi e prospettive di riforme regolamentari. L'esperienza italiana a confronto Francia, Spagna e Regno Unito</i>	171

SPECIALE  
L'ATTUAZIONE DEGLI OBBLIGHI INTERNAZIONALI E  
DELL'UNIONE EUROPEA PER LA PROTEZIONE DA  
EVENTI CBRN (DI NATURA CHIMICA, BIOLOGICA,  
RADIO-NUCLEARE) IN ITALIA: UN BILANCIO TRA  
RISULTATI RAGGIUNTI, LACUNE ESISTENTI E  
PROSPETTIVE DI SVILUPPO DEL QUADRO NORMATIVO  
VIGENTE

D. RUSSO, <i>Introduzione</i>	215
F. FERRI, <i>Prevenzione di eventi CBRN di natura non intenzionale e adattamento del diritto italiano: quali prospettive?</i>	219
S. VILLANI, <i>La prevenzione di eventi CBRN di natura intenzionale: obblighi UE e attuazione in Italia</i>	243
S. VENIER, <i>La questione della preparedness – fonti internazionali di obblighi e raccomandazioni e adattamento dell'ordinamento interno</i>	265
D. MAURI, G. MINERVINI, <i>Sull'attuazione degli obblighi internazionali di risposta e ripresa a fronte della pandemia di Covid-19: una prospettiva italiana</i>	291

PREVENZIONE DI EVENTI CBRN DI NATURA NON INTENZIONALE  
E ADATTAMENTO DEL DIRITTO ITALIANO: QUALI PROSPETTIVE?

FEDERICO FERRI\*

**Sommario**

1. Considerazioni introduttive. – 2. Rafforzamento dei sistemi di *governance*. – 2.1. Introduzione di apposite discipline giuridiche di base. – 2.2. Schemi di informazione e partecipazione del pubblico. – 3. Attività di pianificazione pubbliche e private. – 3.1. Pianificazione pubblica. – 3.2. Pianificazione privata. – 4. Previsione ed esecuzione di controlli. – 5. Meccanismi di collaborazione multilivello. – 6. Ulteriori traiettorie (in divenire) di *compliance* rispetto al diritto dell'Unione. – 6.1. La riforma in tema di gravi minacce transfrontaliere per la salute. – 6.2. La nuova disciplina sulla resilienza dei soggetti critici. – 7. Rilievi conclusivi.

**Abstract**

*The article investigates core legal trends concerning the adaptation of national law to key instruments of international and EU law applicable to the prevention of non-intentional events of chemical, biological and radio-nuclear (CBRN) nature. The benchmark to assess Italy's compliance patterns is represented by hard and soft law rules related to some key domains: civil protection, human health, industrial accidents, nuclear safety, and chemical substances. The obligations considered refer to the institution of efficient governance schemes, the provision of sectoral planning activities and control mechanisms, the development of a fruitful cooperation with other States and international/supranational bodies. It is argued that, despite the existence of a rather fragmented set of international and EU law rules, the Italian legal framework applicable to the target area currently alternates positive aspects and gaps to be filled.*

**Suggerimento di citazione**

F. FERRI, *Prevenzione di eventi CBRN di natura non intenzionale e adattamento al diritto italiano: quali prospettive?*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2023. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

\* Professore a contratto di Diritto dell'Unione europea e Dottore di ricerca in Diritto europeo presso l'Università degli studi di Bologna.  
Contatto: federico.ferri5@unibo.it

### 1. Considerazioni introduttive

Il presente contributo ha ad oggetto i rischi e gli eventi chimici, biologici, radioattivi e nucleari (CBRN) aventi origine non intenzionale e si focalizza sulla fase di prevenzione del relativo ciclo di gestione. Il lavoro prende spunto dalle risultanze del Volume<sup>1</sup> e del Rapporto<sup>2</sup> richiamati nell'introduzione generale di questo Numero speciale, e ha l'obiettivo di delineare traiettorie attendibili in merito al posizionamento del diritto interno rispetto a obblighi e raccomandazioni internazionali e sovranazionali in materia.

L'analisi che si intende compiere muove inevitabilmente da alcune premesse di stampo contenutistico e metodologico.

Il settore CBRN è in continua evoluzione e ciò incide sull'operato del decisore politico a qualsiasi livello. La regolamentazione dipende in buona parte dall'esperienza accumulata da eventi pregressi e spesso consegue al verificarsi di fenomeni difficilmente pronosticabili. In una prospettiva di prevenzione, poi, tale andamento è suscettibile di invertire il corso della sequenza logica che vorrebbe dapprima la definizione di regole riferite alle fasi *ex ante* del sistema di gestione. Invero, in un simile scenario è plausibile che vengano anzitutto disciplinati – in via emergenziale – i tratti essenziali della risposta all'evento prodottosi; mentre solo in un secondo momento, con l'ausilio di nuove informazioni e conoscenze derivanti dalla prassi, è verosimile che si riesca a costruire un insieme più o meno esteso di regole preventive.

In un contesto di cooperazione allargata, ciò produce un intricato intreccio di fonti che non sempre risultano sufficientemente coordinate, anche perché né l'ordinamento della comunità internazionale, né quello dell'Unione europea comprendono al loro interno strumenti vincolanti onnicomprensivi che permettano di identificare obblighi di prevenzione per eventi CBRN. In altre parole, non esistono atti equiparabili a convenzioni quadro o regolamenti generali in questo campo.

Pertanto, l'ambito materiale del saggio abbraccia una pluralità di settori che senza dubbio possono essere ricondotti all'area degli eventi CBRN non intenzionali: in particolare, protezione civile, salute umana, incidenti industriali, sicurezza nucleare e sostanze chimiche. Tra l'altro, questi campi d'azione acquistano ancor più rilevanza in considerazione di eventi attualmente in corso e particolarmente delicati per lo Stato italiano (e non solo, naturalmente), come la pandemia di COVID-19 e le ricadute del conflitto tra

<sup>1</sup> A. DE GUTTRY, M. FRULLI, F. CASOLARI, L. POLI (eds), *International Law and Chemical, Biological, Radio-Nuclear (CBRN) Events*, Brill, Leiden, 2022.

<sup>2</sup> F. FERRI, D. MAURI, G. MINERVINI, S. VENIER, S. VILLANI, *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*, novembre 2022 (disponibile al seguente link [http://www.cbrn-italy.it/sites/default/files/Rapporto%20finale\\_CBRN-Italy\\_final.pdf](http://www.cbrn-italy.it/sites/default/files/Rapporto%20finale_CBRN-Italy_final.pdf)).

Russia e Ucraina.

Si aggiunga poi che i settori identificati pongono più di un problema laddove si tenti di costruire regole stringenti e di vasta portata di diritto internazionale o dell'Unione. Limitatamente al diritto internazionale, la produzione di simili norme trova, almeno in linea di principio, un contrappeso nella sovranità territoriale che può esercitare lo Stato potenzialmente o attualmente interessato da un evento CBRN<sup>3</sup>. Quanto all'Unione europea, tali aree di intervento sono interessate da un'allocazione flessibile di competenze tra Unione e Stati membri<sup>4</sup>, al punto che talvolta il livello sovranazionale finisce per trovarsi in una posizione subalterna rispetto agli ordinamenti interni: basti pensare al fatto che in materie quali la protezione civile e la salute umana, riferite, rispettivamente, agli artt. 196 e 168 TFUE, l'Unione può esercitare competenze di sostegno o di supporto. I limiti di vari strumenti adottati in questi settori traspaiono, ad esempio, nell'insieme delle iniziative messe in atto dall'Unione per fronteggiare gli effetti della pandemia di COVID-19 e prevenire conseguenze ulteriori<sup>5</sup>. Non mancano neppure spazi nei quali si insinuano istanze di tutela della sicurezza nazionale, tenendo a mente che questa materia resta di esclusiva competenza di ciascuno Stato membro, ai sensi dell'art. 4, par. 2, TUE, sebbene nel rispetto di opportuni temperamenti<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Riferendosi in senso più ampio al diritto internazionale in materia di disastri, si veda, per tutti, G. VENTURINI, *International Disaster Response Law in Relation to Other Branches of International Law*, in A. DE GUTTRY, M. GESTRI, G. VENTURINI (eds), *International Disaster Response Law*, T.M.C. Asser Press – Springer, The Hague, p. 47 ss.

<sup>4</sup> V. *amplius* F. CASOLARI, *Regional Perspective: Distribution of Powers and Cooperation Patterns under EU Law as Applicable to CBRN Protection*, in A. DE GUTTRY, M. FRULLI, F. CASOLARI, L. POLI (eds), *International Law*, cit., p. 91 ss.

<sup>5</sup> Per informazioni diffuse sul tema, si rinvia, senza pretese di esaustività, a F. CASOLARI, *Prime considerazioni sull'azione dell'Unione ai tempi del Coronavirus*, in *Eurojus*, 2020, p. 95 ss.; M. GATTI, *La risposta europea all'emergenza da COVID-19*, in P. MANZINI, M. VELLANO (a cura di), *Unione europea 2020: i dodici mesi che hanno segnato l'integrazione europea*, Wolters Kluwer CEDAM, Milano, 2021, p. 31 ss.; S. VILLANI, *Reflections on the Legal Content of Solidarity in EU Law Under the Lens of the Covid-19 Pandemic*, in E. KASSOULI, N. IDRIZ (eds) *The Principle of Solidarity. International and EU Law Perspectives*, T.M.C. Asser Press - Springer, The Hague, 2023, p. 281 ss.

<sup>6</sup> La sintesi di questa teoria è che esiste un obbligo generale secondo cui gli Stati membri devono esercitare le loro prerogative nel campo della sicurezza nazionale tenendo in debito conto il diritto dell'Unione europea. Il contenuto dell'art. 4, par. 2, TUE deve quindi essere interpretato alla luce degli altri principi sanciti dal medesimo art. 4 TUE. Per maggiori dettagli, si rinvia a L. AZOULAI, *The "Retained Powers" Formula in the Case Law of the European Court of Justice: EU Law As Total Law?*, in *European Journal of Legal Studies*, 2011, p. 192 ss.; B. DE WITTE, *Les compétences exclusives des états membres existent-elles?*, in AA.VV. (a cura di), *Liber amicorum per Antonio Tizzano: de la Cour CECA à la Cour de l'Union: le long parcours de la justice Européenne*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 301 ss.; G. DI FEDERICO, *L'identità nazionale degli Stati membri nel diritto dell'Unione europea: natura e portata dell'art. 4, par. 2, TUE*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, p. 156 ss.; F. FERRARO, *Brevi note sulla competenza esclusiva degli Stati membri in materia di sicurezza nazionale*, in AA.VV. (a cura di), *Temi e questioni di diritto dell'Unione europea. Scritti offerti a Caludia Morviducci*, Cacucci, Bari, 2019, p. 27 ss.; F. CASOLARI, *Leale cooperazione tra Stati membri e Unione*

Alla luce di quanto appena prospettato, il presente contributo si propone di raggiungere l'obiettivo dichiarato in premessa accostando considerazioni sullo stato dell'arte del diritto italiano a rilievi sugli obblighi e le raccomandazioni internazionali e dell'Unione. Più precisamente, considerato che i due prodotti scientifici di riferimento primario, cioè il Volume e il Rapporto menzionati poc'anzi, presentano finalità e caratteristiche metodologiche diverse (ancorché complementari), in questa sede si cercherà di coniugare elementi dell'uno e dell'altro, dando altresì conto di importanti aggiornamenti. In particolare, prendendo le mosse dalle risultanze del Volume, si realizzerà un'analisi suddivisa per tipologie di obbligo/raccomandazione, prima ancora che per ambito materiale, nel tentativo di fornire una chiave di lettura parzialmente differente da quella che informa un documento particolarmente tecnico come il Rapporto.

Con riferimento alle categorie di obblighi selezionate, si precisa che esse sono accomunate dalla notevole importanza che rivestono ai fini della prevenzione di eventi CBRN, oltre che in uno scenario di *compliance* rispetto al principale strumento di diritto internazionale in punto di riduzione dei disastri, vale a dire il Quadro di riferimento di Sendai per la riduzione del rischio di disastri 2015-2030 (*Sendai Framework*)<sup>7</sup>.

Da ultimo, il saggio propone spunti di riflessione *de iure condendo*, in virtù della recente introduzione di nuovi obblighi attraverso riforme strategiche che l'Unione europea ha portato a termine dopo il completamento del predetto Rapporto.

## 2. Rafforzamento dei sistemi di *governance*

La prevenzione degli eventi CBRN, compresi quelli di derivazione non intenzionale, dipende in buona parte dalla capacità di uno Stato di organizzare le attività necessarie anche con strumenti normativi che siano il più possibile aggiornati e completi. Il ruolo dei soggetti pubblici, specialmente del decisore politico, è essenziale e risulta di maggiore efficacia qualora le iniziative poste in essere rispondano a esigenze emerse a livello internazionale e

europea: studio sulla partecipazione all'Unione al tempo delle crisi, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, p. 203 ss.

<sup>7</sup> Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030, UN Doc. A/CONF.224 /CRP.1, 18 March 2015, in particolare punti 24 e 27. Si veda anche M. ARONNSON-STORRIER, *Sendai Five Years on: Reflections on the Role of International Law in the Creation and Reduction of Disaster Risk*, in *International Journal of Disaster Risk Science*, 2020, p. 230 ss. Il Sendai Framework ha una valenza considerevole pur nella consapevolezza che il risultato raggiunto nel 2015 coincide con un compromesso forzato: in questo senso, W. KÄLIN, *Disaster Displaced Persons in the Age of Climate Change: the Nansen Initiative's Protection Agenda*, in F. ZORZI GIUSTINIANI, E. SOMMARIO, F. CASOLARI, G. BARTOLINI (eds), *Routledge Handbook of Human Rights and Disasters*, Routledge, London – New York, 2018, p. 351.



sovranaZIONALE. Nonostante ciò, preme evidenziare che gli eventi CBRN, ma più in generale i disastri e le emergenze, tendono ad avere vaste ripercussioni spazio-temporali. Pertanto, un ulteriore aspetto rilevante della prevenzione di questi eventi non può che essere un coinvolgimento effettivo della collettività anche nelle attività di natura preventiva, in modo che al verificarsi dell'emergenza la reazione di tutti i soggetti interessati sia appropriata.

### 2.1. Introduzione di apposite discipline giuridiche di base

Con riferimento all'adeguamento dell'ordinamento italiano a obblighi e raccomandazioni internazionali e sovranazionali, la questione merita di essere approfondita attraverso due prospettive differenti, ancorché strettamente collegate.

Da una parte vi è l'esigenza di soddisfare obblighi di recepimento di taluni strumenti vincolanti, come accordi internazionali e direttive UE; vi è inoltre l'opportunità di accettare di essere vincolati a determinati accordi internazionali o di dare seguito a impegni riconducibili ad atti di *soft law*.

Limitatamente al primo profilo, non si segnalano casi particolari di omissioni a livello nazionale. Fa eccezione il recepimento tardivo della direttiva sulla protezione contro i pericoli derivanti dall'esposizione alle radiazioni ionizzanti (direttiva 2013/59/Euratom)<sup>8</sup>, circostanza che ha indotto la Commissione europea ad aprire una procedura di infrazione in esito della quale la Corte di giustizia ha confermato la responsabilità dell'Italia<sup>9</sup>.

Quanto alla seconda ipotesi, va ricordato che l'Italia risulta essere un attore piuttosto coinvolto nella formazione del diritto internazionale in materia di rischi ed eventi CBRN, e naturalmente soggiace agli obblighi UE che disciplinano in maniera diretta o – più spesso – indiretta questa particolare area. Sono rare le ipotesi dalle quali emergono spunti che vadano in senso contrario rispetto a quanto appena affermato. Il caso più evidente è dato dalla prolungata omissione della ratifica della Convenzione di Stoccolma sugli inquinanti

<sup>8</sup> 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, GU L 13 del 17.1.2014. Il recepimento della direttiva doveva essere realizzato entro il 6 febbraio 2018 (art. 106), ma in Italia è avvenuto solamente con il d. lgs. n. 101/2020, del 31 luglio 2020, in GU n. 201 del 12 agosto 2020.

<sup>9</sup> Corte di giustizia UE, causa C-744/19, *Commissione c. Italia*, sentenza del 14 gennaio 2021, ECLI:EU:C:2021:21. In particolare, la Repubblica italiana sosteneva di avere incontrato difficoltà nel recepire tale direttiva, poiché i lavori di recepimento erano stati interrotti a seguito dello scioglimento delle camere del Parlamento. Rimaneva dunque in vigore la normativa nazionale applicabile al settore della radioprotezione che recepiva le direttive abrogate dalla direttiva 2013/59/Euratom. La Corte si è limitata a rilevare che la situazione venutasi a creare non poteva giustificare condotte come quella mantenuta dall'Italia.

organici persistenti (POP) del 2001<sup>10</sup>, adottata per limitare e, ove possibile, eliminare la produzione intenzionale o non intenzionale, l'uso, il commercio, le emissioni e la conservazione di determinati inquinanti. L'Italia ha ratificato la Convenzione POP solo a luglio 2022, risultando addirittura l'ultimo Stato membro UE a procedere in tal senso. Tale prolungata inerzia ha dato luogo a una situazione di potenziale disarmonia ai fini della partecipazione dell'Italia a meccanismi di cooperazione che coinvolgono più livelli. Non è allora sorprendente che le Nazioni Unite abbiano invitato l'Italia a ratificare la convenzione<sup>11</sup>. E ciò rileva anche perché pure l'Unione è parte della stessa da quasi venti anni<sup>12</sup> ed è intervenuta più volte nel settore di cui trattasi<sup>13</sup>, ragion per cui stava divenendo sempre più urgente l'avvio di un effettivo percorso di allineamento dell'Italia al diritto internazionale.

Per altro verso, la presenza di obblighi e raccomandazioni di diritto internazionale e sovranazionale fa sì che l'Italia debba introdurre nuove norme, di carattere generale e non, o produrre aggiornamenti dell'apparato normativo esistente, quantomeno in relazione alla disciplina di determinati settori.

Limitatamente a questa priorità, è da accogliere positivamente l'adozione del Codice di protezione civile (CPC) del 2018<sup>14</sup>, così come la previsione delle modifiche del 2020<sup>15</sup>. Il CPC ha reso più organica e aderente alla realtà pratica una disciplina che in precedenza era assai risalente e alquanto frammentata<sup>16</sup>. Sono stati quindi avviati percorsi in linea con gli auspici del *Sendai Framework*, che al punto 27.a indica l'importanza di "mainstream and integrate disaster risk reduction within and across all sectors and review and promote the coherence and further development, as appropriate, of national and local frameworks of laws, regulations and public policies". In più, sussistono ora le precondizioni per aumentare il grado di conformità del diritto italiano alla normativa UE in tema di protezione civile. Non va nemmeno dimenticato che il CPC, all'art. 16, fa espresso riferimento ai rischi CBRN, includendoli in quelle categorie di rischi a fronte dei quali l'azione del Servizio nazionale della

<sup>10</sup> Convenzione di Stoccolma sugli inquinanti organici persistenti, 22 maggio 2001.

<sup>11</sup> Si veda, ad esempio: <https://unric.org/it/missione-esperto-onu-in-italia-impatto-negativo-dell-industrializzazione-necessario-agire-per-riparare-i-danni/>.

<sup>12</sup> Decisione 2006/507/CE del Consiglio, del 14 ottobre 2004, relativa alla conclusione, a nome della Comunità europea, della convenzione di Stoccolma sugli inquinanti organici persistenti, GU L 209, 31.7.2006.

<sup>13</sup> Regolamento (CE) n. 850/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo agli inquinanti organici persistenti e che modifica la direttiva 79/117/CEE, GU L 158, 30.4.2004; Regolamento (UE) 2019/1021 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, relativo agli inquinanti organici persistenti, GU L 169, 25.6.2019.

<sup>14</sup> D. lgs. n. 1/2018, del 2 gennaio 2018, in GU n. 17 del 22 gennaio 2018.

<sup>15</sup> D. lgs. n. 4/2020, del 6 febbraio 2020, in GU n. 35 del 12 febbraio 2020.

<sup>16</sup> Il sistema faceva capo alla l. n. 225/1992, del 24 febbraio 1992, in GU n. 64 del 17 marzo 1992.

protezione civile “è suscettibile di esplicarsi”<sup>17</sup>. L’aggiunta rappresenta un indicatore di maggiore esaustività della disciplina quadro e coincide con l’introduzione di un’utile base giuridica di intervento.

Diversamente, è verosimile che alcune criticità possano discendere dal regime con cui è stata data esecuzione alla prima versione del Regolamento sanitario internazionale (RSI)<sup>18</sup>. A differenza del *Sendai Framework*, il RSI è uno strumento vincolante, il che giustifica il ricorso ad accorgimenti più incisivi del legislatore nazionale per favorirne una corretta attuazione. Il punto è che, nonostante il RSI sia stato rivisto nel 2005<sup>19</sup>, la normativa italiana di esecuzione è rimasta sostanzialmente inalterata per oltre quarant’anni<sup>20</sup>. Per giunta, l’attuale RSI presenta una dimensione preventiva più pronunciata ai fini della lotta alle malattie infettive su scala transnazionale, come dimostra l’enfasi sul sistema di individuazione precoce (*early detection*) di minacce per la sanità pubblica<sup>21</sup>. Ne deriva che il quadro giuridico nazionale in materia risente con buona probabilità di un certo grado di arretratezza e non sembra più idoneo a garantire che la prevenzione delle malattie infettive produca risultati incoraggianti. L’evoluzione dell’epidemia (prima) e della pandemia (poi) di COVID-19 si è rivelata senza dubbio un arduo banco di prova per la normativa interna di esecuzione del RSI<sup>22</sup>.

## 2.2. Schemi di informazione e partecipazione del pubblico

Il diritto internazionale e il diritto dell’UE esprimono la consapevolezza della necessità di assicurare un coinvolgimento fattivo del pubblico anche nelle prime fasi del ciclo di gestione di eventi calamitosi, ai quali certamente possono riferirsi gli eventi CBRN non intenzionali.

In varie discipline di settori prossimi all’area CBRN figurano schemi di partecipazione informata più o meno articolati. Detti meccanismi si ispirano a loro volta al Principio 10 della Dichiarazione di Rio de Janeiro del 1992<sup>23</sup>,

<sup>17</sup> Mentre ai sensi dell’art. 16, par. 1, CPC, l’azione del Servizio nazionale “si esplica, in particolare, in relazione alle seguenti tipologie di rischi: sismico, vulcanico, da maremoto, idraulico, idrogeologico, da fenomeni meteorologici avversi, da deficit idrico e da incendi boschivi”.

<sup>18</sup> Regolamento sanitario internazionale, 25 luglio 1969 (modificato nel 1973 e nel 1981).

<sup>19</sup> Regolamento sanitario internazionale, 23 maggio 2005.

<sup>20</sup> Il riferimento principale resta la l. n. 106/1982, del 9 febbraio 1982, in GU n. 87 del 30 marzo 1982.

<sup>21</sup> Va però detto che gli obblighi derivanti da questo meccanismo tendono ad essere assorbiti in buona parte verso la sfera della *preparedness*.

<sup>22</sup> L. AETISEI E AL, *Public Health Regulations and Policies Dealing with Preparedness and Emergency Management: The Experience of the COVID-19 Pandemic in Italy*, in *International Journal of Environmental Research and Public Health*, n. 3/2022, p. 1 ss.

<sup>23</sup> Rio Declaration on Environment and Development, 3-14 giugno 1992. Per riflessioni generali sul diritto prodotto nell’occasione si rinvia a S. MARCHISIO, *Gli atti di Rio nel diritto internazionale*, in *Riv. dir. int.*, 1992, p. 581 ss.; L. PINESCHI, *Tutela dell’ambiente e assistenza allo sviluppo: dalla*

relativo alla partecipazione del pubblico ai processi di adozione delle decisioni in campo ambientale. Tale principio è stato ulteriormente sviluppato nella Convenzione di Aarhus del 1998<sup>24</sup>, della quale sono parti anche l'Unione europea<sup>25</sup> e l'Italia<sup>26</sup>. In virtù della trasversalità dell'ambiente e dell'esigenza di dare concreta attuazione al principio di integrazione ambientale<sup>27</sup>, è comprensibile che obblighi strumentali alla partecipazione del pubblico siano stati introdotti anche in aree diverse dal diritto dell'ambiente; sicché non stupisce che oggi la partecipazione informata del pubblico debba essere una componente della *governance* multilivello dei rischi e degli eventi CBRN.

Ancora una volta, le principali linee guida di respiro generale possono essere rinvenute nel *Sendai Framework*<sup>28</sup>. Se prima si è detto che la *governance* applicabile ai disastri postula l'introduzione di norme giuridiche di base aggiornate e complete, un corollario di questa esigenza è, appunto, il fattivo coinvolgimento di *stakeholders* e pubblico (interessato o meno) nelle fasi di formazione e attuazione della normativa e delle politiche. Perciò, preme

*Conferenza di Stoccolma (1972) alla Conferenza di Rio (1992)*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1994, p. 493 ss. Per approfondimenti sull'impatto del Principio 10 della Dichiarazione si veda C. PITEA, *Diritto internazionale e democrazia ambientale*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli-Roma, 2013.

<sup>24</sup> Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione dei cittadini e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, 25 giugno 1998. Per riferimenti diffusi sulla Convenzione di Aarhus ed i diritti di partecipazione da essa sanciti, anche in una prospettiva multilivello, si rinvia a: A. ANGELETTI (a cura di), *Partecipazione, accesso e giustizia nel diritto ambientale*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli – Roma, 2011; M. PALLEMAERTS (ed), *The Aarhus Convention at Ten : Interactions and Tensions between Conventional International Law and EU Environmental Law*, Europa Law Publishing, Groningen, 2011; A. TANZI, E. FASOLI, L. IAPICHINO (a cura di), *La Convenzione di Aarhus e l'accesso alla giustizia in materia ambientale*, CEDAM, Assago, 2011; R. CARANTA, A. GERBRANDY, B. MÜLLER (eds), *The Making of a New European Legal Culture : The Aarhus Convention : at the Crossroad Of Comparative Law and EU Law*, Europa Law Publishing, Groningen, 2018; L. MAROTTI, *L'accesso all'informazione e alla giustizia*, in F. AMABILI, R. GIUFFRIDA (a cura di), *La tutela dell'ambiente nel diritto internazionale ed europeo*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 69 ss.

<sup>25</sup> Decisione 2005/370/CE del Consiglio, del 17 febbraio 2005, relativa alla conclusione, a nome della Comunità europea, della convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, GU L 124, 17.5.2005.

<sup>26</sup> L. n. 108/2001, del 16 marzo 2001, in GU n. 85 dell'11 aprile 2001.

<sup>27</sup> In argomento, si rinvia a S. IZZO, *Il principio di integrazione ambientale nel diritto comunitario*, Editoriale scientifica, Napoli, 2006; V. BARRAL, P.-M. DUPUY, *Sustainable Development through Integration*, in J.E. VIÑUALES (ed), *The Rio Declaration on Environment and Development : a Commentary*, Oxford University Press, New York, 2015, p. 157 ss.; M. MONTINI, *The Principle of Integration*, in L. KRAMER, E. ORLANDO (eds), *Principles of Environmental Law* (Volume VI di *Elgar Encyclopedia of Environmental Law*), Edward Elgar, Cheltenham – Northampton, 2018, p. 139 ss.; B. SJÅFJELL, *The Environmental Integration Principle: a Necessary Step towards Policy Coherence for Sustainability*, in F. IPPOLITO, M.E. BARTOLONI, M. CONDINANZI (a cura di), *The EU and the Proliferation of Integration Principles under the Lisbon Treaty*, Routledge, London – New York, 2018, p. 105 ss.; G. BÁNDI, *Principles of EU Environmental Law Including (the Objective of) Sustainable Development*, in M. PEETERS, M. ELIANTONIO (eds), *Research Handbook on EU Environmental Law*, Edward Elgar, Cheltenham – Northampton, 2020, p. 36 ss.

<sup>28</sup> In particolare, v. punto 27.

sottolineare innanzitutto come il CPC sia stato elaborato da un gruppo di redazione in grado di aggiungere un'alta *expertise* tecnica, alla luce delle specificità della materia trattata<sup>29</sup>. Secondariamente, con la riforma del 2018 che ha portato al CPC la fase di prevenzione è stata potenziata anche in un'ottica di coinvolgimento informato e più efficace non soltanto del volontariato di protezione civile, ma anche della cittadinanza in senso lato<sup>30</sup>, nel tentativo di colmare una lacuna che in precedenza appariva evidente<sup>31</sup>. Il pubblico, infatti, deve poter ricevere informazioni da parte del Servizio nazionale, perché solo se effettivamente consapevole potrà partecipare attivamente ad attività di protezione civile, anche se per lo più in forma occasionale.

Tra i vari settori che concorrono a comporre il quadro giuridico pertinente alla prevenzione dei rischi CBRN, si rammentano quelli relativi alla sicurezza di taluni impianti di importanza sensibile. Tuttavia, gli obblighi esistenti possono avere fisionomia diversa in considerazione della materia. Due esempi aiutano a comprendere il senso di una simile differenza di approcci.

Se si guarda alla sicurezza degli impianti nucleari, è agevole constatare che l'art. 8 della direttiva 2009/71/Euratom<sup>32</sup> ha mutato la sua *ratio* a seguito della modifica occorsa con la direttiva 2014/87/Euratom<sup>33</sup>: non più soltanto norma a tutela della trasparenza, ma ora anche *input* per un possibile innalzamento del grado di partecipazione del pubblico. Malgrado ciò, la disposizione non detta regole particolarmente precise su contenuti e modalità di messa a disposizione del pubblico delle informazioni rilevanti.

Se invece si sposta il punto di attenzione verso il settore degli incidenti industriali, si può notare che gli obblighi di derivazione UE si sostanziano in accorgimenti più specifici. Il riferimento primario è la direttiva 2012/18/UE<sup>34</sup>, nota anche come “direttiva Seveso III”. Essa rappresenta l'ultimo stadio dell'evoluzione del diritto UE sugli incidenti riguardanti stabilimenti

<sup>29</sup> Il gruppo di redazione era composto da rappresentanti di Dipartimento della Protezione Civile, Regioni, Comuni, Ministeri, Volontariato di protezione civile <https://servizio-nazionale.protezionecivile.gov.it/approfondimento/il-codice-di-protezione-civile-cosa-cambia-0>).

<sup>30</sup> Capo V del CPC (“Partecipazione dei cittadini e volontariato organizzato di protezione civile”), in particolare Sezione I (“Cittadinanza attiva e partecipazione”, artt. 31-32).

<sup>31</sup> 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, p. 1 ss.

<sup>32</sup> Direttiva 2009/71/Euratom del Consiglio, del 25 giugno 2009, che istituisce un quadro comunitario per la sicurezza nucleare degli impianti nucleari, GU L 172 del 2.7.2009.

<sup>33</sup> 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

GU L 219 del 25.7.2014.

<sup>34</sup> 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, GU L 197, 24.7.2012.

industriali<sup>35</sup> ed è strettamente connessa alla politica ambientale dell'Unione, come si evince dalla base giuridica<sup>36</sup>. Anche in virtù di ciò, la Seveso III presenta punti di contatto con il “sistema Aarhus”<sup>37</sup> cui si è fatto cenno poc' anzi; tra le altre cose, dunque, la direttiva impone agli Stati membri di coinvolgere attivamente la collettività in varie circostanze. *In primis*, l'art. 14 della direttiva fissa obblighi di informazione a beneficio del pubblico, circostanziandone oggetto e modalità. Le informazioni da condividere sono come minimo quelle indicate nell'allegato V, a riprova del fatto che gli Stati membri devono osservare standard abbastanza scrupolosi. Inoltre, è stabilito che tali informazioni ed i rispettivi aggiornamenti siano costantemente a disposizione del pubblico, anche in formato elettronico; e per quegli stabilimenti ritenuti potenzialmente più pericolosi (stabilimenti “di soglia superiore”<sup>38</sup>) si prevede che tutte le persone che possono essere colpite da un incidente rilevante ricevano “periodicamente e nella forma più appropriata, senza doverle richiedere, informazioni chiare e comprensibili sulle misure di sicurezza e sul comportamento da tenere” nel caso un simile incidente abbia luogo. L'art. 15 completa il regime introdotto con l'art. 14, riferendosi ad ipotesi più limitate *ratione materiae* e *ratione personae*: accorda diritti di consultazione e partecipazione attiva al pubblico “interessato”<sup>39</sup>, esercitabili solo laddove siano in gioco singoli progetti specifici riguardanti stabilimenti oggetto della direttiva<sup>40</sup>. Gli obblighi di informazione e partecipazione sono arricchiti da specifiche inerenti alle tempistiche e ai contenuti delle iniziative da intraprendere, sì da offrire ai beneficiari elevate prospettive di efficacia nell'esercizio dei propri diritti.

Il rispetto di questi obblighi emerge quale punto debole della normativa italiana di recepimento e attuazione della direttiva 2012/18/UE. Il problema sembra attenerne sia alla formulazione sia all'attuazione della norma, ossia il d. lgs. n. 105/2015<sup>41</sup>. Nel testo del decreto legislativo gli obblighi *ex artt.* 14 e 15

<sup>35</sup> Direttiva 82/501/CEE del Consiglio, del 24 giugno 1982, sui rischi di incidenti rilevanti connessi con determinate attività industriali, GU L 230, 5.8.1982; Direttiva 96/82/CE del Consiglio, del 9 dicembre 1996, sul controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose, GU L 10, 14.1.1997. Si veda anche G. BOLDI, *La disciplina dei rischi di incidenti industriali*, in B. CARAVITA, L. CASSETTI, A. MORRONE (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna, 2016, p. 231 ss.

<sup>36</sup> Art. 192, par. 1, TFUE.

<sup>37</sup> V. in particolare il considerando 19 della direttiva 2012/18/UE.

<sup>38</sup> La relativa definizione è contenuta all'art. 3, punto 3, della direttiva 2012/18/UE.

<sup>39</sup> La direttiva 2012/18/UE (art. 3, punto 18) definisce il “pubblico interessato” nei seguenti termini: “il pubblico che subisce o può subire gli effetti delle decisioni adottate su questioni disciplinate dall'articolo 15, paragrafo 1, o che ha un interesse da far valere in tali decisioni”; e aggiunge che “le organizzazioni non governative che promuovono la protezione dell'ambiente e che soddisfano i requisiti applicabili di diritto nazionale si considerano portatrici di un siffatto interesse”.

<sup>40</sup> Art. 13, par. 1, direttiva 2012/18/UE.

<sup>41</sup> D. lgs. n. 105/2015, del 26 giugno 2015, in GU n. 161 del 14 luglio 2015.

della direttiva non sono riprodotti in maniera altrettanto dettagliata, cosa che potrebbe ridurre la portata dei diritti che consentirebbero al pubblico (se del caso, interessato) di essere coinvolto con maggiore successo. Occorre poi rappresentare che la Commissione europea ha notato lacune nell'attuazione di questi obblighi da parte dell'Italia<sup>42</sup>. Segnatamente, da apposita relazione è emersa un'elevata percentuale di stabilimenti per i quali le informazioni di cui all'allegato V non sono tenute costantemente a disposizione del pubblico. In via ulteriore, sono numerosi gli 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 pubblico.

### **3. Attività di pianificazione pubbliche e private**

La prevenzione di eventi CBRN non può prescindere dalla previsione di obblighi di pianificazione dettagliati e dalla relativa attuazione. Tali obblighi possono assumere sfumature diverse, a seconda del destinatario effettivo: potrebbe trattarsi infatti di obblighi che riguardano in via esclusiva enti pubblici o autorità preposte allo svolgimento di determinate funzioni; oppure, è possibile che gli obblighi di pianificazione debbano essere previsti dalla normativa statale e poi concretamente realizzati da soggetti privati che in ultima istanza sono chiamati a dare corpo a misure preventive. In questa sede, due esempi di particolare rilievo meritano di essere discussi.

#### **3.1. Pianificazione pubblica**

In una prospettiva di pianificazione pubblica, il centro di gravità dell'analisi si situa nell'ambito del sistema Euratom<sup>43</sup>.

Si premette che non affiorano conclamate carenze strutturali nell'ordinamento italiano; anzi, dall'ultima relazione della Commissione europea sull'attuazione della direttiva 2009/71/Euratom (come modificata nel 2014) emerge che eventuali disomogeneità tra Stati membri sono per lo più la conseguenza della libertà di interpretazione effettivamente garantita da alcune disposizioni

<sup>42</sup> Commissione europea, *Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio concernente l'attuazione e il funzionamento efficiente, nel periodo 2015-2018, della direttiva 2012/18/UE sul controllo del pericolo di incidenti rilevanti connessi con sostanze pericolose*, COM(2021)599 del 29.9.2021, p. 7.

<sup>43</sup> Per riflessioni più ampie sul tema si veda M. BALBONI, *International Obligations to Prevent CBRN Industrial and Nuclear Accidents*, in A. DE GUTTRY, M. FRULLI, F. CASOLARI, L. POLI (eds), *International Law*, cit., p. 248 ss. Sull'evoluzione e i limiti del sistema Euratom nel suo insieme, si vedano S. WOLFF, *Euratom, the European Court of Justice, and the Limits of Nuclear Integration in Europe*, in *German Law Journal*, 2011, p. 1637 ss., e D. FOUQUET, *Nuclear Policy in the EU from a Legal and Institutional Point-of-View*, in R. HAAS, L. MEZ, A. AJANOVIC (eds), *The Technological and Economic Future of Nuclear Power*, Springer, Vienna, 2019, p. 169 ss.

di quell'atto<sup>44</sup>.

Nel diritto interno, però, vi sono criticità che riguardano il settore della gestione del combustibile nucleare esaurito e dei rifiuti radioattivi. Gli obblighi principali sono contenuti soprattutto nella direttiva 2011/70/Euratom<sup>45</sup>, che a sua volta va letta alla luce della Convenzione “congiunta” del 1997<sup>46</sup>. Sennonché, la Convenzione congiunta, a differenza della direttiva 2011/70/Euratom, si contraddistingue per un grado di precettività molto più sfumato, sulla scorta di analoghi strumenti di diritto internazionale predisposti (anche) per favorire la prevenzione degli incidenti nucleari<sup>47</sup>: si tratta, infatti, di strumenti a cui la dottrina assegna carattere per lo più esortativo<sup>48</sup> e che non introducono veri e propri meccanismi sanzionatori da attivare qualora una parte ometta di osservare gli obblighi pattuiti.

Ora, tra i vari obblighi fissati dalla direttiva 2011/70/Euratom ve n'è uno particolarmente importante in punto di prevenzione, ricavabile dal combinato disposto degli artt. 5 e 12: la predisposizione, sulla base di contenuti minimi prestabiliti, di un programma nazionale per la gestione del combustibile nucleare esaurito e dei rifiuti radioattivi, da intendersi come specificazione dell'obbligo più generale di istituzione e mantenimento di un quadro normativo nazionale per questo settore. Stando al considerando 28 della direttiva, detti programmi devono consentire di “realizzare nei tempi previsti tutti i passaggi della gestione del combustibile esaurito e dei rifiuti radioattivi, dalla generazione allo smaltimento”. Il limite massimo per mettere a disposizione della Commissione i programmi nazionali era stato individuato nel 23 agosto 2015. Nonostante ciò, allo spirare del termine l'Italia aveva trasmesso alla Commissione solo l'informazione relativa allo stato di avanzamento del

<sup>44</sup> Commissione europea, *Relazione della commissione al consiglio e al parlamento europeo sui progressi compiuti nell'attuazione della direttiva 2009/71/Euratom che istituisce un quadro comunitario per la sicurezza degli impianti nucleari, modificata dalla direttiva 2014/87/Euratom*, COM(2022)173 del 21.4.2022, p. 13.

<sup>45</sup> Direttiva 2011/70/Euratom del Consiglio, del 19 luglio 2011, che istituisce un quadro comunitario per la gestione responsabile e sicura del combustibile nucleare esaurito e dei rifiuti radioattivi, GU L 199 del 2.8.2011

<sup>46</sup> Convenzione sulla sicurezza dello smaltimento di combustibile esaurito e sulla sicurezza dello smaltimento di rifiuti radioattivi, 5 settembre 1997.

<sup>47</sup> Convenzione sulla sicurezza nucleare, 17 giugno 1994.

<sup>48</sup> Ci si riferisce segnatamente ad 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., p. 186. V. anche A. STANIC, *EU Law on Nuclear Safety*, in *Journal of Energy & Natural Resources Law*, 2010, p. 148, e V. LAMM, *Reflections on the Development of International Nuclear Law* (OECD, Nuclear Law Bulletin, 2018), p. 42. Per considerazioni generali sul tema della sicurezza internazionale nel diritto internazionale si rinvia ad A. GIOIA, *Nuclear Accidents and International Law*, in A. DE GUTTRY, M. GESTRI, G. VENTURINI (eds), *International Disaster*, cit., p. 85 ss.



programma nazionale e non la versione definitiva dello stesso<sup>49</sup>. La Commissione ha allora aperto una procedura di infrazione, al termine della quale la Corte di giustizia ha dichiarato che l'Italia era venuta meno al rispetto dell'obbligo di trasmissione del programma di cui sopra. La sentenza ha di fatto destituito di fondamento le difese avanzate dall'Italia, secondo cui la versione definitiva del programma sarebbe dipesa dall'espletamento di procedure molto articolate. Naturalmente, la sentenza in parola ha chiare assonanze con la già vista declaratoria di responsabilità per tardivo recepimento della direttiva 2013/59/Euratom<sup>50</sup>. In questo senso, è appena il caso di rilevare che il controllo realizzato da Commissione europea e Corte di giustizia ben può divenire espressione di una tutela per certi versi "rafforzata" (in ambito UE) di obblighi di derivazione internazionale gravanti sugli Stati membri.

### 3.2. Pianificazione privata

Relativamente agli obblighi di pianificazione imposti (in via indiretta) a soggetti privati, il principale terreno di sperimentazione pare essere il settore degli incidenti industriali. Più che gli strumenti di diritto internazionale di riferimento, cioè le Convenzioni dei primi anni '90 sugli incidenti industriali – maggiori e non<sup>51</sup> - rileva la direttiva Seveso III, che contiene un regime di obblighi di certo più stringente, almeno per l'Italia e gli altri Stati membri dell'Unione; ciò sebbene il campo di applicazione della direttiva sia ristretto ai soli "incidenti rilevanti"<sup>52</sup>.

In particolare, l'art. 8 della direttiva 2012/18/UE obbliga gli Stati membri a prevedere che i gestori degli stabilimenti interessati predispongano un documento che definisca la propria politica di prevenzione degli incidenti rilevanti (MAPP); essi devono anche farsi carico della corretta applicazione dello stesso e aggiornarlo periodicamente<sup>53</sup>. Gli Stati membri devono poi imporre

<sup>49</sup> Non si trattava dunque della violazione dell'obbligo di recepimento della direttiva, assolto con l'adozione del d. lgs. n. 45/2014, del 4 marzo 2014, in GU n. 71 del 26 marzo 2014.

<sup>50</sup> Il Programma nazionale per la gestione del combustibile esaurito e dei rifiuti radioattivi è stato approvato solo il 30 ottobre 2019 con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentiti il Ministro della salute, la Conferenza unificata e l'Ispettorato Nazionale per la Sicurezza Nucleare e la Radioprotezione (<https://www.mase.gov.it/energia/sostenibilita/energia-nucleare/rifiuti-radioattivi-e-combustibile-nucleare-esaurito/programma-nazionale>).

<sup>51</sup> Convenzione sugli effetti transfrontalieri degli incidenti industriali, 17 marzo 1992, e Convenzione sulla prevenzione degli incidenti industriali maggiori, 22 giugno 1993. Circa questi strumenti, v. A. CRETA, *International Obligations*, cit., p. 179 ss.

<sup>52</sup> 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".

<sup>53</sup> L'art. 8 della direttiva 2012/18/UE non offre coordinate specifiche per l'elaborazione della MAPP, ma precisa che essa "è proporzionata ai pericoli di incidenti rilevanti, comprende gli obiettivi

ai gestori degli stabilimenti di soglia superiore di presentare un rapporto di sicurezza, come stabilito dall'art. 10 della direttiva. Rispetto alla MAPP, il rapporto di sicurezza deve contenere informazioni minime più accurate. Infine, l'art. 12 della direttiva concerne la predisposizione di piani di emergenza: da un lato, vi sono i piani interni, che competono al gestore di stabilimenti di soglia superiore; dall'altro, vi sono i piani esterni, che l'autorità competente deve elaborare in base a informazioni ricevute dai gestori dei medesimi stabilimenti. I piani di emergenza esterni devono essere riesaminati, sperimentati e, se necessario, aggiornati dai gestori e dalle autorità designate.

Sul versante interno, l'attuazione degli obblighi propedeutici alla realizzazione della MAPP e del rapporto di sicurezza discende in prima battuta da alcune disposizioni del d. lgs. n. 105/2015. L'art. 14 del provvedimento ricalca in buona parte il testo dell'art. 8 della Seveso III, aggiungendo alcuni dettagli sulle tempistiche di certe attività. Analogamente, l'art. 15 del decreto legislativo reca tutte le prescrizioni previste dal legislatore UE in merito al rapporto di sicurezza che i gestori degli stabilimenti interessati sono chiamati a predisporre. 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 Comitato tecnico regionale di riferimento (art. 17).

Nel complesso, la normativa nazionale non presenta disarmonie con gli obblighi di prevenzione che la direttiva Seveso III ha introdotto in tema di pianificazione privata. Semmai, qualche aspetto controverso emerge dall'attuazione di alcune norme interne di recepimento della direttiva. In specie, la Commissione ha rilevato un alto tasso di piani di emergenza esterni non sperimentati nel triennio 2015-2018: il dato è sensibilmente elevato se confrontato con analoghe mancanze di molti altri Stati membri<sup>54</sup>.

#### **4. Previsione ed esecuzione di controlli**

Circa le attività di controllo, spiccano gli obblighi introdotti con il regolamento 1907/2006/CE per la protezione della salute umana e dell'ambiente contro i rischi derivanti dalle sostanze chimiche (regolamento REACH)<sup>55</sup>. Il

generali e i principi di azione del gestore, il ruolo e la responsabilità degli organi direttivi, nonché l'impegno al continuo miglioramento del controllo dei pericoli di incidenti rilevanti, garantendo al contempo un elevato livello di protezione".

<sup>54</sup> COM(2021)599, cit., p. 6.

<sup>55</sup> Regolamento (CE) n. 1907/2006 (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2006 concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH), che istituisce un'agenzia europea per le sostanze chimiche, che modifica la direttiva 1999/45/CE e che abroga il regolamento (CEE) n. 793/93 del Consiglio e il regolamento (CE) n. 1488/94 della Commissione, nonché la direttiva 76/769/CEE del Consiglio e le direttive della

REACH è un atto di ampia portata, sia dal punto di vista delle sostanze che ricadono nel suo campo di applicazione sia per quanto attiene alle imprese cui si applica. L'atto stabilisce, in particolare, le procedure per la raccolta e la valutazione delle informazioni sulle proprietà delle sostanze chimiche e sui pericoli che queste determinano. Concerne le fasi di registrazione, valutazione e autorizzazione delle sostanze chimiche e prefigura un sistema di cooperazione a più livelli, nel quale un ruolo di primaria importanza è affidato all'Agenzia europea per le sostanze chimiche (ECHA). Elemento distintivo della riforma operata a suo tempo con l'adozione del regolamento è il principio di fondo che giustifica l'imposizione dei numerosi vincoli alle imprese interessate: sono proprio questi soggetti ad avere la responsabilità della gestione dei rischi delle sostanze chimiche e di produrre le informazioni rilevanti per la sicurezza.

Per incentivare l'adempimento degli obblighi istituiti, il REACH stabilisce che gli Stati membri instaurino un sistema di "controlli ufficiali e altre attività adeguato alle circostanze", completato dal potere/onere di irrogare sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive in caso di violazioni (artt. 125 e 126). Queste disposizioni sono particolarmente rilevanti ai fini del presente lavoro, non soltanto perché possono incidere sulla prevenzione di eventi CBRN, ma perché sono direttamente rivolte agli Stati membri (a differenza di molte altre disposizioni del REACH, che obbligano esclusivamente le imprese); ma poiché sono formulate in maniera piuttosto vaga, lasciano pur sempre un certo margine di manovra agli Stati medesimi. È allora attraverso la valutazione del rispetto di questi obblighi che si capisce meglio se lo Stato italiano riesce a orientare le condotte delle imprese vincolate dal REACH verso il raggiungimento degli obiettivi di tutela che esso individua.

Sul punto, il diritto italiano e la relativa prassi suscitano considerazioni incoraggianti. Vale la pena rimarcare che l'Italia ha istituito in tempi rapidi un sistema coordinato di autorità, centri di ricerca, organi di controllo regionali e laboratori, ed ha introdotto articolati meccanismi di controllo tramite l'Accordo Stato - Regioni e Province autonome del 29 ottobre 2009<sup>56</sup>. Il sistema è gestito dal Ministero della Salute e include autorità di Regioni e

Commissione 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE e 2000/21/CE, GU L 396 del 30.12.2006. Per riferimenti diffusi sul REACH si veda L. BERGKAMP (ed), *The European Union REACH Regulation for Chemicals: Law and Practice*, Oxford University Press, Oxford, 2013; B. MARCHESINI, *Il Regolamento Reach: dal Libro bianco alla nuova politica per un ambiente privo di sostanze tossiche*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2022.

<sup>56</sup> Accordo, 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).

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<sup>57</sup>. Alle fondamenta di questo apparato vi sono i Piani nazionali di controllo annuali, elaborati dal Ministero della salute<sup>58</sup>. La previsione di tali strumenti è di per sé un elemento positivo, che aumenta le probabilità di conformità del diritto interno ai precetti del regolamento 1907/2006/UE e, di riflesso, dovrebbe agevolare l'avvicinamento di obiettivi di sicurezza concordati a livello internazionale. Non a caso, con il passare del tempo è aumentato il numero dei controlli complessivi sulle imprese e si è avuto un incremento sensibile dei controlli documentali rispetto a quelli analitici. Tra l'altro, sul piano UE non sono emerse segnalazioni che inducano a ritenere che l'Italia sia anche solo potenzialmente disallineata rispetto agli obblighi di controllo stabiliti dal REACH; anzi, i dati messi a disposizione della (e dalla) Commissione europea per il quinquennio 2015-2019 segnalano che, in base ai controlli effettuati, la percentuale di violazioni commesse da imprese è inferiore alla media degli Stati membri<sup>59</sup>.

D'altro canto, però, da una recente rendicontazione del Piano Nazionale delle attività di controllo sui prodotti chimici<sup>60</sup> è emerso che vi sono state differenze quantitative dei controlli fra le diverse Autorità regionali, dovute essenzialmente a specificità territoriali; inoltre, è stato rilevato, a parità di regione, un controllo non omogeneo fra le diverse tipologie di disposizione REACH. Le risultanze in discussione non sembrano affatto configurare violazioni del regolamento da parte dell'Italia, stante la genericità dell'art. 125. Tuttavia, esse offrono una chiave di lettura aggiuntiva, nel senso che dovrebbero indurre a riflessioni ulteriori per rendere l'interno sistema di controlli più omogeneo e, per l'effetto, potenzialmente più efficace, sì da favorire un approccio virtuoso dell'ordinamento interno al cospetto di obblighi UE di portata comunque vasta.

<sup>57</sup> La disciplina sanzionatoria per le violazioni del REACH è contenuta in particolare nel d.lgs. n. 133/2009, del 14 settembre 2009, in GU n. 222 del 24 settembre 2009.

<sup>58</sup> In sintesi, sulla base di ciascun piano annuale le Regioni e le Province autonome trasmettono al Ministero della salute le risultanze dei controlli eseguiti. Dal canto suo, il Ministero deve poi trasmettere una relazione generale all'ECHA.

<sup>59</sup> Commissione europea, *Technical Assistance to Review the Existing Member States Reporting Questionnaire under Articles 117(1) of REACH and 46(2) of CLP – Final report*, dicembre 2020, p. 87.

<sup>60</sup> Ci si riferisce alla Rendicontazione del Piano Nazionale delle Attività di Controllo sui Prodotti Chimici – anno 2019, realizzata dal Ministero della Salute – Direzione Generale della Prevenzione Sanitaria, e pubblicata il 7 ottobre 2021 ([https://www.salute.gov.it/imgs/C\\_17\\_pubblicazioni\\_3126\\_allegato.pdf](https://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_3126_allegato.pdf)), specialmente p. 45.

### 5. Meccanismi di collaborazione multilivello

Il ciclo di gestione dei rischi e degli eventi CBRN si regge inevitabilmente sulla tempestiva circolazione di informazioni complete. La fase di prevenzione non fa eccezione, poiché è proprio grazie allo scambio di informazioni che è possibile intervenire anzitempo per ridurre il rischio di eventi o limitarne gli effetti qualora si verificassero comunque. Pertanto, il diritto internazionale e dell'Unione europea applicabile a vari settori che a loro volta si riferiscono all'area CBRN prevedono obblighi o impegni in tal senso. Se ne ricava che gli ordinamenti nazionali non possono agire come compartimenti stagni, ma devono cooperare attivamente tra loro e, soprattutto, con eventuali autorità competenti per settore che siano state previste da convenzioni internazionali o atti di diritto derivato UE.

Va detto che solitamente gli schemi di cooperazione multilivello tendenti a stimolare lo scambio di informazioni sono disciplinati da norme poco dettagliate. Di regola, poi, l'autorità internazionale o europea di riferimento non esegue controlli diretti presso gli Stati, ma si limita a ricevere informazioni che gli Stati stessi reperiscono o ricostruiscono. Per questa ragione, risulta complesso concludere circa la compiutezza o meno della cooperazione di questo o quello Stato, ivi inclusa l'Italia. È invece più logico attendersi di trarre indicazioni dall'assenza di provvedimenti o considerazioni su carenze diffuse o specifiche. Alcuni esempi possono comunque concorrere a fornire una panoramica più nitida.

Un primo indicatore è l'enfaticizzazione del ruolo della comunità scientifica ai fini delle attività di prevenzione affidate alla protezione civile. 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”, aggiungendo che tali risultanze possono essere anche “il frutto di iniziative promosse dall'Unione europea e dalle Organizzazioni internazionali nel campo della ricerca per la difesa dai disastri naturali”. La specificazione apre a una cooperazione diffusa a scopi preventivi con altri Stati e autorità di derivazione internazionale e sovranazionale.

La disciplina sul Meccanismo unionale di protezione civile (MUPC) e sulle gravi minacce alla salute di carattere transfrontaliero offre qualche ulteriore spunto di riflessione<sup>61</sup>.

<sup>61</sup> Nel quadro dei principali atti legislativi UE relativi a questi settori gli schemi di cooperazione previsti divengono particolarmente importanti, stante il limitato grado di precettività delle norme in commento. Proprio in conseguenza di ciò, in dottrina si è giustamente rilevato che tali schemi si reggono su un sistema di condizionalità (principalmente rappresentato da forme di assistenza

Posto che, nel corso del tempo, la fase di prevenzione nel quadro del MUPC non è stata ritenuta prioritaria come quella di risposta<sup>62</sup>, le poche disposizioni utili compendiano “obblighi *soft*” di trasmissione di informazioni. L’art. 6 della decisione 2013/1313/UE<sup>63</sup> riguarda la valutazione dei rischi e impone agli Stati membri di compiere indagini e valutazioni, oltre che attività di pianificazione. A ciò si associano obblighi di cooperazione con la Commissione: tra questi, mettere a 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 civile<sup>64</sup>. Dal combinato disposto degli artt. 5 e 6 della decisione 2013/1313/UE si ottiene altresì che gli Stati membri, tra le altre cose, sono tenuti a trasmettere alla Commissione informazioni rilevanti e che dalla loro azione dovrebbero ricavarsi buone prassi da condividere.

Rilievi analoghi possono essere formulati anche se si guarda alla cooperazione a fini prettamente preventivi per scongiurare le gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero. Gli obblighi – a dire il vero tenui – sanciti dal Regolamento sanitario internazionale<sup>65</sup> non sono rafforzati dalla decisione 2013/1082/UE. Anche a causa dei limiti di competenze che l’Unione sconta in questo settore, gli Stati membri restano sostanzialmente liberi di procedere come reputano più opportuno per prevenire gli eventi oggetto della decisione. Tutt’al più, merita di essere richiamato il rafforzamento della cooperazione

finanziaria di matrice UE) che a sua volta favorisce lo sviluppo di un regime di armonizzazione volontaria tra Stati membri. Si veda F. CASOLARI, *Regional Perspective*, cit., p. 97.

<sup>62</sup> Per una panoramica sull’affermazione dell’istituto e la rispettiva evoluzione nel quadro della politica UE di protezione civile, si veda M. GESTRI, *La risposta alle catastrofi nell’Unione europea: protezione civile e clausola di solidarietà*, in M. GESTRI (a cura di), *Disastri, protezione civile e diritto: nuove prospettive nell’Unione europea e in ambito penale*, Giuffrè, Milano, 2016, p. 3 ss.

<sup>63</sup> Decisione n. 1313/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, su un meccanismo unionale di protezione civile, GU L 347, 20.12.2013. L’atto è stato modificato in due occasioni: 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, GU L 77I, 20.3.2019, e 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, GU L 185, 26.5.2021.

<sup>64</sup> 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 Commissione europea, *Commission Notice – Reporting Guidelines on Disaster Risk Management, art 6(1)d of Decision 1313/2013/EU* [2019], GU C 428 del 20.12.2019.

<sup>65</sup> Al riguardo, non sempre è agevole comprendere se gli obblighi di collaborazione siano realmente ascrivibili alla fase di prevenzione o se siano invece da ricondurre alla preparazione: tra chi sembra optare per questa seconda soluzione vi è S. WHITBOURN, *National Contingency Planning*, in S.C. BREAU, K.L.H. SAMUEL (eds.), *Research Handbook on Disasters and International Law*, Edward Elgar, Cheltenham – Northampton, 2016, p. 439.

tra Commissione, Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (ECDC), Stati membri, Agenzia europea per i medicinali (EMA) e Organizzazione mondiale della sanità (OMS). A tal fine, si ricorda che la decisione fissa obblighi di cooperazione per rendere più efficace la pianificazione della “preparazione” (art. 4) – secondo il modello elaborato con la decisione di esecuzione della Commissione 2014/504<sup>66</sup> - ed ha istituito una rete di sorveglianza epidemiologica delle malattie trasmissibili e dei problemi sanitari speciali connessi (art. 6). Eppure, le disposizioni cui ci si sta riferendo sono ben lungi dall’essere realmente precettive.

Al di là di ciò, vale la pena rappresentare alcune circostanze che fanno presumere un grado per lo meno sufficiente di cooperazione tra Italia, Unione europea e OMS, a dispetto di perplessità manifestate tempo addietro<sup>67</sup>. Ad esempio, non sono state segnalate lacune circa la trasmissione delle informazioni rilevanti da parte dell’Italia agli organismi sovranazionali che svolgono le funzioni primarie nell’ambito del MUPC; semmai, anni dopo l’adozione della decisione 2013/1313/UE è stata diagnosticata qualche disfunzionalità nella valorizzazione delle informazioni che la Commissione ha ricevuto dagli Stati membri, principalmente a causa di limiti di funzionamento del Sistema comune di comunicazione e informazione in caso di emergenza<sup>68</sup>. 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 strumento<sup>69</sup>. E ancora, 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 2020*<sup>70</sup>.

<sup>66</sup> 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, GU L 223 del 29.7.2014.

<sup>67</sup> Ad esempio, non sono mancate critiche strutturali sull’approccio dell’Italia all’aiuto pubblico allo sviluppo nel campo della salute: v. E. MISSONI E AL., *Italy’s Contribution to Global Health: the Need for a Paradigm Shift*, in *Globalization and Health*, 6 aprile 2014.

<sup>68</sup> Corte dei conti europea, *Meccanismo unionale di protezione civile: il coordinamento delle risposte alle catastrofi verificatesi al di fuori dell’UE è stato, in genere, efficace*, Relazione speciale n. 33/2016, punti 67-69.

<sup>69</sup> Commissione europea, *Relazione sull’attuazione della 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*, COM(2015) 617 final, del 7.12.2015.

<sup>70</sup> Maggiori informazioni possono essere reperite al seguente link: [https://www.salute.gov.it/imgs/C\\_17\\_pubblicazioni\\_2719\\_allegato.pdf](https://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_2719_allegato.pdf)

## **6. Ulteriori traiettorie (in divenire) di *compliance* rispetto al diritto dell'Unione**

A completamento dell'analisi eseguita nei paragrafi precedenti, preme ora aggiungere qualche riflessione aggiuntiva su nuovi profili di adattamento dell'ordinamento interno. Si allude alle conseguenze che dovranno prodursi a seguito di interventi molto recenti dell'Unione in settori strategici per la gestione di rischi ed eventi CBRN di origine non intenzionale: le riforme delle normative di base in materia di gravi minacce transfrontaliere alla salute e di infrastrutture critiche. In entrambi i casi, infatti, il legislatore dell'Unione ha da poco introdotto nuovi regimi che segnano un cambio di passo anche nell'approccio alla fase della prevenzione.

### **6.1. La riforma in tema di gravi minacce transfrontaliere per la salute**

La prima delle due riforme ad essere stata completata è quella che ha determinato la revisione del quadro giuridico applicabile alle gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero: la riforma è coincisa con l'abrogazione della decisione 1082/2013/UE, sostituita dal regolamento (UE) 2022/2371<sup>71</sup>. L'azione dell'Unione si rifà con tutta evidenza alla riconfigurazione del MUPC, in quanto si è scelto di disciplinare le due anime di un sistema "a vasi comunicanti" tramite il ricorso ad atti di portata generale, obbligatori in tutti i loro elementi e direttamente applicabili negli ordinamenti giuridici degli Stati membri. D'altronde, l'impatto della pandemia di COVID-19 ha indotto l'intero apparato istituzionale UE a ripensare l'approccio sovranazionale alla gestione di disastri – naturali e non – e crisi sanitarie; e tra i pilastri dell'approccio in via di sperimentazione vi è indubbiamente l'ampliamento e l'irrobustimento delle attività che contraddistinguono la fase di prevenzione.

Il nuovo regolamento si regge sempre sull'art. 168, par. 5, TFUE, lasciando dunque invariata la base giuridica della precedente decisione. I presupposti di partenza sono perciò tali da indurre a ritenere che la normativa attuale non potrà risultare più di tanto prescrittiva, stanti i limiti d'azione che il regime di competenze individuato reca con sé. Eppure, il regolamento (UE) 2022/2371 agisce in estensione (prima ancora che in profondità), dato che per lo meno espande la gamma di obblighi gravanti sui livelli nazionali. Questa considerazione vale anche per la fase di prevenzione delle malattie oggetto di intervento.

Se la decisione del 2013 di fatto prevedeva obblighi di prevenzione limitati in termini quanti-qualitativi, il regolamento del 2022 propone almeno due novità tematiche. La prima novità, evincibile dagli artt. 5 e 6, è l'espressa

<sup>71</sup> Regolamento (UE) 2022/2371 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 novembre 2022 relativo alle gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero e che abroga la decisione n. 1082/2013/UE, GU L 314 del 6.12.2022



previsione di piani di prevenzione (oltre che di preparazione e risposta), che dovranno essere elaborati tanto dall'Unione quanto dagli Stati membri e che terranno conto di vari elementi relativi a *governance*, capacità e risorse<sup>72</sup>. Da segnalare che la predisposizione dei piani dipende da un'intensa attività di cooperazione tra livelli e che questi documenti, in forza degli artt. 7 e 8 del regolamento, saranno valutati ciclicamente dal Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie, previa relazione che gli Stati membri devono trasmettere alla Commissione, alle agenzie e agli organismi competenti dell'Unione. La seconda novità concerne l'ampliamento del raggio d'azione di due categorie di attività: quelle che connotano la consultazione multilivello anche a fini preventivi (art. 10 del regolamento, che rivede il contenuto dell'art. 4 della decisione), le quali, tra l'altro, ora possono essere orientate da un dialogo aperto ai portatori di interessi, e quelle sottese alla sorveglianza epidemiologica (art. 13 del regolamento, che supera così l'art. 6 della decisione).

## 6.2. La nuova disciplina sulla resilienza dei soggetti critici

L'ulteriore riforma che qui si intende presentare è la nuova disciplina sulla resilienza dei soggetti critici, coincidente con la direttiva (UE) 2022/2557<sup>73</sup>.

L'entrata in vigore di quest'atto ha condotto all'abrogazione della precedente direttiva 2008/114/CE sulle infrastrutture critiche<sup>74</sup>, che da anni veniva giudicata inadatta a regolamentare compiutamente il settore di cui trattasi<sup>75</sup>. Se l'aggiornamento della disciplina in materia non è stato eseguito tramite il passaggio a un regolamento, si è però assistito ad un mutamento di base giuridica. Una peculiarità della direttiva del 2008 era senza dubbio il rispettivo fondamento, vale a dire l'allora art. 308 TCE, poi "trasformato" nella clausola di flessibilità che oggi si rinviene all'art. 352 TFUE. Logicamente, questa

<sup>72</sup> Si segnala che da questo punto di vista la proposta della Commissione proponeva innovazioni più limitate. Il riferimento era a piani di "preparazione" e risposta e le specifiche fornite agli artt. 5 e 6 erano meno dettagliate.

<sup>73</sup> Direttiva (UE) 2022/2557 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022 del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla resilienza dei soggetti critici e che abroga la direttiva 2008/114/CE del Consiglio, GU L 333 del 27.12.2022.

<sup>74</sup> 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, GU L 345 del 23.12.2008.

<sup>75</sup> V., ad esempio, Commissione europea, *Commission Staff Working Document on a New Approach to the European Programme for Critical Infrastructure Protection: Making European Critical Infrastructures more Secure*, SWD(2013) 318 final del 28.8.2013; Commissione europea – Direzione generale Ambiente, *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), p. 2 ss.; Commissione europea – Direzione generale Migrazione ee Affari interni, *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*, 2.4.2019.

circostanza era destinata a inficiare la portata coercitiva della direttiva, che non a caso disponeva più che altro obblighi preventivi di individuazione e designazione, oltre che in tema di sicurezza per gli operatori. La direttiva (UE) 2022/2557, invece, poggia sull'art. 114 TFUE, essendo incentrata sulla tutela dei "soggetti critici" quali fornitori di servizi essenziali per il mercato interno dell'Unione. E come facilmente intuibile, il passaggio dalla clausola di flessibilità all'art. 114 TFUE dota l'Unione di maggiori poteri: la nuova direttiva è un atto di armonizzazione minima per garantire la fornitura dei predetti servizi, aumentare la resilienza dei soggetti critici e migliorare la cooperazione transfrontaliera tra le autorità competenti.

Ecco che allora gli Stati membri soggiacciono a obblighi che in precedenza non sussistevano<sup>76</sup>. Gli Stati membri ora devono anzitutto re-individuare i soggetti critici seguendo i criteri dell'art. 6 della direttiva stessa. Devono poi adottare una strategia per rafforzare la resilienza dei soggetti critici (che contenga almeno gli elementi elencati all'art. 4) e procedere alla valutazione del rischio periodica per categorie di servizi da stabilire attraverso atto delegato della Commissione (art. 5). Ai sensi degli artt. 12 e 13 della direttiva, gli Stati membri hanno altresì l'obbligo di provvedere affinché i soggetti critici compiano a loro volta valutazioni dei rischi a cadenze regolari e adottino misure tecniche, di sicurezza e organizzative adeguate e proporzionate per garantire la propria resilienza. Inoltre, la prevenzione dei rischi in questione include disposizioni (artt. 10 e 11) tese a garantire un supporto statale ulteriore al rafforzamento della resilienza dei soggetti critici e consultazioni interstatali finalizzate a migliorare la qualità dell'attuazione della direttiva; tuttavia, entrambe le fattispecie sembrano introdurre più che altro impegni di massima, per di più in termini piuttosto vaghi.

Fatte queste precisazioni, l'Italia dovrà mettere mano alla normativa sulle infrastrutture critiche. L'attuazione della direttiva 2008/114/CE è avvenuta con il d. lgs. n. 61/2011 e, più in generale, la normativa interna regola solo gli aspetti riferiti alle ECI, senza addentrarsi nelle specificità di carattere nazionale. Un buon punto di partenza pare rinvenirsi nel fatto che all'epoca l'Italia figurava tra gli Stati membri che avevano adottato una normativa completamente nuova rispetto al passato, proponendo un approccio più organico rispetto al legislatore UE<sup>77</sup>. L'auspicio è che, muovendo da questi presupposti, traggano beneficio le attività di recepimento e attuazione della direttiva (UE) 2022/2557.

<sup>76</sup> Si precisa che gli Stati membri devono adottare e pubblicare le misure necessarie per conformarsi alla direttiva (UE) 2022/2557 entro il 17 ottobre 2024 (art. 26 della direttiva stessa).

<sup>77</sup> *Evaluation study of Council Directive 2008/114*, cit., p. 32.

## 7. Riflessioni conclusive

L'analisi svolta nelle pagine precedenti porta innanzitutto a concludere che sono piuttosto ampi gli spazi a disposizione per lo Stato italiano nella prevenzione degli eventi CBRN non intenzionali. Gli obblighi internazionali in materia sono ancora piuttosto involuti, mentre quelli di derivazioni UE, pur essendo tendenzialmente più incisivi, sono solo relativamente estesi e restano comunque condizionati da limiti d'azione che l'organizzazione sconta in virtù del suo impianto costituzionale.

Va poi ricordato che l'*enforcement* degli obblighi più pertinenti risente a sua volta di debolezze strutturali, specialmente quando vengono in rilievo strumenti di diritto internazionale; mentre sul piano dell'Unione gli effetti correttivi e deterrenti della procedura di infrazione *ex art. 258 TFUE* sono stati prodotti solo di rado entro il perimetro dell'indagine compiuta.

Ciò non toglie che è anche nell'interesse dell'Italia utilizzare lo spazio d'azione disponibile in armonia con il quadro giuridico internazionale e dell'UE; basti pensare ai benefici che possono derivare dall'esercizio, talvolta "creativo", delle competenze da parte dell'Unione all'epoca del COVID-19 in una prospettiva di sostegno agli Stati membri<sup>78</sup>.

A tale proposito, il decisore politico dovrà sforzarsi di dare risalto dalla fase di prevenzione, troppo spesso compressa rispetto a quella di risposta. Occorreranno aggiornamenti normativi che tengano conto della prassi degli ordinamenti internazionale e sovranazionale, anche al fine di conformarsi a nuovi obblighi che, almeno a tratti, segnano punti di snodo all'interno di regimi che in precedenza concedevano agli Stati membri un margine di manovra più pronunciato. Ad esempio, l'approccio nazionale seguito nel campo della protezione civile dovrebbe essere riproposto nel settore della salute umana.

Molto importante sarà la costruzione di percorsi di diffusione delle informazioni al pubblico, per fare in modo che la collettività – o per lo meno parte di essa – possa essere adeguatamente coinvolta già in sede di prevenzione degli eventi cui ci si sta riferendo. In effetti, se il potenziamento della fase di prevenzione dei disastri nel loro complesso si sta rivelando un aspetto positivo dell'evoluzione della normativa italiana, anche l'estensione della *governance* di questa fase a un pubblico compiutamente informato dovrebbe essere un traguardo auspicabile.

Le attività di pianificazione e monitoraggio dovranno essere svolte all'insegna di un coordinamento capillare tra i soggetti interessati, favorendo sinergie tra enti centrali e periferici, così come tra pubblico e privato. E ciò dovrà essere funzionale all'individuazione, all'elaborazione e alla comunicazione di

<sup>78</sup> Su quest'ultimo aspetto, si veda F. CASOLARI, *Europe(2020)*, in *Yearbook of International Disaster Law*, 2022, p. 456.

informazioni rilevanti, sì da massimizzare l'efficacia della collaborazione dell'Italia con l'Unione europea e altre organizzazioni internazionali.

In questo senso, vale la pena rimarcare il ruolo propulsivo che l'Italia può esercitare circa la formazione di un diritto internazionale e sovranazionale sugli eventi CBRN<sup>79</sup>, introducendo regole comuni anche per sviluppare al meglio la fase di prevenzione.

<sup>79</sup> La strada da percorrere è senz'altro lunga e incerta, ma non mancano presupposti di partenza incoraggianti. La dottrina ha iniziato a interessarsi all'argomento in tempi recenti. Si segnala l'analisi di F. CASOLARI, *Italy's Contribution to a More Robust International Architecture for the CBRN Legal Landscape*, in *Italian Review of International and Comparative Law*, 2022, p. 68 ss.