

LA QUESTIONE DELLA *PREPAREDNESS* – FONTI INTERNAZIONALI
DI OBBLIGHI E RACCOMANDAZIONI E ATTUAZIONE IN ITALIA

SILVIA VENIER *

Sommario

1. Introduzione. – 2. Fonti internazionali di obblighi e raccomandazioni relativi alla fase di preparazione. – 2.1 La *preparedness* nei *Draft Articles* della CDI e nelle raccomandazioni del Sendai Framework. – 2.2 La *preparedness* nella tutela internazionale dei diritti umani. – 2.3 La *preparedness* nelle convenzioni internazionali per la gestione di disastri ambientali, industriali e di salute pubblica. – 3. Recepimento e attuazione di obblighi e raccomandazioni internazionali in Italia. – 3.1 Strategia di DRR olistica e multirischio. – 3.2. La preparazione dei cittadini e dei gruppi più vulnerabili nel nuovo Codice della Protezione Civile. – 4. Considerazioni conclusive.

Abstract

This article presents findings from research carried out in the scope of the PRIN project CBRN-Italy, which aimed at assessing the transposition and implementation of the international and regional (European Union, EU) frameworks relevant to protection against CBRN (chemical, biological and radio-nuclear) disasters in Italy. This contribution looks at the preparedness phase, i.e. the phase devoted to the development of knowledge and capacities to effectively anticipate, respond to and recover from the impacts of likely, imminent or current disasters. It first presents an overview of the main sources of international obligations and recommendations related to preparing against disasters, and it then investigates to what extent these have been incorporated in the Italian legal frameworks, proposing some preliminary thoughts on the main strengths and limitations of such frameworks.

Suggerimento di citazione

S. VENIER, *La questione della preparedness – fonti internazionali di obblighi e raccomandazioni e attuazione in Italia*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2023. Disponibile in: <http://www.osservatorio-sullefonti.it>

* Assegnista di ricerca in diritto internazionale, Scuola Superiore Sant'Anna, Pisa,
Contatto: silvia.venier@santannapisa.it

1. Introduzione

Nel report pubblicato a settembre 2022, la Commissione *Lancet* sulle lezioni per il futuro apprese durante la pandemia di Covid-19 suggerisce che '[t]he world has paid a high price for the combination of poor preparedness and failures of cooperation to address COVID-19'¹. Una delle principali criticità emerse durante la pandemia è stata infatti la scarsa preparazione mostrata da molti Stati e dalla comunità internazionale nel suo insieme, anche con riferimento alla mancanza di strumenti efficaci per la cooperazione ed il coordinamento internazionale nella gestione dell'emergenza. Nonostante si sia trattato di un evento sicuramente raro e complesso, la mancata preparazione è stata particolarmente sorprendente alla luce dei molteplici avvertimenti di esperti ed attori internazionali, che – soprattutto dopo l'esperienza dell'epidemia di SARS (*Severe Acute Respiratory Syndrome*) scoppiata nel 2002-2003 – avevano più volte lanciato l'allarme che una pandemia era solo questione di tempo e che il mondo non sarebbe stato pronto ad affrontarla².

Tra questi esperti, i numerosi panels chiamati dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) ad analizzare il funzionamento del Regolamento Sanitario Internazionale (RSI) nelle precedenti epidemie (come quelle di influenza H1N1 nel 2009, MERS nel 2012, ed Ebola nel 2014) avevano ripetutamente messo in luce la mancata attuazione degli obblighi di preparazione previsti dal RSI da parte di molti Stati³. Le debolezze del RSI emerse durante la pandemia di Covid-19 hanno portato alla decisione di avviare il processo di stesura e negoziazione di un nuovo accordo internazionale basato proprio sul rafforzamento della preparazione alle pandemie del futuro⁴. Anche la legislazione relativa alla protezione da minacce per la salute pubblica a carattere

¹ THE LANCET COMMISSION, *The Lancet Commission on lessons for the future from the COVID-19 pandemic*, in *Lancet*, 400, 2022, 1224-1280, 1236, <https://www.thelancet.com/action/showPdf?pii=S0140-6736%2822%2901585-9>

² Si veda, ad esempio, UNEP, *Global environmental outlook Yearbook 2004/2005*, 2005, 72, <https://news.un.org/en/story/2005/02/129442-environmental-changes-are-spreading-infectious-diseases-un-study>; ed il rapporto annuale del Global Preparedness Monitoring Board (GPMB) pubblicato nel 2019, *A World at Risk: Annual Report on Global Preparedness for Health Emergencies*, 2019, 5.

³ Come stabilito dagli Articoli 5 *Surveillance* e 13 *Public Health Response*, e dall'Annex I, *Core Capacities Requirements for Surveillance and Response* del Regolamento Sanitario Internazionale (RSI) come modificato nel 2005 ed entrato in vigore nel 2007. Per un'analisi della mancata implementazione delle *core capacities*, si veda G. BARTOLINI, *The Failure of "core capacities" under the WHO International Health Regulations*, in *ICLQ*, 2021.

⁴ Una prima bozza dell'accordo è stata recentemente pubblicata dal bureau dell'Intergovernmental Negotiating Body (INB), ed è consultabile al link https://apps.who.int/gb/inb/pdf_files/inb4/A_INB4_3-en.pdf. Preme sottolineare che il principale problema emerso durante l'epidemia di Covid-19 sembra essere stato quello della mancata implementazione da parte degli Stati degli obblighi di preparazione presenti nel RSI, tra cui quello di sviluppare le *core capacities* e di allertare la comunità internazionale, piuttosto che problemi relativi ad eventuali lacune del RSI.

transfrontaliero a livello di Unione Europea (UE) si è recentemente adeguata a queste nuove necessità, imponendo obblighi più stringenti nella fase di preparazione e risposta⁵.

La questione della *preparedness*, la necessità cioè di adottare tutte le misure utili a prepararsi a fronteggiare una situazione di emergenza, è stata oggetto di attenzione da parte della comunità internazionale sin dal momento in cui l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite stabilì l'*International Decade for Natural Disaster Reduction* nel 1990, nel settore che verrà poi definito come *Disaster Risk Reduction* (DRR), oltre ad essere codificata in numerosi trattati multilaterali e bilaterali⁶. Come i suoi predecessori, la Yokohama Strategy (1995-2005) e lo Hyogo Framework for Action (2005-2015), anche il Quadro di riferimento di Sendai per la Riduzione del Rischio di Disastri (*Sendai Framework for Disaster Risk Reduction, 2015-2030*), adottato dalla Terza Conferenza delle Nazioni Unite sulla DRR, inserisce tra le sue priorità quella di aumentare la preparazione alle catastrofi per una risposta efficace e per “ricostruire meglio” (*build back better*)⁷.

Il Sendai Framework, strumento normativo a carattere non vincolante che propone delle raccomandazioni ad attori statali ed internazionali per ridurre il rischio di catastrofi, identifica sette *global targets*, come quello di diminuire la mortalità e le perdite causate dai disastri, o di aumentare il numero di Stati che abbiano adottato strategie DRR olistiche e sistemi di allerta precoce multi-rischio. Questi obiettivi sono accompagnati da una serie di indicatori utili a monitorare la loro effettiva implementazione e da una terminologia DRR aggiornata, che definisce la *preparedness* come l'insieme di ‘knowledge and capacities developed by governments, response and recovery organizations, communities and individuals to effectively anticipate, respond to and recover

⁵ 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, Capo II, si vedano in particolare gli Articoli 5 (Piano di prevenzione, di preparazione e di risposta dell'Unione) e 6 (Piani nazionali di prevenzione, di preparazione e di risposta). Si veda in questo Speciale, F. FERRI, *Prevenzione di Eventi CBRN di natura non intenzionale e adattamento del Diritto Italiano: quali prospettive?*, in *Osservatorio sulle Fonti* 1/2023, sezione 6.1.

⁶ La dottrina ha iniziato ad interessarsi all'argomento solo in tempi recenti. Per una panoramica degli obblighi di *preparedness* a livello internazionale e regionale, si veda A. DE GUTTRY, *Rules of General Scope in Order to Be Prepared to Deal with CBRN Emergency Situations*, in A. DE GUTTRY et al. (a cura di), *International Law and Chemical, Biological, Radio-Nuclear (CBRN) Events. Towards an All-Hazard Approach*, Brill, 2022, 51 ss.

⁷ Riferimenti alla *preparedness* sono inseriti nella *Yokohama Strategy for a Safer World: Guidelines for Natural Disaster Prevention, Preparedness and Mitigation and Plan of Action*, 1994; nello *Hyogo Framework for Action (2005-2015) Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters*, 2005, paragrafo 20 ss; nel *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*, 2015, paragrafo 32 ss. Si noti che le raccomandazioni di adattamento al cambiamento climatico si stanno sviluppando parallelamente al settore della DRR, nell'ambito della Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sul Cambiamento Climatico (UNFCCC), 1990, e dell'Accordo di Parigi, 2015.

from the impacts of likely, imminent or current disasters'⁸.

La preparazione punta quindi a sviluppare 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 e delle comunità colpite. Dev'essere quindi basata su una solida analisi del rischio (come avviene per la prevenzione), e comprende attività come la pianificazione della risposta, la costituzione di scorte di attrezzature e di farmaci, lo sviluppo di accordi per l'assistenza ed il coordinamento internazionale nel caso di emergenze particolarmente complesse e con implicazioni transfrontaliere, la creazione ed il mantenimento di sistemi di allerta e di sensibilizzazione del pubblico, la formazione dei primi soccorritori e le esercitazioni sul campo. Tutte queste attività devono essere sostenute da adeguate capacità istituzionali, giuridiche e di bilancio.

Il presente contributo vuole offrire una panoramica delle principali fonti internazionali di obblighi e raccomandazioni relativi alla fase di preparazione (sezione 2), e proporre delle considerazioni sul livello di recepimento e attuazione di obblighi e raccomandazioni internazionali in Italia (sezione 3). Delle brevi riflessioni conclusive sono presentate alla fine del contributo (sezione 4).

2. Fonti internazionali di obblighi e raccomandazioni relativi alla fase di preparazione

La riduzione del rischio di catastrofi, che comprende attività di prevenzione (mitigazione del rischio che l'evento avverso si verifichi) e preparazione (aumento delle capacità di affrontare l'evento avverso), rientra generalmente nelle prerogative interne degli Stati. Negli ultimi decenni, si è registrato un interesse crescente della comunità internazionale su questi temi, che può essere ricondotto a diverse ragioni, tra cui la considerazione che sia meglio investire in prevenzione e preparazione piuttosto che dover sostenere il costo della risposta e del recupero; che le popolazioni colpite da catastrofi abbiano il diritto di ricevere la migliore assistenza possibile, anche tramite la cooperazione internazionale; che alcuni disastri presentino delle implicazioni transfrontaliere che possono essere gestite meglio congiuntamente da più Stati, e che sia necessario prepararsi in modo adeguato a questa evenienza.

Vista l'assenza di un trattato universale sulla protezione da catastrofi che regoli gli aspetti relativi al *disaster cycle* (inteso come il ciclo di prevenzione,

⁸ ASSEMBLEA GENERALE DELLE NAZIONI UNITE (AGNU), *Report of the open-ended intergovernmental expert working group on indicators and terminology relating to disaster risk reduction*, 2016, sezione V. Le raccomandazioni su indicatori e terminologia sono state supportate dalla Risoluzione AGNU 71/276, 2016.

preparazione, risposta e recupero), e la frammentazione del quadro giuridico internazionale, nel 2007 la Commissione di diritto internazionale (CDI), organo sussidiario delle Nazioni Unite preposto alla codificazione del diritto internazionale e alla promozione del suo sviluppo progressivo, ha deciso di inserire questo tema nel suo programma di lavoro⁹. I *Draft Articles on the Protection of Persons in Event of Disasters* adottati nel 2016 (di seguito *Draft Articles*) hanno cercato di sistematizzare le principali questioni legali relative al *disaster cycle*, e hanno proposto l'esistenza – tra gli altri – dell'obbligo di riduzione del rischio di disastri, individuando, tra le fonti internazionali di quest'obbligo, i trattati per la tutela dei diritti umani ed il diritto internazionale dell'ambiente, in aggiunta alla “widespread practice of States reflecting their commitment to reduce the risk of disasters”, come testimoniato dai numerosi accordi bilaterali e multilaterali dedicati a questo tema¹⁰.

È importante sottolineare – come, d'altra parte, ha fatto la stessa CDI nei suoi commenti a questo progetto di articoli – che i *Draft Articles* contengono sia elementi di codificazione di obblighi esistenti come consuetudini, sia elementi di sviluppo progressivo del diritto internazionale¹¹. La natura delle disposizioni proposte non è mai chiaramente esplicitata dalla CDI¹², un approccio che è stato criticato come ambiguo da alcuni, soprattutto considerato che talune questioni, tra cui il tema oggetto del presente contributo, riflettono aspetti che non si possono dire sufficientemente cristallizzati nella prassi, e che non è quindi facile collocare nella codificazione o nello sviluppo progressivo¹³. In ogni caso, è utile sottolineare che la CDI ha deciso di raccomandare all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite l'elaborazione e la negoziazione di una convenzione internazionale sulla base dei *Drafts Articles*¹⁴, discostandosi significativamente dalla sua tendenza più recente a prediligere forme più *soft* di regolamentazione. L'Assemblea Generale ha preso nota dei *Draft Articles* in due Risoluzioni adottate nel 2016 e 2018, dove incoraggia gli Stati ad

⁹ INTERNATIONAL LAW COMMISSION (ILC), *Report of the International Law Commission: Fifty-Ninth Session (7 May–5 June and 9 July–10 August 2007)*, 2007, p. 230, para. 375.

¹⁰ ILC, *Draft Articles on the Protection of Persons in Event of Disasters, with commentaries*, 2016, II(2) Yearbook of the International Law Commission, commentary to *Draft Article 9*, paragrafi 5-6. Per un commento ai *Draft Articles*, si veda G. BARTOLINI, *A universal treaty for Disasters? Remarks on the International Law Commission's Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters*, in *International Review of the Red Cross*, 2017.

¹¹ *Statute of the International Law Commission*, 1947, Article 1. Per un resoconto dei fattori che, nel contesto di incertezza che caratterizza il sistema giuridico internazionale, spiegano l'autorità ed il fascino delle cd. *non-legislative codifications*, tra cui i *Draft Articles* proposti dalla CDI, si veda F. L. BORDIN, *Reflections of Customary International Law: the Authority of Codification Conventions and ILC Draft Articles in International Law*, in *ICLQ*, 2014.

¹² ILC, *Draft Articles*, cit., 17-18, paragrafo 2.

¹³ BARTOLINI, *A universal treaty for Disasters?*, cit., 1109.

¹⁴ ILC, *Draft Articles*, cit., 13, paragrafo 46.

inviare commenti ai *Draft Articles*¹⁵; più recentemente, ha dato incarico al *Sixth Committee* di considerare la raccomandazione della CDI ‘within the framework of a working group of the Committee, to be convened for four full consecutive days at the seventy-eighth and seventy-ninth sessions of the Assembly’, previste per il 2023 e 2024¹⁶. L’eventuale adozione di una convenzione internazionale sarebbe quindi un segnale di un’ulteriore cristallizzazione degli obblighi inseriti nei *Draft Articles*, tra cui quello di ridurre il rischio di catastrofi anche tramite azioni di *preparedness*.

Chiarito, per quanto possibile, il valore normativo dei *Drafts Articles*, i prossimi paragrafi si soffermano sulla ricostruzione del contenuto dell’obbligo di preparazione come proposto dalla CDI e raccomandato dal Sendai Framework (paragrafo 2.1), e come inteso nel quadro di altre fonti internazionali giuridicamente vincolanti, tra cui i trattati internazionali sulla protezione dei diritti umani (paragrafo 2.2) e le convenzioni che governano specifiche situazioni di emergenza (paragrafo 2.3).

2.1 La *preparedness* nei *Draft Articles* della CDI e nelle raccomandazioni del Sendai Framework

Come accennato in precedenza, la CDI individua un *Draft Article 9* sulla *Reduction of the Risk of Disasters*, secondo il quale

1. Each State shall reduce the risk of disasters by taking appropriate measures, including through legislation and regulations, to prevent, mitigate, and prepare for disasters.

2. Disaster risk reduction measures include the conduct of risk assessments, the collection and dissemination of risk and past loss information, and the installation and operation of early warning systems¹⁷.

Come precisato dalla CDI, quali siano le ‘misure appropriate’ per ridurre il rischio ‘is to be evaluated within the broader context of the existing capacity and availability of resources of the State in question’, tutte espressioni che denotano generalmente un obbligo di *due diligence*¹⁸. In ogni caso, tra queste misure particolare rilievo assume l’adozione di un quadro normativo adeguato: sebbene esista un margine di discrezionalità nello stabilire i dettagli a livello nazionale, l’esistenza di legislazione che anticipi l’adozione delle ulteriori ‘misure appropriate’, e che istituisca meccanismi per la loro implementazione e per stabilire eventuali responsabilità per negligenze e omissioni, è

¹⁵ AGNU, Risoluzioni 71/141 (2016) e 73/209 (2018). I commenti degli Stati a questo progetto di articoli espressi sinora mostrano atteggiamenti piuttosto contrastanti sul futuro sviluppo dei *Draft Articles*.

¹⁶ AGNU, Risoluzione 76/119 (2021) paragrafo 4.

¹⁷ ILC, *Draft Articles*, cit., *Draft Article 9*.

¹⁸ *Ibid*, commentary to *Draft Article 9*, paragrafo 11.

una *conditio sine qua non* per la riduzione del rischio di catastrofi¹⁹.

La Federazione Internazionale delle società della Croce Rossa e Mezzaluna Rossa ha lavorato molto su questo tema ed ha recentemente proposto un elenco prioritario di domande chiave che legislatori e funzionari sono incoraggiati a considerare per garantire che le leggi forniscano il miglior supporto possibile alle attività di DRR²⁰. La checklist è stata recentemente rielaborata per il settore della salute pubblica, anche alla luce delle lezioni apprese durante la pandemia²¹.

Oltre ad un quadro normativo adeguato, il secondo paragrafo dell'Articolo 9 mette in risalto tre misure per la riduzione del rischio di disastri di cui tutti gli Stati dovrebbero dotarsi, come strumenti di *risk assessment*, la raccolta dei dati sui disastri passati e la loro divulgazione, l'installazione di sistemi di allerta precoce (*early warning*)²².

Il Sendai Framework rappresenta lo strumento che più compiutamente raccoglie gli standards internazionali in tema di *preparedness*. Alle autorità nazionali viene raccomandato di adottare una strategia nazionale di DRR olistica e multirischio, che dovrebbe incorporare i risultati della valutazione dei rischi a cui è esposto il Paese, nonché un'analisi delle vulnerabilità e delle capacità di far fronte ad eventuali situazioni di emergenza sviluppate dalle comunità potenzialmente interessate²³. La comunità internazionale si trova concorde nel raccomandare che i dati sulle perdite causate dai disastri passati siano disaggregati in base ai fattori di vulnerabilità, una raccomandazione che è presente anche nelle *Concluding Observations* degli organi ONU di protezione dei diritti dei gruppi vulnerabili²⁴. Gli ultimi rapporti sull'implementazione del Sendai Framework, tuttavia, suggeriscono che pochi Stati hanno a disposizione simili database, che generalmente prendono in considerazione solamente rischi di origine naturale, e non sono mai disaggregati per fattori di

¹⁹ Ibid, commentary to Draft Article 9, paragrafo 13-14.

²⁰ INTERNATIONAL FEDERATION OF RED CROSS AND RED CRESCIENT SOCIETIES (IFRC), *The Checklist on Law and Disaster Preparedness and Response*, 2019; *Checklist on Law and Disaster Risk Reduction*, 2015.

²¹ Nel settore della salute pubblica, si veda IFRC, *Law and public health emergency preparedness and response. Lessons from the COVID-19 pandemic*, 2021.

²² Queste tre misure sono individuate dalla CDI in quanto la quarta sessione della Piattaforma Globale per la DRR - un forum multi-stakeholder con l'obiettivo di condividere le conoscenze e discutere gli ultimi sviluppi e tendenze nella riduzione del rischio di catastrofi - si era trovata concorde nel metterle in risalto come misure necessarie di DRR, su cui ampio consenso sta emergendo a livello internazionale. Si veda UNISDR, *Proceedings of the Fourth Session of the Global Platform for Disaster Risk Reduction. Chair's Summary*, 2013, 13.

²³ Sendai Framework, paragrafo 27(b) che raccomanda alle autorità nazionali e locali 'To adopt and implement national and local disaster risk reduction strategies and plans, across different time-scales, with targets, indicators and time frames, aimed at preventing the creation of risk, the reduction of existing risk and the strengthening of economic, social, health and environmental resilience'.

²⁴ Sendai Framework paragrafo 19(g); per la prassi degli organi ONU si veda *infra*.

vulnerabilità²⁵.

I risultati del *risk, vulnerability and capacity assessment* dovrebbero poi informare le attività di preparazione, quali l'elaborazione e la revisione dei piani di emergenza, la formazione, le esercitazioni e le campagne di sensibilizzazione pubblica, l'installazione di strumenti di allerta precoce. A livello internazionale, viene raccomandato che i piani di emergenza vengano elaborati in stretta collaborazione con le comunità interessate, facilitando la partecipazione di tutti i settori ed in particolare dei gruppi più vulnerabili²⁶; che includano disposizioni chiare sulla catena di comando e sui flussi di informazioni nel caso di emergenze complesse, e regole chiare sulla potenziale attivazione di meccanismi di assistenza internazionale²⁷; che prevedano procedure per essere regolarmente rivisti ed aggiornati e fondi finanziari dedicati per la loro attuazione, anche per creare scorte di prodotti, equipaggiamento e farmaci, eventualmente attraverso canali di cooperazione internazionale in caso i fondi non fossero sufficienti a livello nazionale²⁸.

Per quanto riguarda i sistemi di allerta precoce, questi sono definiti nella terminologia aggiornata della DRR come 'an integrated system of hazard monitoring, forecasting and prediction, disaster risk assessment, communication and preparedness activities systems and processes that enables individuals, communities, governments, businesses and others to take timely action to reduce disaster risks in advance of hazardous events'²⁹. Il Sendai Framework li inserisce tra i suoi *global targets* e pone enfasi sulla necessità di adottare un approccio incentrato sulle persone (tali meccanismi dovrebbero cioè essere finalizzati a raggiungere le persone minacciate con informazioni chiare e utili per permettere loro di mettersi in salvo) e multirischio (dovrebbero cioè preoccuparsi di diversi pericoli, aumentando l'efficienza e il coordinamento delle allerte)³⁰. Anche in questo caso, poco più di un terzo degli Stati sostiene di avere accesso a sistemi multirischio di *early warning* o di informazioni

²⁵ AGNU, *Implementation of the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030*, 2020, paragrafo 8; AGNU, *Implementation of the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030*, 2021, paragrafo 18.

²⁶ Sendai Framework paragrafo 33(a). Sulla partecipazione dei gruppi più vulnerabili all'elaborazione dei piani di emergenza nella prassi degli organi ONU, si veda *infra*.

²⁷ Sulla preparazione ad accettare l'aiuto internazionale in caso di catastrofi, si vedano, ad esempio, le *Guidelines for the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance*, 2007, IFRC.

²⁸ Si veda l'ultima Risoluzione dell'AGNU su questo tema, *International cooperation on humanitarian assistance in the field of natural disasters, from relief to development*, 2021. Per un'analisi delle raccomandazioni internazionali sul contingency planning, si veda S. WITHBOURN, *National Contingency Planning*, in S.C. BREAU and K.L.H. SAMUEL (a cura di) *Research Handbook on Disasters and International Law*, Edward Elgar Publishing, 2016.

²⁹ *Terminologia DRR*, cit.

³⁰ Sendai Framework, cit., paragrafo 18(g).

adeguate da trasmettere alla popolazione³¹.

Se il Sendai Framework raccoglie le principali raccomandazioni sulla DRR condivise a livello internazionale, passi più concreti verso il riconoscimento di un vero e proprio obbligo giuridico internazionale, e verso l'identificazione delle misure appropriate per prepararsi a fronteggiare un'emergenza, compresa l'adozione di un quadro normativo adeguato, di strumenti di *contingency planning* e di sistemi di allerta precoce, provengono dalla tutela internazionale dei diritti umani, ed in particolare dalla giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (Corte EDU), e da trattati che governano specifiche situazioni di emergenza, come discusso nelle prossime sezioni.

2.2 La *preparedness* nella tutela internazionale dei diritti umani

La prassi degli organi di monitoraggio dei trattati internazionali e regionali in materia di diritti umani offre spunti che aiutano a chiarire i contorni ed il contenuto dell'obbligo di prepararsi ad affrontare una situazione di emergenza. L'obbligo positivo per gli Stati di adottare le misure necessarie per prevenire o mitigare i danni da disastri deriva in particolare dalla tutela giurisprudenziale del diritto alla vita³²; ulteriori dettagli sono offerti dall'individuazione delle misure necessarie alla protezione del diritto alla vita privata e familiare, ad un ambiente salubre, a non essere discriminati, e ad un ricorso effettivo per eventuali violazioni.

Sebbene non faccia mai esplicito riferimento all'*emergency preparedness*, la Corte EDU ha fornito alcuni dettagli su che cosa ci si possa aspettare dagli Stati in queste situazioni, su quali siano quindi le misure necessarie ed appropriate da adottare. Nel noto caso *Budayeva*, che riguarda le omissioni delle autorità russe in occasione della devastante serie di frane fangose che colpì la città di Tyrnauz nel 2000, la Corte stabilisce l'obbligo di predisporre sistemi di difesa, di allerta precoce e di evacuazione della popolazione in caso di calamità naturali ricorrenti o di cui le autorità abbiano conoscenza³³. L'evidenza presentata dalle parti, infatti, non aveva offerto alcuna giustificazione per le omissioni delle autorità nell'implementare 'land-planning and emergency relief policies [...] regarding the foreseeable exposure of residents, including all applicants, to mortal risk'.³⁴ *Budayeva* riprende e ripropone nel contesto di catastrofi derivanti da eventi naturali gli elementi cardine dell'obbligo positivo di protezione del diritto alla vita come previsti dall'*Osman* test, ovvero la conoscenza da parte delle autorità di un rischio immediato e concreto per la

³¹ AGNU, *Implementation of the Sendai Framework*, cit, 2021, paragrafo 3.

³² Articolo 2 Convenzione Europea sui Diritti dell'Uomo (CEDU); Articolo 6 Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici.

³³ Corte EDU, 20 Marzo 2008, *Budayeva and others v Russia*, paragrafi 148, 155ss.

³⁴ *Ibid.*, paragrafo 158.

vita delle persone e la mancata adozione di misure che sarebbero state efficaci a prevenire o mitigare il danno³⁵. La volontà di garantire una protezione efficace dei diritti, da una parte, e la necessità di non voler imporre un onere impossibile e sproporzionato alle autorità pubbliche dall'altra, sono inoltre gli elementi più generali che guidano il ragionamento della Corte nell'identificazione degli obblighi per la protezione del diritto alla vita³⁶. In dottrina, tuttavia, si è evidenziata la necessità che i criteri di *foreseeability*, *mitigability* and *reasonableness* vengano presentati in modo più esplicito dalla Corte EDU come i criteri utili a valutare un'eventuale violazione del diritto alla vita per la mancata implementazione delle misure necessarie nel contesto di eventi naturali o antropici estremi³⁷.

Un obbligo fondamentale che emerge dall'analisi della giurisprudenza della Corte EDU – in linea con quanto discusso nella sezione precedente – è quello di aver adottato e implementato un quadro normativo adeguato a proteggere il diritto alla vita. In *Öneryıldız*, un caso di negligenza da parte delle autorità turche nel prevenire le morti causate da un'esplosione avvenuta in una zona adibita a discarica, dove tuttavia vivevano migliaia di persone, la Corte stabilisce che le leggi che regolano attività industriali pericolose non solo debbano prendere in considerazione 'the licensing, setting up, operation, security and supervision of the activity', ma anche 'make it compulsory for all concerned to take practical measures to ensure the effective protection of citizens whose lives might be endangered by the inherent risks' (enfasi aggiunta)³⁸. Tra queste *practical measures*, particolare attenzione deve essere posta al diritto della popolazione potenzialmente coinvolta di essere informata del rischio, un diritto che si è cristallizzato nella giurisprudenza relativa alla protezione del

³⁵ Corte EDU, 28 Ottobre 1998, *Osman v the United Kingdom* paragrafo 116, dove la Corte stabilisce che per accertare la violazione degli obblighi positivi di protezione del diritto alla vita 'it must be established that the authorities knew or ought to have known at the time of a real and immediate risk to the life of an identified individual from the criminal acts of a third party and that they failed to take measures within the scope of their powers which, judged reasonably, might have been expected to avoid that risk'. Per una discussione critica sull'applicazione dell'*Osman test* a scenari diversi da quello per cui era stato concepito, si veda F. C. EBERT AND R. SJIENSKY, *Preventing Violations of the Right to Life in the European and Inter-American Systems: From the Osman test to a coherent doctrine of risk prevention?* in *Human Rights Law Review*, 2015, 343.

³⁶ Sin dagli anni 70s, la Corte ha chiarito che l'imposizione di obblighi positivi è indissolubilmente legata all'effettiva applicazione della CEDU 'which is intended to guarantee not rights that are theoretical or illusory but rights that are practical and effective', si veda Corte EDU, 9 ottobre 1979, *Airey v Ireland*, paragrafo 24. Per quanto riguarda la necessità di non imporre 'an impossible and disproportionate burden on public authorities', si veda, tra gli altri, Corte EDU, 30 March 2021, *Ribcheva and Others v. Bulgaria*, paragrafo 165.

³⁷ KC LAUTA AND JE RYTTER, *A Landslide on a Mudslide? Natural Hazards and the Right to Life under the European Convention on Human Rights*, in *Journal of Human Rights and the Environment*, 2016, 111.

³⁸ Corte EDU, 30 Novembre 2004, *Oneryıldız v. Turkey*, paragrafo 90.

diritto alla vita privata (Articolo 8 CEDU) in situazioni di inquinamento ambientale³⁹. Infine, la legislazione sulle attività industriali pericolose deve prevedere procedure adeguate, tenendo conto degli aspetti tecnici dell'attività in questione, per individuare le carenze nei processi operativi, e gli eventuali errori commessi dai responsabili a diversi livelli.⁴⁰

La recente giurisprudenza relativa agli aspetti procedurali della protezione derivante dall'Articolo 8 CEDU, suggerisce che gli Stati hanno l'obbligo di predisporre degli studi sui rischi che possano interferire con la vita privata per informare l'adozione di *policies* adeguate, oltre che l'onere di prevedere la partecipazione delle persone alla valutazione del rischio, di rendere accessibili i risultati degli studi e di prevedere delle procedure efficaci per impugnare le decisioni delle autorità pubbliche⁴¹. In un caso recente, la Corte EDU ha riscontrato una violazione dell'Articolo 8 a causa della mancata creazione di zone di protezione sanitaria intorno ai principali impianti inquinanti, in base a quanto stabilito dalla legislazione nazionale dedicata alla separazione delle aree residenziali dalle fonti di inquinamento⁴².

Infine, l'obbligo di pianificare con cura un'operazione di salvataggio emerge

³⁹ Si veda, tra gli altri, Corte EDU, 19 Febbraio 1998, *Guerra and others v. Italy* paragrafo 60, dove la violazione dell'Articolo 8 CEDU è riscontrata a causa della lentezza non giustificata nel rendere disponibile informazioni relative al rischio a cui la popolazione era sottoposta ('the applicants waited [...] for essential information that would have enabled them to assess the risks they and their families might run if they continued to live at Manfredonia, a town particularly exposed to danger in the event of an accident at the factory'). In *Oneriyildiz* la Corte suggerisce che il diritto all'informazione deve essere applicato anche alla protezione del diritto alla vita soprattutto se questa interpretazione è supportata da 'current developments in European standards', rimandando alla Risoluzione 1087 (1996) dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa sulle conseguenze del disastro di Chernobyl, che stabilisce il diritto ad accedere ad informazioni chiare e complete sui rischi derivanti da attività industriali pericolose (paragrafo 4).

⁴⁰ *Oneriyildiz v. Turkey*, cit, paragrafo 90.

⁴¹ Corte EDU, 10 febbraio 2011, *Dubetska and others v Ukraine*, paragrafo 143 ('the Court will examine whether the authorities conducted sufficient studies to evaluate the risks of a potentially hazardous activity [...] whether, on the basis of the information available, they have developed an adequate policy vis-à-vis polluters and whether all necessary measures have been taken to enforce this policy in good time [...] The Court will likewise examine to what extent the individuals affected by the policy at issue were able to contribute to the decision-making, including access to the relevant information and ability to challenge the authorities' decisions in an effective way'). Corte EDU, 27 gennaio 2009, *Tatar v. Romania*, paragrafo 88 ('Il convient également de souligner que le processus décisionnel doit tout d'abord comporter la réalisation des enquêtes et études appropriées, de manière à prévenir et évaluer à l'avance les effets des activités qui peuvent porter atteinte à l'environnement et aux droits des individus, et à permettre ainsi l'établissement d'un juste équilibre entre les divers intérêts concurrents en jeu (Hatton et autres, précité, § 128). L'importance de l'accès du public aux conclusions de ces études ainsi qu'à des informations permettant d'évaluer le danger auquel il est exposé ne fait pas de doute'), e paragrafo 101 ('il convient également d'analyser si les autorités nationales ont informé la population des mesures de prévention d'un futur accident similaire à celui de janvier 2000 [...] des mesures de nature à pallier aux risques pour la santé humaine et l'environnement, dans le cas de la reproduction d'un tel événement').

⁴² Corte EDU, 11 Ottobre 2022, *Pavlov and others v Russia*, paragrafo 82.

nella giurisprudenza relativa alla gestione delle operazioni di *law enforcement*. In *Finogenov* la Corte si trova a dover valutare la gestione da parte delle autorità russe della crisi del teatro di Dubrovka nell'ottobre 2002, dove 850 civili erano stati presi in ostaggio da un gruppo di 40 militanti armati ceceni. Durante l'operazione, dopo un assedio durato 4 giorni, le forze armate russe decisero di immettere un gas anestetico all'interno del sistema di ventilazione del teatro, che causò la morte dei sequestratori e di un centinaio di ostaggi. Secondo quanto affermato dalla Corte, sono proprio gli elementi 'tecnici' di gestione dell'operazione di salvataggio ad essere sottoposti a scrutinio, piuttosto che decisioni più 'politiche e militari', come l'utilizzo del gas, anche se la distinzione non appare del tutto convincente in assenza di ulteriori dettagli su come i due aspetti – il tecnico e il politico – debbano essere distinti⁴³. Al contrario, sembra che la valutazione più scrupolosa sull'operazione di salvataggio sia resa necessaria proprio dalla scelta di utilizzare il gas da parte delle autorità russe. La conformità dell'operazione di salvataggio con gli obblighi positivi ai sensi dell'Articolo 2 CEDU porta infatti a prendere in considerazione 'whether the authorities took all necessary precautions to minimise the effects of the gas on the hostages, to evacuate them quickly and to provide them with necessary medical assistance'.⁴⁴ In *Finogenov*, la violazione è determinata dal limitato coordinamento in loco tra i vari servizi,⁴⁵ dall'inadeguato scambio di informazioni sul tipo di gas utilizzato,⁴⁶ e dalla mancanza di cure mediche adeguate.⁴⁷

Volgendo lo sguardo alla tutela giurisprudenziale offerta da altri meccanismi internazionali e regionali di protezione dei diritti umani, particolarmente significativi appaiono i recenti sviluppi degli organi di monitoraggio dei trattati ONU, tra cui del Comitato ONU dei diritti umani che supervisiona l'attuazione del Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici, e del sistema interamericano con particolare riferimento agli sviluppi relativi alla protezione del

⁴³ La Corte suggerisce di non voler imporre regole specifiche su come gestire una crisi di questo tipo, dal momento che 'formulating rigid rules in this area may seriously affect the authorities' bargaining power in negotiations with terrorists', Corte EDU, 20 Dicembre 2011, *Finogenov and others v Russia*, paragrafo 223. La scelta dell'utilizzo del gas è considerata come una decisione politica e militare che rientra nel margine di apprezzamento degli Stati. *Finogenov*, cit., paragrafo 243.

⁴⁴ *Ibid.*, paragrafo 237.

⁴⁵ *Ibid.*, paragrafo 247 ('the absence of any centralised coordination on the spot'). Considerazioni simili sono emerse anche nel caso della valutazione della risposta delle autorità russe all'attacco terroristico alla scuola di Beslan, Ossezia, nel settembre 2004. Corte EDU, 20 Dicembre 2011, *Ta-gayeva and others v Russia* paragrafo 609.

⁴⁶ *Ibid.*, paragrafo 250 ('the original evacuation plan did not appear to contain any instructions as to how information on the victims and their condition was to be exchanged between members of various rescue services').

⁴⁷ *Ibid.*, paragrafo 250-251, tra cui 'everything suggests that there was no clear plan for the distribution of victims amongst various hospitals'.

diritto ad un ambiente salubre. Il Comitato ONU dei diritti umani, nel suo ultimo *General Comment* sul diritto alla vita adottato nel 2019, per la prima volta fa esplicito riferimento all'obbligo di *preparedness*, quando sottolinea la necessità "to develop, when necessary, contingency plans and disaster management plans designed to increase preparedness and address natural and manmade disasters [...] such as hurricanes, tsunamis, earthquakes, radioactive accidents and massive cyberattacks resulting in disruption of essential services"⁴⁸.

Anche gli organi di monitoraggio dei trattati ONU sui diritti dei gruppi più vulnerabili, come donne, bambini, minoranze etniche, o persone con disabilità, prestano sempre più attenzione a come realizzare pienamente il diritto ad essere protetti da disastri, compreso l'obbligo di *preparedness*. Temi ricorrenti relativi alla DRR nelle raccomandazioni che questi organi offrono agli Stati nelle loro *Concluding Observations* si riferiscono alla necessità di prendere in considerazione i punti di vista e i bisogni dei gruppi più vulnerabili nell'elaborazione delle strategie di DRR, alla raccolta di dati sulle perdite dovute ai disastri disaggregati per fattori di vulnerabilità, alla formazione del personale dei servizi di emergenza sui bisogni di questi gruppi.⁴⁹ Come suggerito in un precedente contributo, l'analisi di questa prassi rivela che queste raccomandazioni corrispondono ad alcune delle priorità proposte dal Sendai Framework⁵⁰.

Per quanto riguarda il sistema interamericano, l'*Advisory Opinion 23/17* della Corte Interamericana dei diritti umani, che riconosce il diritto ad un ambiente salubre come diritto fondamentale per l'esistenza dell'umanità, mette in risalto, tra gli obblighi internazionali relativi alla prevenzione e gestione di un'emergenza ambientale, l'obbligo di predisporre un *contingency plan* e di utilizzare tutte le misure a disposizione per la mitigazione del danno ambientale⁵¹. Con riferimento alla cooperazione internazionale, viene sottolineata la natura consuetudinaria dell'obbligo, in capo a ciascuno Stato, di dotarsi degli strumenti necessari all'immediata notifica da inviare in caso di un evento avverso a tutti gli altri Stati potenzialmente coinvolti⁵².

Infine, la più recente Risoluzione 3/2021 della Commissione Interamericana

⁴⁸ Comitato ONU dei diritti umani, *General Comment 36: The Right to Life (Article 6)*, 2019, paragrafo 26.

⁴⁹ Si veda, per una panoramica, S. VENIER, *Positive obligations under Human Rights Law to protect against CBRN risks*, in A. DE GUTTRY et al. (a cura di), *International Law and Chemical, Biological, Radio-Nuclear (CBRN) Events*, cit., 481 ss.

⁵⁰ E. SOMMARIO E S. VENIER, *Human Rights Law and Disaster Risk Reduction*, 2018, 49, *QIL Zoom-in*, 29 ss.

⁵¹ Corte interamericana di protezione dei diritti umani, *The environment and human rights*, paragrafo 171 e 172, disponibile qui https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_ing.pdf

⁵² *Ibid* paragrafo 188.

di protezione dei diritti umani sugli obblighi di protezione dall'emergenza climatica propone, oltre all'obbligo di regolamentare, controllare e sorvegliare le attività che possono avere un impatto significativo sull'ambiente all'interno o all'esterno del loro territorio, anche quello "to establish a contingency plan, in order to have safety measures and procedures to minimize the possibility of large environmental accidents, and mitigate the significant environmental damage that could be generated"⁵³. Nella sezione dedicata ai diritti delle persone che si trovano in una condizione di vulnerabilità, tra le responsabilità identificate in capo agli Stati si ricorda quella relativa alla riduzione dell'impatto delle malattie associate ai cambiamenti climatici sulla salute delle persone anziane e di quelle in situazione di disabilità, che comprende l'obbligo di sviluppare piani e politiche di prevenzione e programmi di formazione per i *caregivers* in caso di disastri causati dai cambiamenti climatici⁵⁴.

2.3 La *preparedness* nelle convenzioni internazionali per la gestione di disastri ambientali, industriali e di salute pubblica

Tra le principali fonti internazionali dell'obbligo di *preparedness* si deve ricordare il diritto internazionale dell'ambiente, dove si sono consolidati come consuetudinari gli obblighi di valutare l'impatto ambientale per tutte le attività che possono presentare implicazioni transfrontaliere, nonché l'obbligo di notifica internazionale per eventuali eventi avversi⁵⁵.

Obblighi di *preparedness* sono inoltre presenti nelle convenzioni che governano la prevenzione e la risposta ai disastri nucleari⁵⁶, agli incidenti in mare⁵⁷, o la protezione delle infrastrutture critiche,⁵⁸ volendo citare solo alcuni esempi.

⁵³ Commissione interamericana di protezione dei diritti umani, Risoluzione 3/2021, 2021, parte C, paragrafo 40.

⁵⁴ Ibid., paragrafo 22.

⁵⁵ Come suggerito dalla CDI nei *Draft Articles on Prevention of Transboundary Harm*, 2001, Articolo 7 *Assessment of Risks*, Articolo 8 *Notification and information*, Articolo 16 *Emergency preparedness*, Articolo 17 *Notification of an emergency*. Per una panoramica dell'obbligo di *preparedness* nel settore del diritto internazionale dell'ambiente, si veda C. BRUNCH, R. NIJENHUIS, S. N. MC CLAIN, *International Frameworks Governing Environmental Emergency Preparedness and Response: An Assessment of Approaches*, in J. PEEL AND D. FISHER, *The role of International Environmental Law in Disaster Risk Reduction*, Brill, 2016.

⁵⁶ Convenzione per la Sicurezza Nucleare, 1994, Articolo 16 su *Emergency preparedness*. Si vedano inoltre le raccomandazioni dell'International Atomic Energy Agency (IAEA), *Preparedness and Response for a Nuclear or Radiological Emergency, General Safety Requirements*, 2015, Requirements 1 and 2. Per una panoramica degli obblighi di *preparedness* relative agli incidenti industriali e nucleari codificati a livello internazionale, si veda S. DOMAINE, *Preparedness obligations related to CBRN Industrial Accidents*, in A. DE GUTTRY, *International law*, cit., p. 216.

⁵⁷ Ad esempio, si veda la Convenzione delle Nazioni Unite sul Diritto del Mare (UNCLOS), Articolo 199 su *Contingency plans against pollution*.

⁵⁸ Si veda per un'analisi della nuova legislazione UE, il contributo di FERRI, *Prevenzione*, cit.

Nell'ambito della prevenzione del danno transfrontaliero, la CDI suggerisce che gli Stati possono negoziare misure specifiche di gestione comune dell'emergenza, come ad esempio concordare i siti più adeguati all'installazione di centrali nucleari e di impianti industriali, il mantenimento di equipaggiamento e scorte di attrezzature in comune, l'organizzazione congiunta di attività di formazione e delle esercitazioni⁵⁹. Sarebbe inoltre fondamentale prevedere dei piani congiunti di allerta alla popolazione e di comunicazione del rischio durante tutta la fase emergenziale, in quanto degli avvisi non completamente armonizzati potrebbero creare confusione sulle corrette misure di protezione da adottare. In questi contesti, tuttavia, l'elaborazione di piani di risposta congiunti, sviluppati e testati in stretta collaborazione con gli Stati vicini, risulta essere ancora piuttosto problematico⁶⁰.

Per quanto concerne le emergenze di salute pubblica, oltre agli obblighi presenti nel RSI e nella legislazione europea ricordati nella sezione introduttiva, gli Stati sono guidati anche dalle raccomandazioni e linee guida proposte da molti strumenti di *soft law*⁶¹. La crisi pandemica ha offerto l'occasione di testare la validità di tutti questi strumenti, che dovrebbero essere ora rivisti facendo tesoro delle lezioni apprese. Nel primo report sullo stato della *health preparedness* in Europa presentato ad ottobre 2022, tuttavia, la Commissione Europea sottolinea che la principale sfida per il prossimo futuro sarà quella di rendere strutturali tutte le azioni intraprese nell'ultimo anno⁶².

In generale, la dottrina ha evidenziato un significativo sforzo di codificazione dell'obbligo di preparazione a livello multilaterale e bilaterale nelle ultime decadi, segnalando tuttavia la mancanza di studi sull'effettiva implementazione di queste norme a livello nazionale⁶³. La prossima sezione vuole quindi proporre delle considerazioni, necessariamente preliminari e generali, sul livello di recepimento nell'ordinamento interno italiano e di attuazione ad obblighi e raccomandazioni internazionali relativi alla fase dell'*emergency preparedness*.

⁵⁹ Ibid., commentary to Article 16 *Emergency preparedness*.

⁶⁰ Si veda, ad esempio, UN Economic Commission for Europe, Conference of the Parties to the Convention on Transboundary Effects of Industrial Accidents, *Ninth Report on the implementation of the Convention (2016-2018)*, 2020.

⁶¹ Per una disamina di strumenti internazionali a carattere vincolante e non nell'ambito della protezione della salute pubblica, si veda A. DE GUTTRY, *Is the International Community Ready for the Next Pandemic Wave? A Legal Analysis of the Preparedness Rules Codified in Universal Instruments and of their Impact in the Light of the COVID-19 Experience*, in *Global Jurist*, 2020, 1-41.

⁶² Comunicazione della Commissione Europea, *State of Health Preparedness Report, 2022*, disponibile al link https://health.ec.europa.eu/publications/state-health-preparedness-report_en

⁶³ A. DE GUTTRY, *Preparedness rules*, cit., p. 62-63.

3. Recepimento e attuazione di obblighi e raccomandazioni internazionali in Italia

La questione della *preparedness* è stata recentemente oggetto di intenso dibattito anche in Italia, nella sua manifestazione concreta del mancato aggiornamento, dopo il 2006 ed in linea con quanto previsto a livello internazionale e regionale, del piano pandemico antinfluenzale⁶⁴. Il piano avrebbe poi dovuto essere immediatamente attivato dopo i primi casi di infezione da SARS-COV-2 individuati nel febbraio 2020 in Lombardia, anche considerato l'allarme lanciato dall'OMS in seguito al peggiorare della situazione in Cina a fine gennaio 2020⁶⁵. Il mancato aggiornamento e la mancata attivazione del piano pandemico sono oggetto di indagine da parte della Procura di Bergamo, che ha da poco concluso le indagini preliminari rinviando a giudizio 17 persone, tra cui le autorità nazionali e regionali che si sono trovate a gestire la prima ondata del Covid-19.

In questo contesto, è importante sottolineare che – al di là dei suoi risultati processuali – l'inchiesta può svolgere un ruolo fondamentale nella raccolta e nell'analisi delle informazioni necessarie a ricostruire le decisioni prese per la gestione della pandemia. Questa ricostruzione può essere utile all'individuazione di importanti insegnamenti che dovrebbero essere poi integrati nei nuovi piani pandemici, nell'ottica del *build back better* come raccomandato dal Sendai Framework, e come tra l'altro è stato fatto con il nuovo piano pandemico adottato nel 2021⁶⁶.

L'Italia ha ratificato e reso esecutivo il RSI nella sua versione del 1973 con la legge n. 106 del 6 febbraio 1982⁶⁷, ma non risultano aggiornamenti della legislazione in materia dopo l'adozione del nuovo RSI nel 2005. Considerate le lezioni apprese durante la crisi pandemica, la recente revisione della

⁶⁴ Oltre al RSI, la legislazione europea prevedeva l'obbligo in capo agli Stati membri di comunicare alla Commissione, entro il 7 novembre 2014 e successivamente ogni tre anni, un aggiornamento sullo stato di avanzamento della loro pianificazione della preparazione e della risposta a livello nazionale, compreso lo stato di attuazione delle *core capacities* previste dal RSI. 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, Articolo 4(2).

⁶⁵ Si ricorda che l'OMS dichiarò l'esistenza di una Emergenza di Salute Pubblica di rilievo internazionale (Public Health Emergency of International Concern, PHEIC) il 30 gennaio 2020, dopo la seconda riunione del Comitato di Sicurezza del RSI. Per un'analisi della risposta alla pandemia di Covid-19, si veda in questo speciale D. MAURI, G. MINERVINI, *Sul recepimento nell'ordinamento italiano degli obblighi internazionali in materia di «risposta» e «ripresa» da eventi CBRN naturali: note critiche in margine alla pandemia di Covid-19*, in *Osservatorio sulle Fonti*, 1/2023, 2023.

⁶⁶ Si veda *Piano strategico-operativo nazionale di preparazione e risposta a una pandemia influenzale (PanFlu) 2021-2023*, disponibile al link https://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_3005_allegato.pdf

⁶⁷ L. n. 106/1982.

legislazione europea e le negoziazioni del nuovo trattato internazionale sulla pianificazione e risposta alle pandemie, l'aggiornamento del quadro giuridico nazionale non sembra più rimandabile. L'obbligo di sviluppare le *core capacities* per rispondere ad un'emergenza sanitaria come richiesto dal RSI prevede infatti la capacità fondamentale n1 sull'adozione di una legislazione adeguata, che costituisce la base per lo sviluppo delle altre capacità fondamentali. La legge quadro dovrebbe definire più chiaramente le responsabilità in capo al governo nazionale e agli enti locali prima, durante e dopo una crisi sanitaria, così come definire in maniera più attenta le competenze in materia di prevenzione, pianificazione e preparazione.

Un aspetto importante che è mancato nella pianificazione delle emergenze sanitarie in Italia prima del Covid-19 è lo sviluppo di un'attenta strategia per la comunicazione del rischio e per le allerte, che corrisponde alla capacità fondamentale n6 come definita dal RSI, e per cui l'OMS ha reso disponibili delle linee guida per pianificare una adeguata strategia di comunicazione⁶⁸. Da notare infine che, in una delle valutazioni di come la comunità internazionale abbia reagito alla diffusione del Covid-19, è stato suggerito che per chiudere il 'preparedness gap' in questo settore non è solo necessario aumentare gli investimenti dedicati alla preparazione, ma è fondamentale 'a new approach to measuring and testing preparedness', per cui dovrebbero diventare routine le esercitazioni che mettano in luce principali lacune e debolezze dei sistemi nazionali e internazionali di protezione e allerta⁶⁹.

L'inaspettato interesse che si è acceso sul tema della *preparedness* in occasione della pandemia di Covid 19, può essere occasione utile per permetterci di allargare lo sguardo, e provare a fare alcune riflessioni generali su come il nostro Paese abbia recepito e stia dando attuazione ad obblighi e raccomandazioni internazionali. I prossimi paragrafi offrono delle considerazioni generali su questo tema, toccando due aspetti che sono stati discussi nella sezione precedente: la raccomandazione di dotarsi di una strategia DRR olistica e multirischio (3.1.), la raccomandazione di far in modo che le disposizioni sulla preparazione presenti nella legislazione nazionale e negli strumenti di policy (come il nuovo Codice della Protezione Civile adottato nel 2018) siano più inclusive, e tengano in considerazione le necessità e i punti di vista dei gruppi più vulnerabili (3.2).

⁶⁸ Già nel 2005, l'OMS pubblica un vero e proprio manuale intolato *Effective Media Communication During Public Health Emergencies* e focalizzato sulla gestione mass mediatica della comunicazione in situazioni di emergenza sanitaria. Le raccomandazioni sono state aggiornate nel 2017, si veda *Communicating risk in public health emergencies*, 2017, <https://www.who.int/publications-detail-redirect/9789241550208>.

⁶⁹ Si veda il report dell'Independent Panel for Pandemic Preparedness and Response (IPPPR), *Covid-19: Make it the Last Pandemic*, 2022, 20.

3.1 Strategia di DRR olistica e multirischio

Una delle più importanti lacune del quadro normativo italiano relativo alla fase di preparazione è la mancanza di una strategia nazionale integrata e multirischio per la riduzione del rischio di disastri. Secondo quanto previsto dal Sendai Framework, questa avrebbe dovuto essere adottata entro il 2020. Sebbene non esista un obbligo internazionale giuridicamente vincolante, quindi, è bene ricordare che, con la sua adesione al Sendai Framework l'Italia si è impegnata a dare attuazione alle molteplici raccomandazioni ivi incluse.

Alcuni riferimenti alle attività di DRR sono inclusi in altre strategie recentemente adottate dall'Italia nell'ambito degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (*Sustainable Development Goals*, SDG)⁷⁰ e di adattamento ai cambiamenti climatici (*Climate Change Adaptation*, CCA)⁷¹. Tuttavia, le due strategie offrono solo alcuni brevi rimandi alla *preparedness* come viene intesa più compiutamente nel settore della DRR⁷². Il *Piano Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici*, in particolare, si applica esclusivamente agli impatti del cambiamento climatico, anche se le considerazioni sulle misure di adattamento e sulla governance (sezioni 4 e 5) risultano interessanti anche in un'ottica di riduzione del rischio di disastri. L'ambizioso Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), adottato nel 2021 e incentrato sulle priorità per la ripresa successiva alla pandemia, include solo brevi e frammentati riferimenti alle attività di DRR, mentre sarebbe stata occasione utile per prevedere, tra le priorità identificate, anche l'elaborazione di una strategia di DRR integrata, e un'analisi concreta di vulnerabilità e capacità sviluppate dalle diverse comunità potenzialmente colpite da diverse tipologie di catastrofi.

Le due strategie, e le attività previste dal PNRR, non sembrano quindi essere in grado di garantire piena coerenza ed assenza di sovrapposizioni tra i tre settori di DRR, SDG e CCA. Va notato che l'integrazione delle tre agende

⁷⁰ *Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile* (SNSvS, adottata nel 2017, ed attualmente in aggiornamento), disponibile al link https://www.mase.gov.it/sites/default/files/archivio_immagini/Galletti/Comunicati/snsvs_ottobre2017.pdf.

⁷¹ *Strategia Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici*, 2015, supportata dal *Piano Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici* (PNACC), aggiornato nel dicembre 2022 e disponibile al link https://www.mase.gov.it/sites/default/files/archivio/allegati/clima/PNACC_versione_dicembre2022.pdf.

⁷² La SNSvS fa riferimento alla protezione da catastrofi solo in relazione all'assistenza umanitaria di paesi terzi colpiti, si veda SNSvS, cit., 94; la Strategia Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici include invece un riferimento alla DRR (definendola tuttavia in modo errato come una politica che affronta una problematica presente da sempre come i disastri naturali), sottolineando la necessità di prevedere un 'approccio integrato alla gestione del rischio' anche per evitare una duplicazione di sforzi ed aumentare efficacia e sostenibilità delle due politiche, 80 ss.

politiche sta attirando un'attenzione crescente in dottrina⁷³. In particolare, gli sforzi nell'ambito del CCA hanno indicato che l'opzione migliore sarebbe una 'parziale ma robusta integrazione politica', garantendo che ogni area mantenga le proprie specificità e la propria autonomia senza compromettere la coerenza complessiva, l'efficienza nell'uso delle risorse e l'efficacia⁷⁴. A questo proposito è interessante notare che il recente rapporto italiano di attuazione della Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile adottata nel 2017 e in fase di aggiornamento inserisce la *policy coherence* tra i tre obiettivi principali della prossima strategia, e riconosce che questa sarà uno dei principali motori per i futuri progressi dello sviluppo sostenibile in Italia⁷⁵. Tuttavia, la *policy coherence* viene qui intesa in modo specifico come l'integrazione delle considerazioni derivanti dall'attuazione dei SDG nelle altre politiche rilevanti.

Oltre a promuovere la coerenza tra DRR, SDG e CCA, conformemente alle linee guida tecniche per il monitoraggio dell'attuazione del Sendai Framework offerte dall'Ufficio delle Nazioni Unite per la DRR, la strategia nazionale per la DRR dovrebbe (a) essere finalizzata a prevenire la creazione di nuovi rischi di catastrofi, a ridurre i rischi esistenti e a rafforzare la resilienza economica, sociale, sanitaria e ambientale, (b) definire obiettivi su diverse scale temporali e con indicatori concreti e misurabili, (c) mirare ad affrontare tutte e quattro le priorità d'azione del Sendai Framework, (d) sostenere l'istituzione di strategie locali di DRR e prevedere meccanismi per il loro monitoraggio e aggiornamento, (e) garantire che i gruppi vulnerabili partecipino alla progettazione o all'attuazione delle politiche di DRR.

Come ricordato in precedenza, tutte le attività di preparazione devono essere informate dai risultati del *risk, vulnerability and capacity assessment*, la valutazione globale di tutti i rischi a cui è esposto il Paese, nonché l'analisi delle vulnerabilità e delle capacità di far fronte ad eventuali situazioni di emergenza che sono state sviluppate dalle comunità potenzialmente interessate. A questo proposito, si segnala che, ai sensi della decisione sul meccanismo di protezione civile dell'Unione e seguendo le linee guida fornite dalla comunicazione

⁷³ Si veda, tra gli altri, A. SIDERS, *Resilient Incoherence—Seeking Common Language for Climate Change Adaptation, Disaster Risk Reduction, and Sustainable Development*, in J PEEL, D FISHER, *The Role of International environmental Law*, cit., 2016, in particolare tutti i contributi sul tema citati nella nota 3.

⁷⁴ UNFCCC SECRETARIAT, *Opportunities and options for integrating climate change adaptation with the Sustainable Development Goals and the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030*, 2017, UN Doc FCCC/TP/2017/3, paragrafo 31.

⁷⁵ L'aggiornamento della SNSvS2017 è discusso nella *Voluntary National Review* inviata all'ONU nel 2022 e disponibile al link <https://hlpf.un.org/countries/italy/voluntary-national-review-2022>. Per la *policy coherence*, si veda la sezione 3.

della Commissione europea 2015/C 261/03⁷⁶, una panoramica dei grandi rischi è stata effettivamente elaborata dalla protezione civile italiana nel 2012, e rivista nel 2015 e nel 2018⁷⁷. Tuttavia, il National Risk Assessment si concentra solo sui pericoli indotti dagli agenti atmosferici e sui terremoti, mentre il Disaster Risk Management Knowledge Centre della Commissione Europea ha offerto alcune raccomandazioni per elaborare questo tipo di documenti che suggeriscono di coprire ogni tipologia di rischio⁷⁸. Recentemente è stato elaborato un documento per la valutazione delle vulnerabilità, dell'esposizione e delle capacità sviluppate da alcuni territori per la gestione dell'emergenza⁷⁹.

Come indicato dall'Italia nella relazione sullo stato di avanzamento dell'attuazione dello Hyogo Framework for Action, le valutazioni dei rischi riguardanti tutti i principali pericoli sono effettuate a livello locale, regionale e nazionale "in base a mappe di rischio aggiornate periodicamente al fine di mantenere una conoscenza approfondita della distribuzione, sull'intero territorio nazionale, dei pericoli, dell'esposizione e della vulnerabilità"⁸⁰. Tuttavia, lo stesso rapporto nota che "[i]n alcune aree del Paese, le piccole comunità spesso non hanno le competenze e le risorse necessarie per effettuare valutazioni di rischio efficaci [cosa che] può causare una scarsa pianificazione [e] riflette la mancanza di conoscenza della distribuzione del rischio"⁸¹. Alla luce di queste considerazioni, sarebbe opportuno che la Strategia Nazionale per la DRR incorporasse informazioni su eventuali lacune rilevanti nelle capacità di valutazione del rischio a livello regionale e locale, nonché indicazioni su come affrontarle. Inoltre, sarebbe importante chiarire se le linee guida e le direttive su come devono essere condotte le valutazioni del rischio sono effettivamente diffuse da un livello all'altro e rese esecutive.

La Strategia DRR dovrebbe infine essere elaborata e monitorata da una piattaforma nazionale dedicata alla DRR, simile a quello che avviene nel settore dei SDG con il Forum per lo Sviluppo Sostenibile, e del CCA con l'Osservatorio Nazionale per l'Adattamento ai Cambiamenti Climatici. Una

⁷⁶ Decisione n. 1313/2013/EU del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, su un meccanismo unionale di protezione civile, GU L 347 del 20.12.2013; European Commission Communication 2015/C 261/03 'Linee guida relative alla valutazione della capacità di gestione dei rischi'.

⁷⁷ National Civil Protection Department, *National risk assessment. Overview of the potential major disasters in Italy: seismic, volcanic, tsunamis, hydro-geological/hydraulic and extreme weather, droughts and forest fire risks*, 2018.

⁷⁸ Si veda <https://drmkc.jrc.ec.europa.eu/Knowledge/Science-for-DRM/NRA>.

⁷⁹ DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE, *Strumenti per la valutazione del Sistema di Gestione delle Emergenze dei Contesti Territoriali*, 2021.

⁸⁰ DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE, *National progress report on the implementation of the Hyogo Framework for Action (2011-2013)*, 11.

⁸¹ Ibid.

Piattaforma Nazionale per la DRR è stata creata con il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 66 del 18 gennaio 2008, che affida al Dipartimento della Protezione Civile Nazionale il compito di presiedere un tavolo di coordinamento composto dai vari rappresentanti ministeriali incaricati di definire la struttura organizzativa della piattaforma e lo statuto della stessa. Il Decreto del Primo Ministro del 6 aprile 2013 ha anche fatto riferimento alla Piattaforma Nazionale per la Riduzione del Rischio di Disastri (PNRRD), chiarendone la composizione e la struttura. Non sembrano, tuttavia, essere disponibili aggiornamenti più recenti sull'effettivo funzionamento di questa Piattaforma.

3.2 La preparazione dei cittadini e dei gruppi più vulnerabili nel nuovo Codice della Protezione Civile

Ai sensi della Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 6 aprile 2013, la responsabilità per l'attuazione del Sendai Framework in Italia, compreso il coordinamento di una Piattaforma Nazionale DRR e l'elaborazione e l'adozione della Strategia Nazionale DRR, spetta alla Direzione della Protezione Civile. Il sistema italiano di protezione civile, istituito nel 1992 e rivisto nel 2012-2013, ha recentemente assistito a una riorganizzazione e semplificazione degli strumenti legislativi che ne regolano il funzionamento⁸². Nel 2018 è stato infatti adottato un Codice della Protezione Civile integrato, che introduce alcune importanti novità in linea con le raccomandazioni e gli standard internazionali, come che le attività di preparazione siano informate dai risultati della valutazione del rischio, che sia previsto il coordinamento delle autorità pubbliche con diverse responsabilità e la partecipazione dei cittadini sia nelle attività di prevenzione e preparazione sia nella risposta alle emergenze. Il Capo III del nuovo Codice della Protezione Civile si occupa delle attività di previsione e prevenzione e include riferimenti anche alle misure di preparazione⁸³. Secondo l'Art. 16 (Tipologia dei rischi di protezione civile), il sistema di protezione civile si occupa in particolare dei rischi naturali (comma 1) ma potrebbe eventualmente cooperare anche per affrontare altre tipologie di rischi (comma 2). Questa distinzione riflette lo sviluppo storico della protezione civile in Italia come focalizzata esclusivamente sui rischi naturali, ma non sembra garantire un approccio davvero efficace alla gestione integrata dei rischi più significativi a cui il nostro Paese è sottoposto. L'art. 18 del Codice della Protezione Civile contiene la disposizione più rilevante per la preparazione, in quanto riguarda la Pianificazione di Protezione

⁸² L. 225/1992, come modificata e integrata dalla nuova l. 100/2012, D. Lgs. 112/1998 e l. cost. 3/2001.

⁸³ D. Lgs. n.1/2018: Codice della Protezione Civile.

Civile. Questo articolo incorpora alcune interessanti novità, anche in linea con le raccomandazioni dal Sendai Framework e da altri standard internazionali, tra cui che la pianificazione deve mirare a stabilire strategie operative e modelli di intervento, prestando particolare attenzione ai bisogni dei gruppi vulnerabili (Art 18(1)(a)); deve mirare a coordinare tutte le autorità responsabili della valutazione del rischio e dell'allarme rapido (Art 18(1)(b)) e deve essere regolarmente rivista e aggiornata (Art 18(1)(d)); deve garantire la partecipazione dei cittadini (paragrafo 18(2) - vedi anche più in generale il Capo V sulla partecipazione dei cittadini e dei volontari) e deve essere sviluppata in linea con gli scenari di rischio (paragrafo 18(3)).

Preme menzionare anche la Direttiva del Primo Ministro del 30 aprile 2021 sugli *Indirizzi per la predisposizione dei piani di protezione civile ai diversi livelli territoriali*, che fornisce le linee guida per la predisposizione dei piani operativi e i criteri di base per la pianificazione di emergenza a livello locale. L'allegato tecnico alla direttiva suggerisce che la pianificazione d'emergenza deve come minimo includere un'introduzione, una descrizione del territorio, e la valutazione dei rischi, la modalità di intervento in caso di emergenza (sezione 2)⁸⁴. Nella sezione 3, si fa riferimento alla legislazione pertinente e alle linee guida disponibili per piani specifici mirati a specifiche situazioni di emergenza. L'allegato propone poi alcuni criteri di base per l'adozione di piani di emergenza, la loro supervisione, aggiornamento, revisione e valutazione (sezione 4). La sezione 5 è dedicata alla regolamentazione degli standard minimi per le esercitazioni e gli esercizi, che non hanno solo l'obiettivo di testare ciò che è incluso nei piani di emergenza, ma anche di aumentare la consapevolezza delle modalità di intervento. La sezione 6 si occupa dell'organizzazione della condivisione delle informazioni, mentre la sezione 7 discute il necessario coordinamento tra la pianificazione territoriale e quella di protezione civile. La sezione 8 si occupa del coinvolgimento dei cittadini nell'elaborazione dei piani di emergenza, la sezione 9 riguarda le informazioni fornite alla popolazione per aumentare la consapevolezza dei rischi e dei soccorsi di emergenza, e infine la sezione 10 tratta della formazione.

Le disposizioni del nuovo Codice di Protezione Civile hanno quindi rafforzato il quadro giuridico sulla preparazione alle emergenze in Italia, mentre le linee guida sono molto dettagliate e complete, e sembrano essere in linea con gli standard e le raccomandazioni internazionali. Persistono tuttavia alcune lacune, come ad esempio la poca considerazione data alle particolari esigenze dei gruppi più vulnerabili, come bambini, anziani, persone con disabilità. Considerato che l'Italia è tra i pochi paesi che non hanno (ancora) fornito

⁸⁴ Direttiva del Primo Ministro del 30 aprile 2021 sugli *Indirizzi per la predisposizione dei piani di protezione civile ai diversi livelli territoriali*, 15.

alcuna prova dell'inclusività delle proprie attività di DRR, questa sembra essere una lacuna significativa che dovrebbe essere affrontata in via prioritaria, in linea con la recente giurisprudenza degli organi di monitoraggio dei trattati delle Nazioni Unite sui diritti umani dei gruppi più vulnerabili.

A questo proposito, oltre a ricordare la raccomandazione di dotarsi di database in cui le perdite causate dai disastri siano disaggregate per fattori di vulnerabilità, le linee guida avrebbero potuto menzionare in modo più esplicito, nella sezione 8 sulla partecipazione dei cittadini, che la pianificazione di emergenza deve prendere in considerazione e raccogliere le opinioni dei gruppi più vulnerabili della società, che sono spesso colpiti in modo sproporzionato da una situazione di emergenza. Va notato comunque che la sezione 9 sulle informazioni che devono essere fornite alla popolazione sia prima che durante una situazione di emergenza suggerisce di adattare la comunicazione pubblica alle esigenze di gruppi specifici, compresi i gruppi vulnerabili⁸⁵. Anche la sezione 10 sulla formazione dovrebbe fare un riferimento più esplicito all'importanza di formare il personale di soccorso in caso di emergenza ai bisogni potenzialmente diversi di gruppi specifici di persone.

Come è emerso dalla ricerca empirica condotta dal progetto CBRN-Italy, elaborare dei piani di emergenza in maniera inclusiva è possibile. Ad esempio, una recente iniziativa di cui si è fatta promotrice *Save the Children Italia* ha portato all'elaborazione di un documento intitolato "Dalla parte dei bambini. Linee di Indirizzo per la pianificazione comunale di protezione civile", dove sono identificate una serie di azioni per rendere la pianificazione più a misura di bambino. Tra le *best practices* emerse in questo settore, si segnala il protocollo di intesa tra *Save the Children Italia* e la Regione Lazio con la finalità di perfezionare programmi e modelli operativi con azioni mirate alla tutela dei bambini e degli adolescenti, promuovere tra i minori la cultura della prevenzione e preparazione, e garantire la presa in carico della popolazione minorile in modo adeguato alle fasi emergenziali e del post emergenza. Il protocollo di intesa ha portato all'adozione da parte della Regione Lazio di indicazioni operative dedicate alla protezione dei minori nella pianificazione di emergenza comunale, elaborate sulla base delle linee guida di *Save the Children Italia*.⁸⁶ Infine, per quanto riguarda la sicurezza delle persone con disabilità, deve essere ricordato che l'Italia è parte della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità⁸⁷, che all'Articolo 11 stabilisce in modo esplicito – un *unicum* nella tutela internazionale dei diritti umani – che gli Stati devono adottare

⁸⁵ Ibid. 49.

⁸⁶ Deliberazione n. 795/2018, Indicazioni operative dedicate alla protezione dei minori nella pianificazione di emergenza comunale. Integrazione alle Linee Guida regionali di cui alle DGR Lazio n. 363/2014 e n. 415/2015.

⁸⁷ L. 18/2009.

le misure necessarie per garantire la protezione e la sicurezza delle persone con disabilità in situazioni di rischio, comprese le situazioni di conflitto armato, le emergenze umanitarie e il verificarsi di disastri naturali. Nel 2001 è stato istituito presso il Ministero degli Interni, Dipartimento dei Vigili del Fuoco, un gruppo di lavoro sulla sicurezza delle persone disabili, che ha elaborato un opuscolo per fornire indicazioni per il soccorso a persone disabili in situazioni di emergenza⁸⁸. In questo ambito, sarebbe utile prevedere un aggiornamento del documento e delle attività di formazione, anche considerati i recenti sviluppi in seno al Consiglio di Europa⁸⁹ e all'Unione Europea,⁹⁰ nonché assicurarsi che il punto di vista delle persone con disabilità venga effettivamente integrato nelle policies relative alla riduzione del rischio di catastrofi.

4. Considerazioni conclusive

La questione della *preparedness*, la necessità cioè che uno Stato si doti di strumenti adeguati ad affrontare le più disparate situazioni emergenziali, e a recuperare una condizione di nuova normalità dopo l'evento avverso, riveste ormai un'importanza fondamentale non solo alla luce dell'esposizione della popolazione a rischi conosciuti e a nuove minacce, ma anche considerate le aspettative di protezione che stanno evolvendo con l'evolvere delle nostre conoscenze e capacità di gestione.

Anche la comunità internazionale sta dedicando molta attenzione a questi temi, in particolare nel settore del DRR che trova nel Sendai Framework, strumento normativo internazionale a carattere non vincolante adottato nel 2015 dalla Terza Conferenza delle Nazioni Unite sulla DRR, la sua esplicitazione più recente. Mentre la DRR si muove ancora nell'ambito della *soft law*, veri e propri obblighi giuridici internazionali derivano dai trattati di tutela dei diritti umani, dal diritto internazionale dell'ambiente, dai trattati che governano prevenzione, preparazione e risposta a specifiche situazioni di emergenza con potenziali ricadute transfrontaliere, come un'epidemia, o un incidente nucleare, e da strumenti che mirano ad aumentare il livello di protezione di strutture particolarmente importanti, come le infrastrutture critiche. L'eventuale

⁸⁸ Ministero degli Interni, *Il Soccorso alle Persone Disabili: Indicazioni per la Gestione dell'emergenza*, 2003. Per un'analisi delle principali problematiche riscontrate dalle persone con disabilità in situazioni di emergenza, si veda I. KELMAN, L. M. STOUGH, *Disability and Disaster: Explorations and Exchanges*, Springer, 2015.

⁸⁹ Consiglio d'Europa, *Major hazards and people with disabilities A toolkit for good practice*, 2015.

⁹⁰ La nuova strategia UE riconosce che "[i]ssues related to equality and accessibility in case of disasters are often neglected in existing emergency plans and in civil protection assistance" mentre il cambiamento climatico "can also have a more significant impact on persons with disabilities who may be at risk when key services and infrastructure are affected". UE, *Union of Equality. Strategy for the Rights of Persons with Disabilities 2021-2030*, 2021, 22.

adozione di un trattato internazionale elaborato sulla base del progetto di articoli proposti dalla CDI nel 2016 contribuirebbe a chiarire e dare certezza al quadro normativo internazionale dedicato a questo tema.

Come suggerito dalla CDI, gli Stati godono di un ampio margine di discrezionalità nello stabilire le misure adeguate a ridurre il rischio di disastri, anche se alcuni strumenti sembrano imprescindibili. La fase di preparazione deve essere inserita in un quadro normativo adeguato, accompagnato da una strategia DRR olistica e multirischio, regolarmente aggiornata e basata sulla valutazione complessiva dei rischi, delle vulnerabilità e delle capacità sviluppate dalle comunità per fronteggiare eventi avversi. La strategia DRR deve essere sostenuta da adeguate risorse finanziarie e istituzionali, e prevedere la partecipazione della comunità e soprattutto dei gruppi più vulnerabili, su cui i disastri spesso impattano in maniera sproporzionata. Gli Stati dovrebbero organizzarsi per raccogliere dati sulle perdite causate dalle catastrofi, per capire quali sono i principali fattori di vulnerabilità. La strategia DRR dovrebbe comprendere anche considerazioni relative alla fase di recupero e ripristino nella fase post-emergenziale, e dovrebbe essere coerente con le attività di protezione previste in altri settori, come la CCA e i SDG. Misure necessarie a ridurre il rischio sono anche l'adozione di sistemi efficaci di allerta multirischio e incentrati sulle necessità delle popolazioni potenzialmente colpite, e le campagne di sensibilizzazione a diverse tipologie di rischio. I primi soccorritori dovrebbero essere formati sulle necessità dei gruppi più vulnerabili. Per alcune catastrofi a potenziale impatto transfrontaliero, gli Stati dovrebbero sviluppare attività di preparazione congiunte e adottare adeguati strumenti di cooperazione e scambio di informazioni.

La seconda parte del contributo ha volto lo sguardo all'Italia, e ha proposto delle considerazioni sul recepimento ed attuazione di obblighi e raccomandazioni internazionali relativi alla DRR. Esiste infatti il rischio che le criticità emerse durante la pandemia, con il mancato aggiornamento e la mancata attivazione del piano pandemico, siano un elemento di preoccupazione anche per altri settori. In termini più generali, la mancata adozione di una strategia integrata e multirischio di riduzione del rischio di catastrofi, come previsto dal Sendai Framework, potrebbe avere un impatto negativo sulla capacità del nostro paese di dare priorità alle questioni più urgenti e di allocare le risorse necessarie a prevenzione e preparazione.

Il quadro giuridico italiano è stato recentemente rafforzato dalle nuove disposizioni del Codice di Protezione Civile, che introduce importanti novità dal punto di vista della preparazione. Le linee guida per la pianificazione adottate nel 2021 offrono uno strumento fondamentale per armonizzare la pianificazione a livello locale. Tra le principali lacune, si nota tuttavia una scarsa attenzione alle necessità e ai punti di vista dei gruppi più vulnerabili. Considerato

che l'Italia è tra i pochi paesi che non hanno fornito alcuna prova dell'inclusività delle proprie attività di DRR nell'ambito di attuazione del Sendai Framework, questa sembra essere un aspetto che dovrebbe essere affrontato con una certa urgenza.

In conclusione, porre più attenzione alla questione della *preparedness*, oltre ad essere in linea con i principali obblighi e standard internazionali, e con le aspettative di protezione dei diritti che le nostre società pongono a proprio fondamento, significa iniziare a pensare ad una cultura condivisa dell'incertezza,⁹¹ nella consapevolezza che si è fatto tutto il possibile per mitigare i potenziali impatti negativi dei rischi a cui siamo esposti, e a cui continueremo ad essere esposti in futuro.

⁹¹ M. TALLACHINI, "Preparedness" e coinvolgimento dei cittadini ai tempi dell'emergenza. Per un diritto collaborativo alla salute, in *Epidemiol. Prev.*, 2020, 44(2), 114ss.