

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

INTRODUZIONE ALLO SPECIALE

DEBORAH RUSSO *

Suggerimento di citazione

D. RUSSO, *Introduzione allo 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*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2023. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Professoressa associata di Diritto internazionale, Università degli Studi di Firenze.
Contatto: deborah.russo@unifi.it

Lo 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” raccoglie i risultati della fase conclusiva del progetto di ricerca PRIN “CBRN_Italy” che ha mirato a valutare l’adempimento da parte dell’Italia agli obblighi internazionali ed europei relativi alla prevenzione, preparazione, risposta e ripresa da eventi CBRN di carattere intenzionale, accidentale e naturale. Durante il 2022 (più precisamente tra il mese di settembre 2021 e il mese di settembre 2022), infatti, il progetto si è posto l’obiettivo di verificare l’adeguatezza del quadro giuridico italiano relativo alla protezione della popolazione civile sempre più esposta a rischi CBRN, raccogliendo una vasta quantità di dati relativi alla disciplina vigente e mettendo in evidenza in modo puntuale e sistematico eventuali lacune e criticità della normativa italiana di recepimento degli standard internazionali ed europei. Già il valore ricognitivo, prima ancora di quello critico, della ricerca riveste particolare significato. La ricerca ha infatti scontato l’assenza, sia nell’ordinamento internazionale che in quello dell’Unione europea (UE), di uno strumento giuridico vincolante dedicato a disciplinare complessivamente il problema della protezione della popolazione civile da eventi CBRN e ha dunque mirato a ricomporre e ricondurre ad unità un intreccio di fonti normative sovranazionali estremamente variegato e spesso caratterizzato da principi formulati in termini vaghi e generici. Alla scarsa coesione della regolamentazione internazionale ed europea fa da contraltare la polverizzazione delle norme interne di attuazione che si trovano collocate in settori disparati dell’ordinamento italiano, dalla protezione civile alla salute umana, passando per la prevenzione e gestione degli incidenti industriali, la sicurezza nucleare, l’uso delle sostanze chimiche e persino la lotta al terrorismo internazionale. Alla categoria dei rischi CBRN afferiscono, infatti, eventi di natura diversa che sono stati finora disciplinati a livello internazionale, europeo e nazionale da *corpora* normativi distinti.

Se la frammentazione del quadro giuridico esistente ha rappresentato certamente una delle maggiori sfide per la ricerca, d’altra parte il lavoro di ricomposizione del magmatico quadro normativo costituisce il presupposto utile non solo a fornire un bilancio critico sullo stato dell’arte ma anche a favorire lo sviluppo di un approccio normativo di tipo integrato e *all-hazards* intorno alla logica primaria di assicurare adeguata protezione della popolazione civile e resilienza sociale e ambientale alle comunità colpite.

I risultati della ricerca sono confluiti nei contributi preparati dai giovani ricercatori impegnati nelle quattro università che hanno collaborato al progetto: Scuola Superiore Sant’Anna (Pisa), Università di Bologna, Università di Firenze, Università di Torino. Nel complesso sono pubblicati in questa

sede quattro scritti che perseguono l'obiettivo comune di offrire una valutazione critica del livello di attuazione degli obblighi internazionali ed europei in Italia che insistono su fasi diverse del procedimento di recepimento. In particolare, lo scritto redatto da Federico Ferri sulla "Prevenzione di eventi CBRN di natura non intenzionale e adattamento del diritto italiano: quali prospettive?" identifica alcune lacune del quadro giuridico italiano rilevante per la prevenzione da eventi CBRN non intenzionali, siano essi di origine naturale o antropica, primo tra tutti il clamoroso ritardo nell'adozione del piano italiano di recepimento del regolamento sanitario internazionale che reca obblighi vincolanti per la prevenzione della diffusione di eventi epidemiologici. Lo scritto si sofferma anche su alcune novità normative che impongono imminenti sfide attuative, come l'adozione del regolamento (UE) 2022/2371, che aggiorna il quadro giuridico applicabile alle minacce gravi per la salute a carattere transfrontaliero. Complementare allo scritto di Federico Ferri, poiché anch'esso dedicato alla prevenzione da eventi CBRN ma incentrato sugli eventi di carattere intenzionale, è il contributo di Susanna Villani, dal titolo "La prevenzione di eventi CBRN di natura intenzionale: obblighi UE e attuazione in Italia". Lo scritto presta particolare attenzione ai rischi derivanti dalle nuove metodologie del terrorismo internazionale, che non disdegna l'uso di armi e sostanze CBRN. Rispetto alla minaccia terroristica di nuova generazione l'ordinamento italiano si presenta conforme alla normativa internazionale per ciò che riguarda le norme penali repressive in vigore ma è chiamato ad affrontare, insieme agli altri Stati, la sfida di sviluppare forme specifiche di cooperazione tecnica e assistenza reciproca. In questa prospettiva, il contributo di Susanna Villani segnala, ad esempio, l'insufficiente adempimento dell'art. 22 della direttiva n. 541 del 2017 che concerne lo scambio di informazioni collegate ai reati di terrorismo.

Si distingue poi dalla fase della prevenzione quella relativa alla preparazione ("preparedness") il cui rilievo è esaminato nel contributo di Silvia Vernier "La questione della preparedness: fonti internazionali di obblighi e raccomandazioni e adattamento nell'ordinamento interno". Il concetto di "preparedness" è qui riferito all'insieme delle "conoscenze e capacità utili a prevenire e rispondere alle catastrofi, e a recuperare il prima possibile una condizione di (nuova) normalità dopo l'evento avverso, con un coinvolgimento di tutti gli attori interessati". In questa chiave, la nozione di *preparedness* sembra dunque racchiudere entro il proprio perimetro concettuale tanto la capacità preventiva di uno Stato, quanto quella di risposta e di ripresa da eventi CBRN. Come si ricava dagli strumenti internazionali rilevanti in materia, come l'art. 9 del progetto di articoli 'Protection of persons in the event of disasters', adottati nel 2016 dalla Commissione di diritto internazionale, e dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani, la preparazione ad un evento

CBRN impone principalmente la previsione e l'operatività di strumenti di *risk assessment*, la sistemazione e gestione dei dati relativi agli eventi passati, disaggregati in base ai fattori di vulnerabilità della popolazione, e l'adozione di meccanismi di allerta precoce. Da questo punto di vista, il contributo di Silvia Vernier evidenzia come la normativa italiana manchi di una strategia complessiva e olistica per la preparazione rispetto ad eventi CBRN, mentre sono stati adottati di recente solo interventi relativi a rischi specifici, come il Piano nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici.

Nella stessa prospettiva si pone il contributo redatto a quattro mani da Diego Mauri e Gustavo Minervini "Sull'attuazione degli obblighi internazionali di risposta e ripresa a fronte della pandemia di Covid-19: una prospettiva italiana". Gli autori si soffermano sull'attuazione di alcune regole internazionali e dell'UE che concernono la risposta e la ripresa degli Stati dagli eventi CBRN, con particolare riferimento all'obbligo di notifica immediata (sia nell'interesse degli altri Stati che al fine di allertare la popolazione coinvolta), a quello di cooperazione e assistenza interstatale fino agli obblighi concernenti la tutela dei diritti umani nelle operazioni di soccorso e nella programmazione della ripresa. Per la sua attualità particolare attenzione è stata dedicata all'esame della strategia che l'Italia ha adottato per reagire alla diffusione della pandemia da Covid-19 e al piano di ricostruzione PNNR. A questo riguardo, il contributo ha evidenziato come l'Italia abbia eseguito in modo soddisfacente gli obblighi di notifica e informazione durante la crisi pandemica mentre, anche a causa del mancato aggiornamento del regolamento sanitario internazionale dell'OMS, abbia scontato difficoltà nel reperimento di strumenti e risorse adeguate ad affrontare la fase più critica dell'emergenza sanitaria. Inoltre, manca ancora un codice generale per la ripresa da eventi CBRN che disciplini in modo organico il problema della protezione della popolazione colpita dall'evento in chiave non solo economica ma anche di assistenza sociale e psicologica, con particolare attenzione alle fasce vulnerabili della popolazione.

Nel complesso, la lettura dei contributi suscita dubbi sulla preparazione complessiva del nostro ordinamento giuridico a prevenire, rispondere e recuperare efficacemente qualora eventi CBRN tornino a minacciare le comunità a livello locale, nazionale o transnazionale e suggerisce ai *policy-makers* di superare un approccio normativo fondato principalmente sul tipo di evento (naturale, *man-made*, intenzionale o non intenzionale etc.) per privilegiare piuttosto una strategia unitaria orientata alla tutela della vita delle persone, alla salvaguardia dell'ambiente e alla protezione dei diritti umani, inclusi quelli appartenenti alle componenti più vulnerabili della popolazione.