

RIFLESSIONI: LEGISLAZIONE PER LE EMERGENZE SCENARI IMPREVEDIBILI CHE DEBONO ESSERE PREVISTI

L'attuale delicata situazione internazionale nella quale è inserito anche il nostro paese, con la possibilità di subire direttamente attacchi cyber anche da parte di paesi terzi, ovvero l'eventualità di dover partecipare direttamente ad operazioni militari difensive nell'ambito della Alleanza Atlantica, unitamente alla recente emergenza sanitaria da Covid 19, occorsa nel biennio 2020/21, impongono interrogativi ineludibili.

In particolare nelle presenti brevi note si vuole tratteggiare quale sia lo "stato dell'arte" nell'ambito del nostro ordinamento giuridico, riguardo appunto alla cosiddetta legislazione sulle emergenze e sulla deliberazione dello stato di guerra.

Con riguardo al primo aspetto, in ragione verosimilmente del principio in base al quale si calcola il rischio dell'accadimento di un evento (cd risk management imprenditoriale) secondo il noto assioma della "frequenza per magnitudo" dell'evento stesso, giova evidenziare come la normativa sulla Protezione Civile, intesa come funzione esercitata sia a livello centrale, Presidenza del Consiglio dei Ministri sia a livello territoriali, Sindaci e Presidenti di Regione, sia stata fiorente nel corso degli ultimi decenni.

In considerazione purtroppo dei numerosi e tragici fenomeni sismici e meteorologici che hanno interessato il territorio della penisola infatti, sin dai lontani 1976 e 1980 (terremoti del Friuli e dell'Irpinia), mano a mano nel corso degli anni sono state dettagliate con specifiche disposizioni le competenze appunto degli organi statali, in primis del Dipartimento per la Protezione Civile, e territoriali, Comuni e Regioni in materia; sono stati inoltre elaborati appositi Piani operativi nazionali e provinciali di difesa territoriale per incidenti a rischio NBCR (nucleare, batteriologico, chimico, radiologico) con la specifica previsione di interventi specialistici del Corpo dei Vigili del Fuoco ed eventualmente anche di assetti delle Forze Armate in caso di necessità.

Nella successiva gestione delle emergenze, superata la fase iniziale, sovente il Governo ha provveduto inoltre di volta in volta alla nomina di Commissari Straordinari, come da ultimo avvenuto in occasione dell'alluvione che nel 2023 ha colpito vaste zone dell'Emilia Romagna.

Tuttavia è ancora troppo vivido nella memoria collettiva il ricordo della tragica pandemia che solo quattro anni orsono ha funestato anche l'Italia, palesando allo stesso tempo le criticità del nostro sistema sanitario organizzato su base regionale, laddove viceversa con il Covid 19 si è trattato di dover affrontare una emergenza internazionale con la conseguente adozione di provvedimenti eccezionali.

Tutti infatti ricordano come proprio allo scopo di limitare il contagio tra le persone nei primi mesi del 2020 il Governo fu costretto ad adottare, per comprovate ragioni di necessità ed urgenza, una serie di provvedimenti tesi a limitare lo spostamento delle persone su tutto il territorio nazionale mediante lo strumento giuridico dei DPCM (Decreto Presidente del Consiglio dei Ministri).

Nello specifico i suddetti decreti possono essere considerati dalla dottrina come "atti di alta amministrazione", anche se teoricamente in base ai suddetti provvedimenti amministrativi non pare sia possibile limitare diritti costituzionali quali il diritto di circolazione delle persone.

A tal proposito infatti l'articolo 16 della Costituzione recita testualmente: "Ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza".

In tal senso tuttavia è sembrata esaustiva una intervista rilasciata al Corriere della Sera nel 2021 dall'allora Presidente della Corte Costituzionale Prof.ssa Marta Cartabia, la quale, sia pur con argomentazioni metagiuridiche, ammetteva come in situazioni effettivamente eccezionali ed allo specifico scopo di tutelare il bene supremo della salute pubblica (Art. 32 Costituzione "La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse

della collettività....") si possa derogare, sia pur per un limitato periodo di tempo, ai suddetti principi costituzionali.

Va detto inoltre come conformemente a questo autorevole orientamento si sia espressa anche la giurisprudenza di merito ; tutte le Procure della Repubblica infatti archiviavano in tutto il territorio nazionale le numerose denunce per abuso d'ufficio, violenza privata ed addirittura per l'ipotesi di sequestro di persona presentate da alcune estemporanee associazioni libertarie nei confronti dell'allora Presidente del Consiglio dei Ministri firmatario dei suddetti decreti "emergenziali " Prof. Giuseppe Conte.

Appare infine superfluo rammentare poi come allo scopo di debellare la pandemia e prevenire l'insorgere di una seconda ondata venne varato un piano nazionale di somministrazione di vaccini, obbligatoria per alcune categorie di persone (in aderenza al secondo comma del citato articolo 32 della Costituzione "Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge") quali operatori sanitari, insegnanti, forze dell'ordine e del soccorso pubblico, e su base volontaria per il resto della popolazione; fu inoltre nominato un Commissario straordinario allo scopo nella persona del generale dell'Esercito Francesco Paolo Figliuolo.



Archiviata, in un certo senso quindi, anche sotto il profilo dei relativi provvedimenti legislativi ed organizzativi assunti, l'emergenza sanitaria da Covid 19 è opportuno in questa sede ricordare una ulteriore importante novità intervenuta nel contesto del nostro

ordinamento, ossia l'istituzione dell'Autorità nazionale per la Cybersicurezza con legge 109 del 4 agosto 2021.

Opportunamente il legislatore si è infatti reso conto di come ormai fosse ineludibile la necessità di una struttura specifica dedicata alla prevenzione ed alla difesa da attacchi cyber per le nostre infrastrutture critiche, obiettivi istituzionali, aziende di trasporti, telecomunicazioni ed energetiche, ivi comprese quelle private, nell'ottica della tutela della sicurezza e della difesa del sistema paese nel suo insieme.

Viceversa appare più indefinito il quadro normativo di riferimento nel nostro ordinamento con riguardo all'ipotesi, sempre da scongiurare ma purtuttavia in astratto non impossibile, di un ipotetico stato di guerra.

In tal senso soccorre l'articolo 78 della Costituzione "Le Camere deliberano lo stato di guerra e conferiscono al Governo i poteri necessari".

Questa sintetica previsione normativa tuttavia non costituisce l'unico riferimento, in quanto sia i Trattati internazionali - in primis quello istitutivo della NATO, di cui l'Italia fu tra i dodici paesi sottoscrittori il 4 aprile 1949 a Washington sia l'adesione italiana all'ONU nel 1955 regolano già di fatto, anche in via indiretta, l'eventuale partecipazione del nostro paese a missioni militari internazionali. In tal senso in fatti si esprime chiaramente l'articolo 11 della Costituzione (L'Italia ripudia la guerra..... promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo).

E' il caso non solo delle numerose operazioni di peacekeeping e stabilizzazione (quali ad esempio quelle svoltesi in Libano nel 1982/84, in Somalia nel 1993, in Kosovo nel 1998, in Iraq nel 2002, in Afghanistan dal 2002 al 2022) ma anche di vere e proprie attività belliche, come quelle svoltesi nel 1991 in occasione della guerra nel Golfo Persico sotto egida ONU e nel 1999 sotto egida NATO nei cieli della ex Jugoslavia, durante il conflitto tra Bosnia e Croazia, per dare piena attuazione al precedente accordo di pace siglato a Dayton USA nel 1995 alle quali il nostro paese ha attivamente

partecipato, pagando anche un elevato prezzo in termini di caduti sul campo.



In questi casi va sottolineato come in realtà il coinvolgimento militare italiano non sia stato preventivamente autorizzato dalle Camere, ma solo ratificato successivamente dalle stesse, a seguito degli accordi intercorsi tra il nostro governo, Presidenza del Consiglio e Ministeri degli Affari Esteri e della Difesa, e le suddette organizzazioni internazionali.

Orbene effettivamente il principio costituzionale sancito dall'articolo 78, che ribadisce la primazia del Parlamento nell'ambito del nostro assetto istituzionale, non sempre può trovare puntuale applicazione nella realtà dei fatti allorché appunto l'adozione automatica da un lato a pregressi accordi internazionali e la medesima rapidità tecnica di intervento dall'altro, si pensi ad esempio al decollo immediato di velivoli a scopo difensivo, non consentono certamente il rispetto degli ordinari tempi parlamentari (convocazione delle assemblee, ordine del giorno, votazioni).

Va sottolineato inoltre come nel caso appunto di operazioni militari, sinora limitate all'estero, sia ormai consolidato il principio dell'applicazione automatica ai militari impiegati della giurisdizione specifica ai sensi del Codice Penale Militare di guerra previsto dal vigente ordinamento.

Tuttavia senza voler ora qui necessariamente entrare nel merito dell'annoso quesito su chi comanda in caso di guerra giova precisare in questa sede come allo stato attuale perlomeno il nostro ordinamento sia adeguatamente strutturato per rispondere alle esigenze di una eventuale crisi bellica che malauguratamente possa vedere coinvolto il nostro paese.

In particolare una volta sciolto il dubbio sull'effettiva volontà politica di intervento, l'azione del Governo può sempre essere comunque sottoposta a mozione di sfiducia parlamentare successiva, subentrano organismi tecnici e istituzionali in grado di provvedere e valutare in merito.

Ci si riferisce per quanto riguarda i primi allo Stato Maggiore della Difesa in particolare, da cui dipende direttamente il Comando operativo di vertice interforze per coordinare le eventuali attività militari necessarie, ed al Consiglio Supremo di Difesa quale organo di rango costituzionale di consulenza del Presidente della Repubblica, previsto dall'articolo 87.

In conclusione di queste brevi considerazioni quindi le preoccupazioni maggiori allo stato attuale non dovrebbero risiedere tanto nel nostro assetto ordinamentale quanto nel merito dell'efficacia dei nostri apparati preposti alla difesa nazionale, anche alla luce evidentemente di un notevole problema di costi relativi.

Mentre nel caso della protezione civile anni di eventi calamitosi hanno comunque necessariamente adeguato la struttura alle effettive esigenze, viceversa sul versante della difesa il modello nazionale di fronte alle temibili minacce internazionali sembrerebbe forse inadeguato e pertanto il ricorso ad una difesa comune europea appare ormai la soluzione auspicabile.

Dr. Filippo Guglielmino Dir. Gen. a r. della Polizia di Stato