

# Considerazioni sulla Difesa civile

Verso un sistema nazionale integrato

Vincenzo Callea, Ivan Cioffi, Ferruccio Di Paolo, Roberta Lorini, Riccardo Mattei.

Questo lavoro è frutto di un'attività di studio e riflessione scaturita dalla necessità, da me avvertita sin dal mio insediamento in Ufficio, di fare chiarezza su una materia così rilevante, ma in Italia ancora poco strutturata, come la Difesa civile.

La complessità e l'importanza di questo tema, che coinvolge la protezione della popolazione e la salvaguardia degli interessi strategici del Paese, richiedono un approccio coordinato e integrato tra tutti gli attori coinvolti, sia a livello nazionale che internazionale. La difesa civile, infatti, rappresenta un pilastro fondamentale della sicurezza nazionale, non più circoscritta al solo ambito militare, ma estesa a molteplici settori essenziali. La difesa della Patria è un «*dovere sacro*», e questo dovere non si esaurisce solo nell'azione demandata alle Forze Armate, ma ricomprende l'impegno civile e collettivo di quanti, pubblici e privati, concorrono alla protezione della Nazione.

Desidero esprimere il mio sincero ringraziamento a Ivan Cioffi, Ferruccio Di Paolo, Roberta Lorini e Riccardo Mattei\*, per il prezioso contributo offerto nella realizzazione di questo progetto. Senza la loro collaborazione, questa riflessione non avrebbe potuto raggiungere la completezza che ci eravamo prefissati e ci auguriamo di aver raggiunto.

Confido che questo lavoro possa rappresentare un punto di riferimento utile, foriero di ulteriori approfondimenti, per tutti coloro che, come noi, si confrontano quotidianamente con le sfide della difesa civile.

Concludo, augurando una buona lettura e auspicando che questo progetto continui a crescere e a generare ulteriori momenti di confronto.

*Vincenzo Callea\*\**

\* *Ivan Cioffi*, Viceprefetto Aggiunto; *Ferruccio Di Paolo*, Funzionario informatico, Direzione Centrale per la Difesa Civile e le Attività di Protezione Civile, Professore (ac) di Sociologia dei processi culturali; *Roberta Lorini*, Direttore Logistico Gestionale del Corpo Nazionale dei Vigili del fuoco; *Riccardo Mattei*, Viceprefetto, capo staff Ufficio Difesa civile presso la Direzione Centrale per la Difesa Civile e le Attività di Protezione Civile, già referente nazionale del Comitato per la Resilienza presso la Rappresentanza italiana al Consiglio atlantico a Bruxelles.

\*\* *Vincenzo Callea*, Prefetto, Direttore Centrale per la Difesa Civile e le Attività di Protezione Civile.

## Premessa

La Difesa civile: difficoltà di classificazione, esigenze di sistematizzazione e prospettive di evoluzione.

A voler individuare, nel nostro ordinamento, il significato del lemma “difesa civile” ci si imbatte, in primo luogo, non solo con l’assenza di una definizione di matrice normativa, ma, del pari, con una scarsa attenzione sull’argomento, tanto da parte del legislatore, quanto della scienza giuridica.

Lì dove si tentasse di ricostruirne il nucleo di senso, il proprio *ubi consistam*, occorrerebbe necessariamente partire dal presupposto che la difesa civile, unitamente alla difesa militare, costituiscono, nel complesso, la cosiddetta *difesa nazionale*, intesa come l’insieme delle attività di ordine politico, militare ed economico atte a garantire la sicurezza dello Stato.

Difesa nazionale, che, a sua volta, rinviene il proprio fondamento costituzionale nell’art. 52, comma 1 della Costituzione: «la difesa della Patria è sacro dovere del cittadino».

Pur in assenza di una espressa previsione a livello costituzionale del concetto stesso di difesa civile, proprio l’appena citato comma 1 dell’art. 52 Cost. – come interpretato dalla giurisprudenza costituzionale<sup>1</sup> – consente di affermare la centralità del dovere di difesa della Patria anche quale espressione del dovere costituzionale di solidarietà e, pertanto, da svolgere non soltanto tramite le armi, ma anche con adeguati comportamenti di impegno non armato.

---

1 Cfr. Corte Costituzionale, sentenza n. 164 del 24/05/1985. “*per tutti i cittadini, senza esclusioni, la difesa della Patria - che è condizione prima della conservazione della comunità nazionale - rappresenta un dovere collocato al di sopra di tutti gli altri*”, cosicché “*esso trascende e supera lo stesso dovere del servizio militare*”. Di conseguenza, questo servizio - “*nel quale... non si esaurisce, per i cittadini, il dovere "sacro" di difesa della Patria*” ha una sua “*autonomia concettuale e istituzionale rispetto al dovere patriottico contemplato dal primo comma dell'art. 52 Cost.*”, il che impone di tenere distinte le rispettive sfere di applicazione. In particolare, mentre il dovere di difesa è inderogabile, nel senso che nessuna legge potrebbe farlo venir meno, il servizio militare è obbligatorio “*nei modi e nei limiti stabiliti dalla legge*”, purché, ovviamente, “*non siano violati altri precetti costituzionali*”. La legge che, con il dare riconoscimento e, quindi, ingresso all’obiezione di coscienza, ha previsto per gli obbligati alla leva la possibilità di venire ammessi a prestare, in luogo del servizio militare armato, servizio militare non armato o servizio sostitutivo civile, non si traduce assolutamente in una deroga al dovere di difesa della Patria, ben suscettibile di adempimento attraverso la prestazione di adeguati comportamenti di impegno sociale non armato.”

Il concetto di difesa civile non sarebbe, pertanto, da considerare ancillare e marginale rispetto alla difesa militare, con la conseguenza che le Amministrazioni civili non dovrebbero limitarsi al mero supporto delle esigenze militari.

La *mission* della difesa civile, in altri termini, andrebbe individuata nella preordinazione delle attività volte a garantire, in caso di crisi, la continuità delle funzioni essenziali per la stessa vita del Paese, unitamente a quelle volte a proteggere la popolazione nonché gli interessi strategici della Nazione. E ciò allargando, conseguentemente, le strategie dell'azione pubblica ben oltre il tradizionale campo d'intervento della difesa militare.

In coerenza con tale orizzonte semantico, un primo interessante tentativo definitorio della materia individua la difesa civile come «*il complesso delle attività da compiere per prevenire e fronteggiare tutte le emergenze di ordine generale potenzialmente connesse a qualunque evento in grado di compromettere [...] la continuità dell'azione di Governo, telecomunicazioni e sistema di allarme, salvaguardia dell'apparato economico e logistico, protezione civile, salvaguardia della sanità pubblica, informazione pubblica, addestramento alla protezione e salvaguardia dei beni artistici e culturali.*»<sup>2</sup>

Tale definizione ha certamente il merito di chiarire il contesto operativo della difesa civile, puntualizzandone il campo d'azione con riferimento a crisi sistemiche capaci di compromettere talune funzioni essenziali del Paese.

Anche tenuto conto della progressiva evoluzione del Sistema di protezione civile italiano, il punto focale della definizione di difesa civile potrebbe essere oggi individuato nel coordinamento delle attività di prevenzione delle crisi e nella identificazione delle conseguenti misure di reazione. Tale attività di coordinamento deve effettuarsi attraverso un adeguato coinvolgimento sinergico dell'insieme degli attori rilevanti, sia pubblici che privati, ed essere costantemente calibrata attraverso una attenta ponderazione – da valutarsi anche all'esito di costanti attività di formazione ed esercitazione – dei mutevoli scenari di rischio e delle connesse capacità di risposta.

---

<sup>2</sup> Cfr. S. Ordine, *La difesa civile in Italia*, Roma, Quaderni pubblicati dall'Istituto Alti Studi per la Difesa - Iasd, n. 53/8, 2 e 5, che riprende la definizione (e l'elencazione dei sei settori) indicata nel documento del Centro militare per la difesa civile, *La cooperazione civile-militare: DC-2*, Roma, Stato Maggiore della difesa, 1984 (seconda edizione).

In conclusione, sul punto, la difesa civile potrebbe essere intesa, in chiave moderna, quale insieme delle strategie e delle misure di pianificazione concordata (anche a livello internazionale ed eurounitario) per garantire la protezione della popolazione, la continuità dell'azione di governo, l'erogazione dei servizi essenziali e la salvaguardia degli interessi economici nazionali.

Se così fosse, il riferimento all'idea di una pianificazione concordata delle misure di protezione e tutela comporterebbe il coinvolgimento – a vari livelli, sia di *governance*, sia di complessità – dell'intero “sistema Paese”, da intendere come complessivo insieme degli attori (il settore pubblico e privato, la comunità scientifica, ma anche la società civile) chiamati a concorrere, in ragione dei rispettivi campi d'intervento, alla protezione degli interessi nazionali.

Solo attraverso l'impegno collettivo e coordinato di tutte queste componenti sarebbe, infatti, possibile articolare un'efficace strategia di Difesa civile.

Va, in tale contesto, evidenziato come l'esercizio di siffatta funzione si fondi sulla combinazione armonica di misure (passive<sup>3</sup> e attive<sup>4</sup>) volte a prevenire e fronteggiare un'aggressione o, comunque, un qualsiasi evento in grado di compromettere la sicurezza della popolazione ovvero di ledere i sistemi vitali del Paese.

Ciò postula l'esigenza di favorire, laddove possibile, ogni iniziativa utile ad evitare di dover ricorrere a interventi empirici ed estemporanei, privi cioè di una impostazione sistemica.

Motivo per cui appare necessario trascendere la mera dimensione della gestione del rischio e realizzare, a monte, già in “tempo di pace”, una attività di previsione e pianificazione.

Quanto sin qui esposto necessita, in ossequio al dettato costituzionale (art. 97 Cost.), di un quadro normativo, di natura primaria, che disciplini un'attività pubblica così intesa e che determini, unitamente alla titolarità della funzione, anche i poteri, le strutture, le procedure *et similia*.

---

3 Si pensi al complesso di misure di protezione della popolazione.

4 Ad esempio: requisizioni, mobilitazione, riconversione industriale.

In quest'ottica, la costruzione di un sistema di difesa civile – in termini di *dover essere* – non può che vedere coinvolte tutte le strutture pubbliche e private del Paese in un unico coordinamento sia al Centro, sia in sede locale; coordinamento tanto più forte ed incisivo, in quanto, nella fattispecie, è in gioco l'interesse supremo della Nazione alla sopravvivenza a fronte di un attacco ostile o di una crisi sistemica<sup>5</sup>.

Si dovrebbe, quindi, poter declinare la difesa civile quale sistema nazionale, unitario ed integrato di pianificazione, prevenzione e gestione delle crisi.

In tale quadro al Ministero dell'interno – per competenze e *mission* istituzionale – con le proprie articolazioni territoriali, e in primo luogo con i prefetti, dovrebbe essere confermato il ruolo di attore di primo piano nella costruzione di una piattaforma di “sicurezza civile”, comprensiva di strutture ed enti civili, ove sicurezza e difesa civile si compenetrino, ai fini della salvaguardia della popolazione e degli interessi strategici nazionali, quali pilastri dell'integrità e dell'organizzazione dello Stato.

Va sottolineato che, nonostante la evidente centralità strategica della materia, e nonostante la crescente complessità delle minacce, tanto a livello nazionale quanto internazionale, la difesa civile, nel nostro ordinamento, è ancora oggi orfana di un quadro regolatorio strutturato, sia in ordine al contenuto, alla disciplina e all'organizzazione delle funzioni, sia riguardo alla declinazione delle competenze, dei relativi poteri e dei rapporti tra i diversi attori nazionali.

Non si ritiene, anche per ragioni di economia espositiva, di doversi soffermare sulle ragioni di tale deficit di attenzione politico-legislativa, ma appare opportuno evidenziare, in conclusione sul punto, come l'esigenza di pervenire a una sistematizzazione della materia si appalesi al nostro tempo con ancora maggiore intensità, anche in ragione degli eventi che caratterizzano l'attuale quadro geopolitico.

---

5 Una crisi sistemica è un evento o una serie di eventi che mette a rischio la stabilità di un intero sistema, generando ripercussioni in diversi ambiti come l'economia, la politica o le infrastrutture, compromettendo la funzionalità globale e richiedendo risposte coordinate.

# 1. Genesi del sistema di difesa civile.

Prima di provare a delineare le possibili prospettive della costituzione di un sistema di difesa civile moderno, intercettando gli spunti, gli orientamenti e gli impegni assunti dal Paese a livello internazionale e sovranazionale, che sul punto rappresentano la stella polare di un nuovo approccio alla materia, appare opportuno soffermarsi sulla genesi e sulla (scarna) evoluzione della materia nel nostro ordinamento.

## 1.1. I disegni di legge postbellici

All'indomani del secondo conflitto mondiale, l'Italia tentò di elaborare un sistema di difesa civile volto alla protezione della popolazione, sia in caso di guerra, sia di calamità<sup>6</sup>, imperniandolo sulla centralità del Ministero dell'interno, quale cerniera tra gli ambiti della sicurezza, della difesa e del soccorso pubblico.

I progetti di legge in questione – presentati dal 1950 al 1968 – non conseguirono alcun risultato, stante l'intransigenza dell'opposizione parlamentare delle minoranze che vi scorgevano il tentativo dell'Esecutivo di dotarsi di poteri emergenziali<sup>7</sup>, con il rischio di arbitrarie limitazioni delle garanzie costituzionali in occasione di non meglio tipizzate situazioni di catastrofe, pubblica calamità e pericolo per la sicurezza del Paese<sup>8</sup>.

Tuttavia, tra i disegni di legge in argomento, si può cogliere, nel tempo, un progressivo mutamento di paradigma; ovvero sia il passaggio da un modello di difesa civile *tout court* ad uno che, di converso, poneva maggiormente in risalto le attività di protezione civile. Funzione che, a partire dagli anni Settanta<sup>9</sup>, ha gradualmente acquisito una sua autonomia, sia sotto il profilo funzionale, sia

---

6 Idoneo ad inglobare anche profili propri della protezione civile *stricto sensu* intesa.

7 Tra l'altro non puntualmente disciplinati in Costituzione (a differenza di altri ordinamenti; cfr. art. 19 *Constituição da República Portuguesa* del 1976) se non con espresso e limitato riferimento alla decretazione d'urgenza *ex art. 77 Cost.* o allo stato di guerra *ex art. 78 Cost.*

8 G. Ciancio, F. Geri, M.G. Martini (a cura di), "Protezione civile e Difesa civile: analisi delle differenze", CGIL, Consulta Nazionale di Protezione Civile, documento n. 3, aprile 2010; G. De Lutiis, *Storia dei Servizi Segreti in Italia*, Roma, Editori Riuniti, 1984.

9 A decorrere dalla Legge n. 996 dell'8 dicembre 1970.

sotto quello organizzativo, sino a giungere, da ultimo, con il decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1, ad una puntuale sistematizzazione.

Va considerato, infatti, che, se il legislatore del 1950 focalizza la sua attenzione sulle «misure di protezione della popolazione civile in caso di guerra»<sup>10</sup>, quello del 1968 enfatizza le «recenti calamità<sup>11</sup> che, con tanta drammaticità di eventi e di conseguenze, si sono abbattute su varie Regioni del nostro Paese»<sup>12</sup>.

Il focus del legislatore si è, quindi, progressivamente spostato «a risolvere il problema, non più procrastinabile, di una efficiente e unitaria organizzazione di protezione civile»<sup>13</sup>, essendo nel contempo scemata – pur in un contesto geopolitico polarizzato, ma comunque non più incerto come nell'immediato dopoguerra – la gravidanza della minaccia bellica.

Non è certamente un caso che, nel medesimo contesto della Guerra Fredda, Paesi scandinavi quali Finlandia e Svezia, dovendo direttamente fronteggiare la potenziale ostilità dell'URSS, abbiano sviluppato un approccio «*n/whole-of-society*»<sup>14</sup> alla difesa; vale a dire una difesa totale, con erosione delle barriere tra attori civili e militari, in un approccio multi-agenzia e di resilienza sociale, dove una pluralità di soggetti (pubblici e privati) debbono collaborare per raggiungere obiettivi comuni e trasversali.

Da qui la considerazione che l'approccio alla difesa civile sia stato, in estrema sintesi, influenzato da due fattori: 1) gli scenari domestici ed internazionali, in ragione del tipo di minaccia alla sicurezza del Paese; 2) l'assetto dell'organizzazione statale, in senso ampio<sup>15</sup>.

---

10 Disegno di legge, n.1593 del 14/10/1950 presentato dal Ministro dell'Interno Scelba, Disposizioni per la protezione della popolazione civile in caso di guerra o di calamità (Difesa civile).

11 Tra il 1967 e il 1968, l'Italia è stata interessata da calamità naturali, quali l'alluvione di Firenze, il terremoto del Belice, il disastro di via Digione a Genova che hanno messo duramente alla prova i territori interessati e la popolazione colpita da siffatti eventi.

12 Disegno di legge, n.335 del 12/08/1968 presentato dal Ministro dell'Interno Restivo, Norme sul soccorso e l'assistenza alle popolazioni colpite da calamità – Protezione civile.

13 Cfr. *Ibidem*.

14 E. Hunter Christie, K. Berzina, *NATO and Societal Resilience: All Hands on Deck in an Age of War*, July 2022.

15 Ad esempio: regolamentazione dell'economia; assetto istituzionale; organizzazione delle Forze Armate; partecipazione ad Organismi sopranazionali (U.E.) e internazionali (NATO). Cfr. F.P. Palmeri, "L'organizzazione della difesa civile", Intervento Tavola Rotonda sul tema *L'organizzazione della Difesa Civile del Paese a fronte del terrorismo internazionale*, Istituto Altì Studi per la Difesa, Roma, 6 aprile 2004.

La fine della Guerra Fredda ha condotto a considerare, almeno sino a qualche tempo fa, un mutamento della natura e delle origini delle minacce che, divenute multidimensionali, richiedono sempre più un approccio multidominio<sup>16</sup> di difesa avanzata, secondo canoni inter e sovra-nazionali (NATO ed UE), incentrati sul concetto di resilienza del sistema Paese nel suo complesso.

## 1.2 Istituzione della Direzione Centrale per la Difesa Civile e della Commissione tecnica interministeriale della difesa civile (CITDC)

Come è stato già evidenziato, nonostante la crescente complessità delle minacce a livello nazionale ed internazionale, la legislazione domestica, ad oggi, non presenta una definizione della funzione, lasciando così una significativa incertezza strategica e operativa.

L'attenzione politica sul tema – nel complesso deficitaria – può icasticamente essere rappresentata da un'onda sinusoidale, i cui picchi superiori coincidono con significativi eventi critici (11 settembre 2001, pandemia 2020, guerra di aggressione russa contro l'Ucraina).

Se, per un verso, la caduta del muro di Berlino alla fine del XX secolo ha segnato non solo la fine della contrapposizione tra blocchi, ma, secondo alcuni, la «*fine della storia*»<sup>17</sup>, da altra angolazione la recrudescenza del fenomeno terroristico e l'imperversare di conflitti regionali hanno posto in essere, all'alba del III millennio, l'esigenza di intervenire in materia.

Proprio in risposta agli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001 negli Stati Uniti d'America, il Ministro dell'interno *pro tempore*, forte di una legittimazione primaria derivante dall'art 14 del decreto legislativo n. 300/1999<sup>18</sup>, che attribuisce la funzione della Difesa civile al Ministero dell'interno (senza –

---

16 Cfr. A.L. Lasorella, *Le forze armate italiane e il multidominio*, Istituto Analisi Relazioni Internazionali, <https://iari.site/2023/03/13/le-forze-armate-italiane-e-il-multidominio>, 13 Marzo 2023.

17 F. Fukuyama, *La fine della storia e l'ultimo uomo*, Rizzoli, Milano, 1992.

18 Nonché dall'art. 6 del d.P.R. del 7 settembre 2001, n. 398, Regolamento recante l'organizzazione degli uffici centrali di livello dirigenziale generale del Ministero dell'interno, che prevede che, nell'ambito del Ministero dell'interno, «il Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile svolge le funzioni e i compiti spettanti al Ministero di seguito indicati: a) soccorso pubblico; b) prevenzione incendi e altre attività assegnate al Corpo nazionale dei vigili del fuoco dalle vigenti normative; c) difesa civile; d) politiche ed ordinanze di protezione civile».

*repetita iuvant* – declinarne i contenuti e i poteri), costituì la Direzione centrale per la difesa civile.

Contestualmente venne “avocata” al Ministero dell’interno, con decreto dello stesso ministro del 28 settembre 2001, la già prevista *Commissione interministeriale tecnica di difesa civile* (CITDC, in seguito).

Secondo il mandato dell’epoca i compiti della CITDC, quando «*opera quale Organo di collegamento a supporto del Nucleo Politico Militare [consistono nella] valutazione delle situazioni emergenti e l’attuazione dei provvedimenti esecutivi necessari ad assicurare il supporto civile alla difesa del Paese; la pianificazione delle misure da adottare in caso di crisi, l’indirizzo ed il coordinamento delle iniziative intraprese dai vari Ministeri ed Enti in attuazione delle misure decise dal Consiglio dei Ministri o dal Comitato Politico Strategico (Co.P.S.) ed, infine, la propulsione ed il controllo delle attività di difesa civile svolte a livello periferico*»<sup>19</sup>.

La scelta di intervenire con un atto amministrativo (sia pur dettata dalla situazione di allarme – e di urgenza – determinatasi a seguito dagli attacchi terroristici al *World Trade Center*) non fece che attestare, in concreto, la mancanza di una normativa sulla declinazione della funzione attribuita al Ministero dell’interno e sull’esercizio dei relativi poteri, talché si dovette ricorrere ad istituire una apposita commissione interministeriale.

Va, comunque, ricordato che precedenti atti di gestione delle crisi, di «*diretta filiazione della nostra appartenenza alla NATO*»<sup>20</sup>, prevedevano un simile organismo presso la stessa Presidenza. Tuttavia, tale entità non fu mai istituita.

In tale contesto, a fronte delle rinnovate esigenze di sicurezza emerse all’inizio del XXI secolo, l’Italia ha risposto anche adottando una pianificazione, in tutta fretta, di livello nazionale, per la gestione degli eventi nucleari, biologici, chimici e radiologici (NBCR), elaborata con il contributo di tutte le Amministrazioni componenti la CITDC.

---

19 R. Compagnucci, “Il ruolo del Ministero dell’Interno negli scenari Cbrn”, in AA.VV., *Atti del convegno nazionale Cbrn su L’attività concorsuale delle Forze Armate alla difesa chimica, biologica, radiologica e nucleare (Cbrn) sul territorio metropolitano*, Rieti, 18 ottobre 2005, Scuola interforze per la difesa nbc, in *Speciale Rivista Militare*, 2006.

20 F.P. Palmeri. *op.cit.*

Ci si pose come obiettivo di predisporre uno strumento pianificatorio, con misure ritenute idonee a mitigare le conseguenze sul territorio e sulla popolazione di eventi di tipo NBCR; il tutto attraverso un approccio sistemico e integrato, che coinvolgesse diverse agenzie (dal settore sanitario alla Protezione Civile, dai Vigili del fuoco alle Forze Armate), e con particolare attenzione alla tutela e alla incolumità fisica degli operatori.

Dalla stesura di questa pianificazione sono derivati i piani discendenti, promossi e redatti dalle altre Amministrazioni coinvolte, e i Piani di livello provinciale, redatti da ogni Prefettura d'intesa con le componenti istituzionali presenti nella Provincia.

Basandosi, in particolare, sulle competenze tecniche ed il *know how* proprio del Corpo Nazionale dei Vigili del fuoco, si è così tentato di armonizzare le procedure e migliorare la cooperazione tra le varie entità statali, favorendo il ricorso a strumenti e formazione specifici per affrontare detta tipologia di scenari.

Questa iniziativa mirava anche a porre le basi per lo sviluppo ulteriore delle politiche e delle pratiche di difesa civile, enfatizzando l'importanza di una preparazione efficace e di una risposta coordinata in situazioni di estrema gravità.

La riflessione su questa mancata evoluzione evidenzia, tuttavia, ancora una volta, la mancanza di un quadro organizzativo definito e funzionale, che dovrebbe ancora essere considerato nella progettazione futura delle politiche di difesa civile.

### **1.3 Aggiornamento e abrogazione del Manuale del 1994 per la gestione delle crisi**

I cambiamenti nei panorami di rischio a livello globale occorsi nel 2001, unitamente alle modifiche degli strumenti di gestione delle crisi adottati dalla NATO, hanno sollecitato un'attenta revisione del *Manuale di gestione delle crisi* del 1994.

La riflessione è culminata con l'abrogazione dello stesso documento sancita dall'art. 10, commi 1 e 2 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 5 maggio 2010, avente ad oggetto, ai sensi dell'art. 1, comma 1, la definizione della «organizzazione nazionale per la gestione di crisi».

Questo atto amministrativo generale a contenuto normativo, risultato di un'intensa negoziazione interministeriale, mirava ad aggiornare gli strumenti per la gestione delle crisi per renderli più aderenti agli standard e alle esigenze contemporanee.

L'obiettivo era quello di costruire un'architettura politico-decisionale in grado di potenziare l'attività di prevenzione e, nel contempo, le capacità di reazione dello Stato, anche promuovendo l'assunzione, nei fori internazionali, di una posizione nazionale condivisa, definita attraverso procedure snelle e funzionali, basate sui rapporti diretti tra i componenti dei comitati.

Si prevedeva, altresì, di adottare definizioni comuni e condivise di diversi termini legati alla gestione delle crisi (quali “crisi”, “emergenza”, “misure di contrasto”, “interessi nazionali”, “sicurezza nazionale”, ecc.) e di integrare, all'interno di questa architettura, le indicazioni provenienti dalla NATO in ordine alle misure di contrasto in situazioni di crisi.

Nonostante le aspettative, il decreto in parola, tuttavia, non ha introdotto una strutturazione organica e complessiva della disciplina, ma si è limitato, nel rispetto del principio della riserva di legge in materia di organizzazione amministrativa, *ex* art. 1 comma 2 a «far salve le competenze dei Ministeri e dei Comitati fissate per legge».

Non essendo riuscito a colmare le lacune di un sistema che necessitava di maggiore incisività e di maggiore integrazione e coordinamento, lo stesso decreto ha lasciato, pertanto, irrisolte la maggior parte delle questioni strutturali e organizzative.

L'assenza di un riordino organico riflette, con molta probabilità, la difficoltà di conciliare le diverse visioni e responsabilità delle entità coinvolte, ed evidenzia la complessità (*rectius*: difficoltà) di progettare strumenti normativi di risposta a minacce sempre più sofisticate e interconnesse.

C'è chi l'ha definita una «occasione perduta. Per avvicinarsi all'efficienza ed alla organicità del sistema di protezione civile italiano, infatti, sarebbe stato opportuno predisporre un progetto legislativo di riforma organica del sistema, definendo meglio competenze, poteri e rapporti dei diversi organi nazionali competenti in materia di difesa civile o, più in generale, di gestione delle crisi»<sup>21</sup>.

## 2. La situazione attuale

### 2.1 Problematiche legislative e organizzative del coordinamento della difesa civile

Il nodo cruciale nella gestione della difesa civile italiana continua, come già più volte evidenziato, ad essere rappresentato dalla persistente indeterminatezza normativa riguardante le funzioni e i contenuti specifici di questo settore, cui conseguono anche incertezze in quella che dovrebbe essere la gestione operativa delle crisi.

Va precisato, sul punto, che il citato d.P.C.M. 5 maggio 2010 attribuisce le funzioni di coordinamento alla Presidenza del Consiglio dei ministri, precisamente al *Nucleo interministeriale situazione e pianificazione* (NISP, in seguito), ove non sia diversamente stabilito da disposizioni di legge.

Questa scelta organizzativa, che riprende il modello stabilito nel *Manuale di gestione crisi* del 1994 non è stata, tuttavia, adeguatamente supportata da normative chiare e da un mandato sufficientemente definito.

L'assenza di una declaratoria esplicita e dettagliata delle responsabilità e dei poteri rischia, inoltre, di compromettere la prontezza e l'efficacia delle capacità di agire in scenari di crisi complessi.

Il d.P.C.M. in argomento istituisce formalmente, all'art. 4, il *Comitato politico strategico* (Co.P.S.), per l'indirizzo e la guida strategica nazionale nelle situazioni di crisi, presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri, che si

---

<sup>21</sup> M. Gnes, *La riforma dell'organizzazione nazionale per la gestione di crisi. Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 maggio 2010*, in *Giornale di diritto amministrativo* 1/2011.

avvale di una composizione interistituzionale, con membri di diritto e membri eventuali (*ex art 4, commi 2 e 3*).

In ordine alle competenze, il Comitato ha il compito di «valutare gli elementi di situazione» e di esaminare e definire i provvedimenti da sottoporre all'approvazione del Consiglio dei ministri.

«In caso di necessità ed eccezionale urgenza», comunque in via temporanea, il Presidente del Consiglio dei ministri può adottare i provvedimenti ritenuti necessari, sentiti i Ministri interessati che siano componenti del Co.P.S.

Altra novità organizzativa di pregnante rilievo è l'istituzione (*ex artt. 5 e 6*) del già citato N.I.S.P., che opera presso la Presidenza del Consiglio, e che assorbe anche le funzioni e le competenze del Nucleo politico militare.

Il N.I.S.P., presieduto dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Segretario del Consiglio dei ministri, vanta anch'esso una ampia composizione interistituzionale (disciplinata dall'art. 5 commi 2, 3, 5 e 6).

Svolge funzioni<sup>22</sup> di supporto al Co.P.S. e del Presidente del Consiglio dei ministri.

In particolare, in via permanente, monitora situazioni ed eventi *«che per la loro ripercussione in campo diplomatico, politico, sociale o militare, appaiano suscettibili di configurare situazioni che possono coinvolgere o mettere a rischio gli interessi nazionali»*, promuove la programmazione e pianificazione interministeriale; promuove e coordina l'elaborazione di procedure nazionali di *crisis management* e di procedure interministeriali in settori della sicurezza nazionale e per impegni internazionali; esamina le varie problematiche proposte dalle amministrazioni partecipanti.

In contesti di crisi (o che appaiano suscettibili di divenire tali), sempre il NISP, monitorizza situazioni ed eventi e propone ipotesi di “posizione nazionale” relativamente alle misure di contrasto e alle linee della politica nazionale dell'informazione. Ha anche compiti di promozione e coordinamento dello svolgimento di esercitazioni interministeriali che riguardano la simulazione di situazioni di crisi o di materie in trattazione.

---

<sup>22</sup> Per l'assolvimento delle proprie funzioni si riunisce almeno una volta ogni due mesi, pur se lo scambio di informazioni è effettuato in via continuativa con collegamento telematico.

Al NISP è anche affidato il compito di elaborare le direttive inerenti alle procedure cui debbano attenersi gli organismi nazionali nelle relazioni con gli omologhi organismi di *crisis management* della NATO, dell'UE e di altre organizzazioni internazionali.

Il NISP, infine, può avvalersi del supporto della CITDC, nonché della consulenza di altri comitati interministeriali di ricerca o di studio.

Nell'ambito dell'Ufficio del Consigliere militare del Presidente del Consiglio dei ministri è costituita una Segreteria unica, diretta dal Consigliere militare aggiunto, che può operare, in caso di necessità e su autorizzazione del Presidente del N.I.S.P., presso altre strutture governative.

In conclusione, il d.P.C.M. in discorso avrebbe dovuto costituire un'importante tappa verso la costruzione di un sistema nazionale di difesa civile, avendo l'obiettivo di semplificare l'organizzazione, chiarire le competenze, consolidare gli strumenti di coordinamento e collaborazione ed accentrare il potere decisionale in organi istituiti presso la Presidenza del Consiglio dei ministri.

Il provvedimento, tuttavia, da altro angolo prospettico, rappresenta un'importante occasione perduta, dal momento che sono state fatte salve le funzioni attribuite dalla legge ad altri organi già deputati alla gestione di stati di crisi (né avrebbe potuto essere diversamente, stante la natura della fonte). Ne è conseguita una possibile sovrapposizione dei ruoli attribuiti agli organi coinvolti, con l'effetto di potenziali conflitti, stalli e veti reciproci tra le amministrazioni interessate.

Per avvicinarsi all'efficienza ed alla organicità proprie di un sistema razionale, pertanto, sarebbe stato più confacente predisporre un progetto legislativo di riforma organica, ove definire puntualmente competenze, poteri e rapporti tra i diversi organi nazionali competenti in materia di difesa civile e, *amplius*, di prevenzione e gestione delle crisi, così da fissare, in tale ambito, anche i rapporti tra difesa militare e difesa civile (e le modalità di svolgimento della cooperazione civile-militare).

Solo con un testo di rango legislativo<sup>23</sup>, infatti, sarebbe stato possibile dare compiuta coerenza al sistema nazionale di difesa civile.

## 2.2 Ridefinizione delle funzioni della CITDC e del Ministero dell'interno

A detto d.P.C.M. ha fatto seguito, nel 2013, un nuovo decreto del Ministro dell'interno<sup>24</sup>, con il quale sono state ridefinite le funzioni della CITDC.

Per porsi in linea con l'architettura delineata dalla fonte sopra richiamata, il nuovo decreto ha dovuto modificare il ruolo della Commissione, eliminando, in particolar modo, la funzione di coordinamento diretto delle Amministrazioni: un cambiamento rilevante che ha ridimensionato la Commissione entro il perimetro di un ruolo meramente consultivo e di supporto.

Secondo il nuovo schema organizzativo, la CITDC, infatti, «concorre» nelle attività di programmazione e pianificazione e «svolge un'attività a supporto» del NISP.

Nonostante detto riposizionamento della CITDC, le attività del NISP non hanno registrato impulsi significativi negli anni successivi al decreto. La stasi nell'azione di tale organo appare evidenziare, di converso, le difficoltà intrinseche di un sistema che, nonostante i tentativi di modernizzazione e di adeguamento alle necessità contemporanee di gestione delle crisi, continua a mostrare evidenti limiti nella risposta efficace alle sfide emergenti.

A ciò si sono aggiunti – sempre tradendo la mancanza di un intervento sistematico con disposizioni di rango primario – gli interventi di riorganizzazione del Ministero dell'interno, attuati con il d.P.C.M. n. 78/2018 e con il d.P.C.M. n. 231/2023, ove si nota, tra le competenze della Direzione centrale per la difesa civile e le attività<sup>25</sup> di protezione civile, l'assenza – in

---

23 Lì dove un atto regolamentare avrebbe avuto ragion d'essere solo previa individuazione in via legislativa delle competenze in discorso.

24 Decreto del Ministro dell'Interno del 10 gennaio 2013, che abroga il precedente provvedimento del 28 settembre 2001 e provvede alla costituzione, presso il Dipartimento dei Vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile, della CITDC.

25 Lemma che sostituisce il precedente “politiche”, a riprova del trasferimento delle funzioni in materia al Dipartimento della Protezione Civile presso la Presidenza del Consiglio dei ministri.

materia di difesa civile – di compiti di natura operativa<sup>26</sup>, nonché una indefinita funzione di raccordo inter-istituzionale e inter funzionale delle Prefetture e dei corrispondenti Uffici delle Amministrazioni dello Stato “nel quadro delle iniziative di gestione delle crisi assunte dalla Presidenza del Consiglio dei ministri e in relazione agli impegni della Nazione in ambito internazionale.”

### 2.3 Adeguamento alle nuove strategie difensive della NATO e superamento delle minacce tradizionali

Nel panorama appena tratteggiato è possibile annotare come la dimensione della difesa civile sia stata caratterizzata, nel corso degli anni, non solo dalla sua organizzazione di livello statale<sup>27</sup>, ma anche, e soprattutto, dal diverso configurarsi delle minacce alla sicurezza del Paese in conseguenza del dinamismo degli scenari geopolitici, come raffigurati in seno agli organismi sovra e internazionali, quali l’Unione Europea e la NATO<sup>28</sup>.

In risposta alla complessità crescente delle minacce a livello globale, la strategia difensiva della NATO, in particolare, è stata oggetto di significative modifiche<sup>29</sup>. Questo cambio di paradigma ha richiesto agli Alleati, inclusa l’Italia, di adottare un impegno più ampio e diversificato, estendendo la preparazione ben oltre gli scenari di attacchi con armi chimiche, biologiche, radiologiche o nucleari (NBCR).

Va, quindi, precisato come, nel corso degli anni, le attività di pianificazione e di esercitazione siano state incentrate proprio su questa

---

26 Se si eccettua la gestione del DC75.

27 *Latu sensu* inteso, che include l'assetto istituzionale, la regolamentazione dell'economia, l'organizzazione delle Forze Armate.

28 F.P. Palmeri, *op.cit.*

29 Sin dal *Concetto Strategico 2010* sottoscritto a Lisbona la Nato ha posto tra i propri compiti, oltre che la *dissuasione e la difesa* da ogni minaccia di aggressione, anche la «*gestione delle crisi*», che include anche la loro prevenzione e la stabilizzazione degli stati che si trovano in una situazione post-conflitto, unitamente al perseguimento della «*sicurezza cooperativa*». Questi tre compiti fondamentali sono ribaditi nel *Concetto Strategico del 2022* e vengono definiti complementari ed essenziali per garantire la difesa collettiva e dei singoli alleati. Garantire la resilienza nazionale e collettiva, rafforzare il vantaggio tecnologico dell'Alleanza e integrare pienamente i cambiamenti climatici, la sicurezza umana e l'agenda sulle donne, la pace e la sicurezza in tutte le attività della NATO rientra nell'adempimento dei citati tre compiti principali dell'Alleanza (cfr. Comitato Atlantico italiano, *Concetto strategico 2010*. Servizio Studi del Senato della Repubblica, *Il Vertice della Nato di Vilnius (11-12 luglio 2023)*, in Dossier XIX legislatura).

tipologia di minaccia e siano state condotte dalle Prefetture<sup>30</sup>, su impulso della Direzione centrale per la difesa civile, al fine di testare l'efficienza delle pianificazioni esistenti.

Ciò in quanto, come è già stato evidenziato, la funzione è stata intesa con precipuo riferimento alla corrispondente specializzazione (nel frattempo sempre implementata) delle squadre NBCR dei Vigili del fuoco e tenuto conto della gestione della rete di rilevamento radiologico, gestita dalla stessa Direzione centrale.

Né, in conseguenza delle considerazioni sin qui svolte, si sarebbe potuto, e si potrebbe (allo stato), fare altrimenti.

Va, in tale ambito, ulteriormente annotato come l'aggiornamento dell'analisi dei rischi, la formazione e l'adeguamento continuo del modello esercitativo, rappresentino gli elementi chiave di una deterrenza moderna, da non considerare più solamente come una questione di capacità militare, ma anche di preparazione civile e di risposta alle emergenze. Ciò a fronte di minacce potenzialmente provenienti da attori (anche non statali) astrattamente in grado di accedere a tecnologie avanzate e a materiali pericolosi<sup>31</sup>.

Ed è per rispondere a questi nuovi scenari che proprio il modello esercitativo sin qui attuato necessiterebbe di una fase di aggiornamento e di implementazione.

Le ultime direttive della NATO menzionano, infatti, la necessità di ampliare le capacità di risposta dei Paesi Membri, includendovi rischi emergenti e derivanti da minacce ibride e da tecnologie avanzate, se non anche – per altro verso – da crisi conseguenti ai cambiamenti climatici e a movimenti incontrollati di persone.

---

30 Nel periodo che va dal 2008 al 2024 sono state realizzate in diverse regioni di Italia 42 esercitazioni (Nord Italia 15, Centro Italia 10, Isole 8, Sud Italia 9) di gestione delle crisi per posti di comando, condotte, con priorità per le città portuali e aeroportuali porti ed aeroporti.

31 E. Cavaliere d'Oro, S. Noci, G. Giunti, F. Priori, D. Fratantonio, I. Scifoni, R. Caccavo, R. Paoletti, A. Giribaldi, *Il Rischio NBCR: La Risposta Italiana agli Attacchi non Convenzionali*, Istituto Superiore Antincendi (ISA), 2005.

Già nel vertice della NATO tenutosi a Varsavia l'8 luglio 2016<sup>32</sup>, i Capi di Stato e di Governo, preso atto dell'importanza strategica della preparazione civile nel sistema di difesa nazionale e internazionale, si impegnarono formalmente a rafforzare la resilienza nazionale.

Proprio il concetto di “resilienza” nazionale – definito, in ambito NATO, come la capacità di una società di resistere e recuperare facilmente e rapidamente la propria funzionalità dopo un grave *shock*, quale potrebbe essere un disastro naturale, un attacco ibrido o una forma di aggressione armata – rappresenta la chiave di volta per ampliare, potenziare e ridefinire la materia della difesa civile. Quest'ultima, pertanto, non sarebbe più da circoscrivere agli scenari e al *know how* sinora codificati e standardizzati, ma orientata ad un complessivo innalzamento della preparazione civile e sociale, quali fattori in grado di assicurare la tenuta del Paese con riferimento a requisiti basilari che riflettono le funzioni vitali per la difesa e la sicurezza nazionale.

A tal proposito, il *Comitato piani civili di emergenza* della NATO<sup>33</sup> (Civil Emergency Planning Committee - CEPC) individuò *sette requisiti base* della resilienza e inviò il documento alla Direzione centrale per la difesa civile, quale punto di contatto nazionale per attività afferenti alla *Civil Defence* in ambito NATO.

Questo sviluppo riflette un cambiamento fondamentale nel concetto di sicurezza, da una percezione focalizzata su minacce specifiche e altamente tecniche a un intendimento più integrato e olistico della difesa civile. Da qui l'esigenza, quindi, di strumenti e approcci atualizzati al fine di poter rispondere alle nuove e più complesse sfide della sicurezza globale.

## 2.4 L'evoluzione del ruolo della *Civil defence* nella strategia della NATO

Nel contesto della NATO, la *Civil defence* – declinazione del concetto di resilienza che trova il suo fondamento nell'art. 3 del *Trattato di Washington* del

---

<sup>32</sup> *Commitment to enhance resilience*, Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw, 8-9 July 2016. [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_133169.html](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.html)

<sup>33</sup> Antesignano dell'attuale Comitato per la Resilienza della NATO.

1949 – ha acquisito un ruolo centrale per le strategie di difesa collettiva; ricomprende l'insieme delle misure ritenute idonee ad affrontare una gamma variegata di minacce che superano i tradizionali scenari bellici.

La preparazione civile è diventata lo strumento principe, non solo per contrastare attacchi diretti, ma anche per garantire la capacità di resistenza di fronte a sfide di natura economica, ambientale, sociale e tecnologica.

Il teatro di interesse dell'area atlantica è oggi caratterizzato da una sinergia inedita di minacce di diverso tipo.

Questa complessità è ulteriormente accentuata dall'emergere di nuove sfide di sicurezza legate al settore cibernetico, ai cavi e alle condotte sottomarine e al dominio spaziale. Elementi quali la competizione strategica tra attori statuali, le insicurezze connesse alla transizione digitale ed energetica, la vulnerabilità delle catene di approvvigionamento, i cambiamenti climatici, le crisi migratorie, delineano un panorama di rischi multidimensionali.

Proprio in questa chiave si riscontra il particolare interesse, da parte della Alleanza, nei confronti della cosiddetta “resilienza societaria”<sup>34</sup>.

Si tratta di un concetto chiave che si sta affermando all'interno delle strategie di difesa collettiva della NATO<sup>35</sup> e con il quale si intende rappresentare l'importanza di costruire società capaci di resistere e riprendersi rapidamente da una varietà di *shock* e perturbazioni, siano essi di natura militare, economica, ambientale o tecnologica. Questa forma di resilienza supera la preparazione tradizionale per estendersi agli aspetti sociali e culturali delle comunità; riguarda la capacità di mantenere funzioni critiche e di assicurare la stabilità sociale anche sotto *stress*.

In questo contesto, anche una comunicazione efficace gioca un ruolo cruciale nella costruzione e nel mantenimento della resilienza societaria. Gestire

---

34 “The ability of a nation to draw upon all elements of society to resist, recover, learn, and adapt in the face of major shocks including armed attacks, to mitigate harm to the population, and to support the continuity of essential public services including security and national defense. Elements of society include individuals, civil society organizations, private enterprises, and public institutions. Beyond technical factors, societal resilience also hinges on intangible factors such as the extent of social bonds and social trust between individuals as well as between individuals and civil society, the private sector, and the public sector, thus enabling a combination of top-down and bottom-up responses. Other things equal, a more resilient society is one that suffers less harm from a first encounter with a given shock and adapts more ahead of a repeat occurrence and ideally also ahead of new types of shocks.” Cfr E.H. Christie, K. Berzina, op.cit.

35 Si pensi ai vertici di Bruxelles 2021, Madrid 2022, Vilnius 2023 e Washington 2024.

in modo corretto la comunicazione significa non solo informare i cittadini sugli scenari di crisi in modo trasparente e tempestivo, ma anche coinvolgerli attivamente nel processo decisionale e nella preparazione alla crisi.

Tale approccio aiuta a costruire il senso di comunità e di fiducia reciproca tra le istituzioni e la popolazione, fattori che risultano essenziali quando si affrontano sfide complesse, a fronte delle quali è stato chiesto ai Paesi Membri della NATO di sviluppare e affinare capacità di analisi e risposta che siano altrettanto multidimensionali.

Le abilità di adattamento e la resilienza sono divenute quindi essenziali per mantenere la sicurezza e la stabilità, non solo a livello nazionale ma anche collettivo<sup>36</sup> e richiedono un impegno congiunto per una preparazione che integri aspetti diversificati della difesa e della sicurezza civile.

## 2.5 Implicazioni del conflitto russo-ucraino sulla dottrina della NATO e sulle operazioni militari

A riprova dell'esigenza di un approccio dinamico ed evolutivo alla *Civil Defence*, il conflitto russo-ucraino, iniziato nel febbraio 2022, ha comportato un'ulteriore precisazione nella dottrina della NATO, specie in merito alle necessità operative che emergono da questo scenario in continuo mutamento.

Una delle esigenze più significative è il sostegno dei Paesi Membri al possibile transito di contingenti militari sui propri territori (il cosiddetto *Host Nation support*).

Questo aspetto, che si inserisce in un più ampio contesto di cooperazione civile nelle operazioni militari, evidenzia la crescente interdipendenza tra sicurezza nazionale e alleanze internazionali. L'adeguamento a queste nuove realtà richiede, anche in questo caso, non solo un impegno militare, ma anche un'integrazione delle capacità logistiche attraverso idonei strumenti di supporto civile, fondamentali per assicurare piena funzionalità alle Forze armate, specie in occasione di operazioni di transito nel territorio nazionale.

---

<sup>36</sup> Evitando che le criticità di un Alleato si riflettano sulla sicurezza degli altri.

La guerra di aggressione russa ha altresì posto in evidenza come i legami tra resilienza societaria e cyber-sicurezza siano destinati a divenire sempre più stringenti.

La sicurezza informatica, nonostante non sia qualificata come funzione *ad hoc*, con un proprio requisito di base (secondo la dottrina NATO), a causa della sua natura trasversale, risulta fondamentale per il mantenimento della resilienza delle funzioni codificate.

Il conflitto in parola ha dimostrato, infatti, che le infrastrutture critiche possono essere prese di mira anche attraverso attività di spionaggio, di raccolta di informazioni di intelligence, ovvero tramite attacchi fisici, ricognizioni ostili e, senz'altro, con azioni cibernetiche. Ha anche rivelato, però, che è possibile resistere ad attacchi su larga scala, laddove si possa contare su infrastrutture critiche resilienti e sulla fornitura continua di servizi, fattori essenziali per alimentare la capacità e la determinazione di un Paese a difendersi.

## 2.6 Complessità della deterrenza moderna e implicazioni per la sicurezza nazionale

La teoria della deterrenza, tradizionalmente focalizzata sulla prevenzione di conflitti tra Stati mediante la minaccia di ritorsioni, si è evoluta significativamente nel contesto della sicurezza globale del XXI secolo.

Oltre alla minaccia di attacchi militari convenzionali, la deterrenza moderna è chiamata ad affrontare sfide poste anche da attori non statali e da minacce asimmetriche, che includono *cyber* attacchi, terrorismo, e guerre ibride.

Le strategie di “deterrenza su misura”, che considerano le specifiche capacità e vulnerabilità degli avversari, sono cruciali in questo nuovo panorama. Richiedono una comprensione approfondita non solo delle capacità militari, ma anche delle infrastrutture critiche, della psicologia sociale e delle dinamiche politiche degli avversari.

Per l'Italia, nel contesto della cooperazione con la NATO e della gestione delle relazioni internazionali, ciò significa rafforzare le capacità di *intelligence* e le

collaborazioni interministeriali in una sinergia ormai ineludibile per una risposta coerente e in grado di mitigare efficacemente le nuove minacce<sup>37</sup>.

## 2.7 Le linee guida per un Piano nazionale NBCR e ruolo della CITDC nel contesto del conflitto russo-ucraino

La CITDC ha proceduto nel 2021 all'aggiornamento delle linee guida per la risposta alle emergenze NBCR; ciò in sintonia con le nuove esigenze di sicurezza emerse nell'ultimo decennio, ma anche con i limiti propri della funzione alla stessa demandata.

La Commissione ha dovuto, infatti, confrontarsi con limitazioni significative, derivanti – come già evidenziato – dalla base giuridica della sua costituzione e dal mandato ricevuto, che non le hanno permesso di estendere la propria azione oltre il monitoraggio e l'impulso delle attività delle varie Amministrazioni incaricate di realizzare le condizioni di resilienza nazionale.

La resilienza nazionale, vista come la nuova frontiera della difesa civile, richiederebbe, di converso, un approccio più integrato, e coordinato nel più ampio sistema di sicurezza nazionale.

In altri termini, se per un verso, nell'attuale contesto geopolitico, le linee guida in argomento costituiscono un tassello importante in questa direzione, sotto altro aspetto attestano la necessità di un ripensamento del mandato da conferire alle istituzioni coinvolte. E questo con il fine di promuovere le condizioni per una risposta tempestiva ed efficace alle attuali sfide multidimensionali.

In quest'ottica, ancor prima della crisi pandemica da SARS-CoV-2 del 2020 e del conflitto russo-ucraino, la Direzione centrale per la difesa civile aveva riunito nel luglio del 2016 la CITDC e istituito per ognuno dei 7 *requisiti base* della resilienza espressi dal vertice NATO di Varsavia, *sette tavoli interministeriali*.

---

37 N. Petrelli, La deterrenza del XXI Secolo: Un'analisi storica e teorica, Ministero degli Affari esteri e della cooperazione internazionale, [https://www.esteri.it/wp-content/uploads/2021/11/Universita-Studi-Roma-Tre\\_Deterrenza\\_XXI-secolo.pdf](https://www.esteri.it/wp-content/uploads/2021/11/Universita-Studi-Roma-Tre_Deterrenza_XXI-secolo.pdf).

Ciascun tavolo, con capofila la pubblica amministrazione competente per materia, avrebbe dovuto monitorare le iniziative svolte per rafforzare la resilienza e individuare le interdipendenze settoriali: 1) continuità dell'azione di governo e dei servizi critici essenziali (UCM-PCM/MI); 2) sistemi di fornitura di energia (MASE); 3) movimento incontrollato di popolazione (MI); 4) sistemi di produzione e distribuzione di cibo e acqua (MASAF); 5) capacità di trattare significative quantità di deceduti e/o feriti (MSAL); 6) sistemi di comunicazione civile (MIMIT); 7) sistemi di trasporto civile (MIMS).

Va altresì evidenziato come nei Vertici di Madrid del 2022, di Vilnius del 2023 e, da ultimo, nel Vertice di Washington del 2024, la NATO ha prospettato un approccio più strutturato alla resilienza, anche chiamando i Paesi Membri a definire gli obiettivi nazionali (sulla scorta di una più puntuale valutazione dei profili di rischio interno) e i correlati piani di attuazione, da condividere, a livello di Alleanza Atlantica, nell'ambito del Comitato per la resilienza, così da fornirne alle Autorità NATO una immagine più chiara della resilienza dell'intera Alleanza.

### 3. Prospettive

#### 3.1 Sviluppo di un sistema integrato di competenze per la sicurezza nazionale e collettiva: promozione, integrazione e coordinamento tra diversi livelli di governo

L'evoluzione delle minacce a livello globale rende ormai imprescindibile per l'Italia la costruzione di un sistema di competenze coerente ed armonico, in grado di poter affrontare efficacemente i molteplici aspetti della sicurezza nazionale e collettiva.

Si consideri, a tal proposito, che, dalle recenti interazioni informali con i vertici della NATO, è emersa chiaramente l'importanza di superare un approccio frammentario e settoriale nella gestione della sicurezza nazionale e internazionale. In queste occasioni, i rappresentanti italiani, tra cui il *senior official*

e il *policy director* per la resilienza<sup>38</sup>, che siedono nel Comitato per la Resilienza della NATO e che sono espressione del Ministero dell'Interno, hanno convenuto sulla necessità di identificare e implementare iniziative che favoriscano un'azione coordinata e integrata. Questa visione riflette un impegno condiviso a migliorare la cooperazione all'interno delle strutture italiane e tra queste stesse e la NATO, con l'obiettivo di rafforzare la capacità di risposta collettiva alle minacce e alle sfide emergenti in tema di sicurezza.

Le riflessioni condotte su questi temi fanno emergere in modo evidente l'esigenza di strategie integrate e coerenti che, evitando sovrapposizioni e dispersioni di risorse, siano orientate a supportare in maniera proattiva e coordinata gli impegni e gli obblighi assunti nell'ambito delle operazioni e delle politiche della NATO.

### 3.2 Valorizzazione del Ministero dell'Interno nel contesto della cooperazione NATO e nel processo di integrazione sovranazionale

Tali strategie, per altro verso, sono vieppiù da ritenersi urgenti in relazione all'attuale situazione geopolitica, anche tenuto conto che, nell'architettura della NATO, il Ministero dell'interno, avvalendosi della CITDC, è chiamato, allo stato, ad assicurare, nei confronti dell'Alleanza, una risposta tempestiva ed efficace, nonché una interlocuzione proattiva con il Comitato per la resilienza. In questo quadro, il ruolo del Ministero, attraverso la CITDC, sarebbe da ritenersi cruciale per mantenere la sicurezza nazionale in allineamento con le esigenze NATO.

Il Ministero dell'interno fungendo, infatti, da rappresentante di tutte le Amministrazioni coinvolte nella CITDC, avrebbe già il compito di implementare misure civili che non sono solo quelle di stretta competenza istituzionale, ovverosia di pubblica sicurezza o relative alle minacce NBCR. Tra queste, quindi, anche le misure volte ad assicurare la continuità dell'azione di

---

<sup>38</sup> Rispettivamente il Capo Dipartimento dei Vigili del Fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile e il Direttore centrale della Difesa civile.

governo e, in parte, la continuità dei servizi critici essenziali, quali aspetti imprescindibili per garantire la resilienza dello Stato in situazioni di crisi.

L'urgenza di queste iniziative risiede, pertanto, nella necessità di doversi adattare rapidamente a scenari globali in continuo mutamento, assicurando, al contempo, che le strutture di risposta nazionali siano esse stesse resilienti e adeguatamente preparate a fronteggiare minacce, sia di carattere convenzionale che di nuova derivazione.

Un ulteriore spazio di impegno per il settore della difesa civile si rinviene a livello eurounitario.

Qui si assiste, infatti, all'accelerazione impressa per lo sviluppo delle iniziative atte a garantire la resilienza delle infrastrutture critiche, ivi comprese quelle di cyber-sicurezza<sup>39</sup>. Ciò al fine di pervenire ad una maggiore e uniforme resilienza dei Paesi membri dell'UE e, del pari, di quelli della NATO, attesa non solo la coincidenza di molti degli stessi Paesi (che appunto partecipano ad entrambe le istituzioni), ma anche in ragione della sempre più stretta cooperazione strategica tra dette Istituzioni.

La Risoluzione del Parlamento UE del 13 giugno 2018 sulle relazioni UE-NATO, nel solco della costruzione di una *partnership* strategica già impostata nel Vertice NATO di Varsavia 2016, dà conto che l'Alleanza e l'UE hanno definito ambiti di cooperazione rafforzata che impongono, tra l'altro, l'implementazione della resilienza e lo sviluppo della capacità di difesa, di *cyber*-difesa e di sicurezza marittima, anche tramite esercitazioni congiunte. Questo alla luce della preservazione di valori condivisi minacciati da sfide comuni.

L'approccio dell'UE al concetto di resilienza appare, per taluni profili, ancor più puntuale, dettagliato ed evolutivo di quello elaborato in sede di Alleanza Atlantica.

Contrariamente ai Paesi che sono parte della NATO, ma non della UE, per i Paesi UE che sono anche membri della NATO ciò dovrebbe tradursi in

---

<sup>39</sup> Cfr. Direttiva (UE) 2022/2555 Parlamento UE e del Consiglio del 14 /12/2022 relativa a misure per un livello comune elevato di cyber-sicurezza nell'Unione, recante modifica del regolamento (UE) n. 910/2014 e della direttiva (UE) 2018/1972 e che abroga la direttiva (UE) 2016/1148 (direttiva NIS 2); Direttiva (UE) 2022/2557 del Parlamento UE e del Consiglio del 14 /12/2022 relativa alla resilienza dei soggetti critici e che abroga la direttiva 2008/114/CE del Consiglio.

un approccio doverosamente osmotico nell'elaborazione dogmatica e pratica della *governance* e delle misure da attuare in tema di resilienza.

Si consideri, infatti, che in base alla direttiva (UE) n. 2022/2557 del Parlamento UE e del Consiglio del 14 dicembre 2022, relativa alla resilienza dei soggetti critici che abroga la direttiva 2008/114/CE del Consiglio (CER II, in prosieguo), ogni Stato Membro dovrà adottare una propria “Strategia per la resilienza dei soggetti critici”, tenendo conto delle priorità strategiche per migliorare la resilienza complessiva delle entità critiche, del quadro di *governance*, della valutazione dei rischi e del coordinamento tra le varie autorità competenti.

Ancora. I Paesi Membri sono anche chiamati ad individuare i soggetti critici per i settori dell'energia, dei trasporti, bancario, delle acque potabili, delle acque reflue, della produzione, trasformazione e distribuzione di alimenti, della sanità, dello spazio, delle infrastrutture dei mercati finanziari e delle infrastrutture digitali, e di determinati aspetti della pubblica amministrazione.

Si soggiunge che la direttiva CER II, incentrata sulla resilienza ai rischi fisici, è stata presentata unitamente alla direttiva (UE) 2022/2555 del Parlamento UE e del Consiglio del 14 dicembre 2022 (NIS II), che procede al riesame della direttiva sulla sicurezza delle reti e dell'informazione e che mira a rafforzare (in una ottica di attuazione coordinata dei due atti giuridici<sup>40</sup>) la *cyber-resilienza*.

Con le citate discipline l'UE ha inteso rafforzare, negli Stati Membri, il livello di resilienza delle infrastrutture critiche di fronte ai rischi naturali (ivi comprese le emergenze sanitarie), agli attacchi terroristici, alle minacce interne, ai sabotaggi, ferma sempre restando la responsabilità di ciascuno Stato per la difesa e la tutela della sicurezza nazionale e per la salvaguardia di altre funzioni essenziali, quali l'integrità territoriale e l'ordine pubblico<sup>41</sup>.

---

40 Cfr. art. 1 part. 2 Dir CER: «Fatto salvo l'articolo 8 della presente direttiva, la presente direttiva non si applica alle materie disciplinate dalla direttiva (UE) 2022/2555. In considerazione della relazione tra la sicurezza fisica e la cibersecurity dei soggetti critici, gli Stati membri assicurano che la presente direttiva e la direttiva (UE) 2022/2555 siano attuate in modo coordinato.»

41 Ne consegue che la Direttiva CER non si applica agli enti della pubblica amministrazione operanti nei settori della sicurezza nazionale, della pubblica sicurezza, della difesa o dell'attività di contrasto, compresi l'indagine, l'accertamento e il perseguimento di reati.

Proprio in attuazione della direttiva CER II, il decreto legislativo 4 settembre 2024 n. 134<sup>42</sup> ha ora introdotto, nel nostro ordinamento, una articolata disciplina della resilienza delle infrastrutture critiche, delineando una *governance* di settore di cui occorre aver chiare le principali linee direttrici. Le norme di recepimento prevedono infatti:

1. l'attribuzione, al Presidente del Consiglio, dell'alta direzione e della responsabilità generale delle politiche per la resilienza dei soggetti critici e dell'adozione di una Strategia nazionale per la resilienza dei soggetti critici;
2. l'istituzione, presso la Presidenza del Consiglio, del Comitato interministeriale per la resilienza (CIR), presieduto dal Presidente del Consiglio, con funzioni di alta sorveglianza sulla attuazione della Strategia nazionale e di promozione delle iniziative per il rafforzamento della resilienza dei soggetti critici;
3. la designazione delle cd. Autorità settoriali competenti, ovvero delle Amministrazioni responsabili, *ratione materiae*, per la resilienza delle infrastrutture strategiche, operanti entro il perimetro della loro sfera di competenza istituzionale<sup>43</sup>;
4. l'istituzione, nell'ambito della Presidenza del Consiglio, di un Punto di contatto unico in materia di resilienza dei soggetti critici, responsabile per il collegamento con la Commissione europea e con i Paesi terzi e con il gruppo per la resilienza dei soggetti critici.

---

42 Il Decreto legislativo 4 settembre 2024, n. 134 “Attuazione della direttiva (UE) 2022/2557 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2022, relativa alla resilienza dei soggetti critici e che abroga la direttiva 2008/114/CE del Consiglio” è entrato in vigore il 18 ottobre 2024.

43 In particolare, le Autorità settoriali competenti sono individuate nelle seguenti Amministrazioni: 1) Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica per i settori dell'energia e delle acque; 2) Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per il settore dei trasporti; 3) Ministero dell'economia e delle Finanze per il settore bancario e delle infrastrutture dei mercati finanziari; 4) Ministero della salute, anche tramite le proprie autorità territoriali, e l'Agenzia italiana del farmaco per il settore della salute; 5) l'Agenzia per la cybersicurezza nazionale per le infrastrutture digitali, in collaborazione con il Ministero delle imprese e del Made in Italy; 6) la Presidenza del Consiglio dei Ministri per il settore dello spazio; 7) il Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, per il settore alimentare.

Peraltro, le norme di recepimento salvaguardano le competenze istituzionali del Ministero dell'interno, con peculiare riferimento alla materia della difesa civile<sup>44</sup>.

Al riguardo, è opportuno porre in rilievo i seguenti aspetti:

- nell'esercizio delle loro prerogative, le Autorità settoriali competenti sono chiamate a rispettare le attribuzioni spettanti al Ministero dell'Interno, non solo con riferimento alla tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica, ma anche in materia di difesa civile;
- nell'esercizio delle loro funzioni, il punto di contatto unico e le Autorità settoriali competenti possono cooperare con il Ministero dell'interno, oltre che con il Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio;
- il punto di contatto unico si coordina, istituendo un apposito Tavolo, con la Commissione interministeriale tecnica di difesa civile (CITDC) di cui al decreto del Ministro dell'interno del 10 gennaio 2013, oltre che con il Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio e con gli altri organismi nazionali competenti in materia di resilienza nazionale.

Tali norme, pur riaffermando in linea generale le funzioni riservate al Ministero dell'Interno in materia di difesa civile, non sciolgono i dubbi relativi alle effettive competenze in materia di protezione delle infrastrutture critiche. In particolare, il dettato normativo non aiuta a conferire un ruolo univoco alla CITDC, rispetto alla quale resta piuttosto indefinito il perimetro entro il quale tale organo è effettivamente chiamato a esercitare le proprie funzioni.

Pur tenendo conto di tali limiti di coerenza sistematica, il sistema di *governance* introdotto dalla direttiva CER II e dalla normativa di recepimento potrà, nella sua concreta applicazione operativa, assestare progressivamente la propria funzionalità complessiva, chiarendo ruoli e regole di funzionamento.

---

<sup>44</sup> Ciò nel pieno rispetto di quanto previsto dalla legge 21 febbraio 2024, n. 15 che, nel delegare il Governo per il recepimento della direttiva CER II, aveva stabilito, all'art. 5, la necessità, per le norme di recepimento, di «tenere ferme le vigenti attribuzioni [...] del Ministero dell'interno in materia di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica e di difesa civile, [...], istituendo un tavolo di coordinamento tra il punto di contatto unico di cui alle lettere c) e d) e la Commissione interministeriale tecnica di difesa civile in relazione alla formulazione e attuazione degli obiettivi di resilienza nazionale».

Per altro verso, è possibile immaginare una evoluzione di tale struttura organizzativa, nella direzione di un suo progressivo ampliamento.

Va infatti osservato che - sebbene l'architettura delle competenze, strumenti e procedure sia formalmente modellata con riferimento esclusivo agli obblighi derivanti dalla normativa comunitaria in materia di protezione delle infrastrutture critiche - tale organizzazione nazionale potrà, in futuro, essere utilizzata per la gestione unitaria dell'eterogeneo insieme delle politiche nazionali di resilienza, incluse quelle relative alla piena operatività delle Forze militari e alla protezione della popolazione, in caso di crisi multidimensionali.

In altri termini, non è affatto da escludersi che la *governance* della resilienza nazionale delle infrastrutture critiche possa configurarsi, in prospettiva, come *governance* della resilienza nazionale *tout court*<sup>45</sup>.

Tale evoluzione concorrerebbe certamente a dare una risposta all'esigenza di una auspicabile gestione unitaria dell'intero settore, capace di tener conto delle interdipendenze settoriali e di sciogliere possibili conflitti di competenza tra diversi attori istituzionali.

L'auspicio è che l'evoluzione del sistema nazionale di *governance* della resilienza si sviluppi tenendo adeguatamente conto di tre esigenze.

La prima ha a che fare con la dimensione sovranazionale dei rischi e delle vulnerabilità in materia di resilienza e richiede, dunque, una rinnovata apertura verso più forti dinamiche di condivisione internazionale degli strumenti di tutela, in particolare nel contesto della NATO e dell'Unione europea.

Rispetto al versante europeo, il recente rapporto redatto, su richiesta della Commissione europea, dall'ex presidente finlandese Saluli Niinistö, sollecita un deciso rafforzamento della difesa civile europea, attraverso l'identificazione degli opportuni strumenti di prevenzione e pianificazione (cd. *preparedness*), nonché delle misure indispensabili ad assicurare una effettiva capacità di far fronte ad ogni tipologia di crisi (cd. *readiness*).

---

45 Del resto, tale possibile evoluzione è sostenuta dalla lettura sistematica delle norme di recepimento, che si riferiscono alla resilienza in termini generali, lasciando un margine di ambiguità suscettibile di condurre ad una interpretazione estensiva del loro ambito di applicazione.

La seconda esigenza impone una adeguata capacità di gestire le attività di rafforzamento della resilienza nazionale attraverso un approccio sinergico con il settore privato, partendo dalla considerazione che infrastrutture e servizi essenziali sono, nella maggior parte delle ipotesi, gestiti da imprese private. Ciò postula una cooperazione ben strutturata con l'industria e rappresenta un elemento indispensabile per assicurare una protezione effettiva. Forse, l'espressione "cooperazione pubblico-privato" non è in questo caso sufficiente a descrivere l'esigenza, che appare quella di una *governance* davvero integrata tra industria e attori istituzionali.

Il terzo aspetto, infine, richiama la necessità di tener conto anche delle esigenze delle Forze Armate, sollecitando dunque – anche nel campo della protezione infrastrutturale – un sempre più avanzato livello di cooperazione civile-militare.

Una considerazione conclusiva riguarda l'inquadramento della materia della protezione delle infrastrutture strategiche rispetto al ben più generale contesto delle politiche nazionali di resilienza.

Sebbene la protezione delle infrastrutture rappresenti un compito di cruciale importanza per la salvaguardia dei nostri interessi e per la tenuta del sistema, essa non esaurisce l'orizzonte del nostro impegno complessivo, che è quello di rendere il nostro Paese capace di affrontare crisi multidimensionali.

Da questo punto di vista, oltre la mera protezione fisica delle infrastrutture, dovremo anche essere sempre meglio attrezzati a gestire l'insicurezza nelle catene di approvvigionamento alimentare ed energetico, a far fronte agli effetti del cambiamento climatico, a contenere l'impatto di crisi sanitarie, così come a dare supporto alle esigenze civili delle Forze armate, assicurando in ogni caso l'effettiva continuità di governo e dei servizi essenziali.

Appare, pertanto, anche necessario adottare un rinnovato approccio alla difesa civile, declinato appunto quale sicurezza nazionale e resilienza sociale, che abbracci lo spettro completo delle minacce. Sviluppare, cioè, come è stato già detto, un approccio "*whole-of-society*" e "*whole-of-government*" di difesa, con erosione delle barriere tra attori civili e militari, in una visione multi-agenzia, dove una

pluralità di soggetti (pubblici e privati) debbono collaborare per raggiungere obiettivi comuni e trasversali.

A tal ultimo riguardo va, incidentalmente, annotato che appare prioritario il potenziamento delle strutture del Ministero dell'interno deputate allo svolgimento di funzioni di difesa civile, non solo in considerazione dell'accresciuta complessità della materia ma anche nella prospettiva del progressivo sviluppo di una, finora inedita, dimensione euro-unitaria delle competenze in materia di difesa civile.

Ciò anche nella considerazione che la nuova concezione di difesa civile, imponendo una stretta cooperazione civile-militare e un necessario coordinamento tra molteplici pubbliche amministrazioni, ivi compreso il Dipartimento della protezione civile, riguarda, ormai, le competenze del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, che ne rimane, in ogni caso, componente imprescindibile, sia sotto il profilo della pianificazione degli interventi, sia per l'esecuzione della fase più propriamente operativa.

## 4. Conclusioni

La complessità del quadro di riferimento sin qui tratteggiato, e che allo stato si presenta in continua evoluzione, non può che imporre un rapido cambio di rotta, ovvero sia un rinnovato approccio alla difesa civile (*rectius*: sicurezza nazionale) che abbracci lo spettro completo delle minacce; dagli attacchi *cyber*, ai movimenti incontrollati di persone; dall'interruzione di flussi energetici, ai cambiamenti climatici (che mettono in pericolo la continuità dei rifornimenti idrici e alimentari, oltre che la sicurezza dei cavi sottomarini).

Non solo. Inteso come sistema atto a garantire al Paese e ai suoi cittadini la continuità del vivere quotidiano in uno stato di crisi, il tema va anche allargato ai profili del soccorso e dell'assistenza alla popolazione, nonché a quelli del mantenimento dell'ordine pubblico e della continuità, ove possibile, anche di quei servizi che, pur non essenziali, fanno parte del vivere quotidiano di ognuno di noi.

L'obiettivo è costruire una società capace di resistere e riprendersi rapidamente da una varietà di *shock* e perturbazioni, siano essi di natura militare, economica, ambientale o tecnologica. Una forma di resilienza che va oltre la preparazione tradizionale, estendendosi agli aspetti sociali e culturali delle comunità, che riguarda la capacità di mantenere le funzioni critiche e di assicurare la stabilità sociale, anche sotto stress.

Questo approccio può aiutare a costruire un senso di comunità e fiducia reciproca tra le istituzioni e la popolazione, fattori che risultano essenziali quando si affrontano sfide complesse.

Tali considerazioni riecheggiano, pur a distanza di venti anni, e le rendono attuali, le illuminanti riflessioni del Prefetto Francesco Paolo Palmeri (già Direttore centrale per la difesa civile e le politiche di protezione civile), il quale, analizzando il mutamento degli scenari domestici ed internazionali, tracciava la strada per una nuova organizzazione della difesa civile.

*«L'esplosione del terrorismo internazionale ci ha fatto entrare in una nuova fase della storia dell'umanità. Con il confine tra pace e guerra divenuto indistinto e con l'avvio dei cosiddetti conflitti asimmetrici, anche il confine tra nazionale e internazionale tende a scomparire. [...] Ciò richiama immediatamente quello che è il ruolo primario della Difesa Civile; la quale, alla fine della Guerra Fredda, quando alcuni avevano pronosticato l'inizio di una fase di pace diffusa, era stata considerata da molti poco meno che un relitto del passato [...] Se l'obiettivo della nuova Difesa Civile rimane quello di sempre, è evidente però che gli strumenti con cui realizzarlo non possono essere gli stessi del passato, né potrà prescindere dall'evoluzione del mondo. [...] Né opporsi alle organizzazioni internazionali quali l'Unione Europea o la NATO che soli ci permettono la sopravvivenza in un mondo non soltanto divenuto villaggio globale, ma che non è di certo più sicuro di quello della Guerra Fredda. Ma si può, anzi si deve, forgiare normativamente un sistema che - tenuto conto dei nuovi rischi per lo Stato - operi un raccordo permanente in queste Società aperte, assicurando i necessari strumenti che permettano, in occasione di una crisi, di garantire che le varie articolazioni che caratterizzano in modo pluralistico queste nuove società agiscano in modo coordinato nell'interesse supremo del Paese. [...] Le difficoltà ricordate devono invece indicare la strada per pervenire a tale normativa. Una strada che non può essere che*

*quella del provvedimento "bipartisan", come avviene in tutti i Paesi evoluti del mondo quando è in gioco la sicurezza dello Stato.»<sup>46</sup>*

In detto contesto non può non ribadirsi come la collocazione della difesa civile nell'ambito di un Dipartimento "tecnico" tragga origine<sup>47</sup>, a parte la naturale vocazione al soccorso pubblico tecnico urgente propria del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco<sup>48</sup>, dall'appartenenza allo stesso Corpo, in relazione ad eventi esclusivamente NBCR, delle omonime squadre e della rete di rilevamento radiologico, quali "strumenti" con i quali esercita i compiti di difesa civile, da ultimo definiti dal combinato disposto dell'art. 1, comma 1 e dell'art. 24, comma 8 del decreto legislativo 8 marzo 2006, n.139.

Ciò considerato, appaiono suscettibili del dovuto approfondimento i seguenti profili: a) la differenziazione tra le funzioni di protezione civile e le funzioni di difesa civile, tenendo all'uopo presente il carattere di statualità della seconda rispetto alla prima e i possibili risvolti operativi nell'esercizio delle stesse funzioni; b) conseguentemente, l'individuazione delle attività proprie di difesa civile (che, al momento, quanto meno a livello centrale, non ha profili operativi ma unicamente di pianificazione per attentati NBCR); c) l'individuazione dei contenuti e l'attribuzione del potere di coordinamento delle Amministrazioni centrali e, in tale ambito anche i rapporti tra il Ministero dell'interno e la Presidenza del Consiglio dei ministri; d) la sistematizzazione a livello periferico della difesa civile.

In ordine a tale ultimo punto, se da un lato si ritiene imprescindibile il mantenimento in capo al Prefetto del potere di coordinamento delle attività di pianificazione e di gestione delle crisi in sede locale, dall'altro appare opportuno anche fornire una base legale (oggi non esistente) al Comitato provinciale di difesa civile, quale fondamentale organismo per il coordinamento della gestione delle crisi a livello locale.

---

46 Cfr. F.P. Palmeri, "L'organizzazione della difesa civile", op. cit.

47 Al netto del trasferimento della funzione di protezione civile, prima esercitata dal Ministero dell'interno, ad altro organismo.

48 Allo stato componente fondamentale del SNPC, ex art. 10, comma 1, D.lgs. n. 1/2018.

Da qui l'esigenza di avviare, anche a livello interistituzionale, una profonda riflessione sulle iniziative urgenti da adottare al fine di dare sistematicità organica alla materia, nonché per definire con chiarezza, sempre in un'ottica di efficienza, efficacia e razionalizzazione delle risorse, anche l'intera *governance* nazionale.

Tutto questo con l'intento prioritario di pervenire all'elaborazione di un impianto normativo, di natura necessariamente primaria che, definito il concetto di difesa civile, declini i contenuti della funzione e individui gli organismi competenti e i poteri da attribuire agli stessi; il tutto in analogia con quanto previsto per le funzioni di protezione civile, di ordine e sicurezza pubblica e di soccorso tecnico urgente.

Questi ed altri aspetti della nostra complessiva capacità di resilienza dovranno sempre più essere immaginati come parti di una strategia nazionale coerente ed unitaria, costruita sulla base di un disegno ordinamentale che definisca con precisione ruoli e linee di azione.

In altri termini, e in conclusione, l'esercizio della funzione difesa civile, estrinsecandosi anche nel potere di coordinamento delle amministrazioni chiamate ad assicurare la resilienza nazionale, postula l'esigenza, non più procrastinabile, di un puntuale quadro normativo di riferimento e di una coerente riorganizzazione della omonima Direzione centrale, in ciò tenendo conto dell'accresciuta complessità della materia e del ruolo che il Ministero dell'interno dovrà svolgere, in caso di crisi, nel più generale contesto della sicurezza nazionale.

## Bibliografia

- Cavalieri d'Oro E. (e altri), *Il Rischio NBCR: La Risposta Italiana agli Attacchi non Convenzionali*, Istituto Superiore Antincendi, 2005
- Ciancio G. - Geri F. - Martini M.G. (a cura di), *Protezione civile e Difesa civile: analisi delle differenze*, CGIL, Consulta Nazionale di Protezione Civile, documento n.3, aprile 2010
- Compagnucci R., "Il ruolo del Ministero dell'Interno negli scenari Cbrn", in AA.VV., *Atti del convegno nazionale Cbrn su L'attività concorsuale delle Forze Armate alla difesa chimica, biologica, radiologica e nucleare (Cbrn) sul territorio metropolitano*, Rieti, 18 ottobre 2005, Scuola interforze per la difesa nbc, in Speciale Rivista Militare, 2006
- De Lutiis G., "*Storia dei Servizi Segreti in Italia*", Roma, Editori Riuniti, 1984
- Fukuyama F., *La fine della storia e l'ultimo uomo*, Rizzoli, Milano, 1992
- Gnes M., "La riforma dell'organizzazione nazionale per la gestione di crisi. Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 maggio 2010", in *Giornale di Diritto Amministrativo* 1/2011
- Hunter Christie E. - Berzina K., *NATO and Societal Resilience: All Hands on Deck in an Age of War*, German Marshall Fund of the United States, Policy Brief, July 2022
- Ordine S., *La difesa civile in Italia*, Roma, Quaderni pubblicati dall'Istituto Alti Studi per la Difesa - IASD, n. 53/8, 2 e 5
- Palmeri F.P., "L'organizzazione della difesa civile", intervento tenuto in occasione della Tavola Rotonda sul tema *L'organizzazione della Difesa Civile del Paese a fronte del terrorismo internazionale*, (I.S.P.R.O.), IASD, Roma, 6 aprile 2004

## Sommario

<b>Premessa</b> .....	3
La Difesa civile: difficoltà di classificazione, esigenze di sistematizzazione e prospettive di evoluzione. ....	3
<b>1. Genesi del sistema di difesa civile</b> .....	7
1.1. I disegni di legge postbellici.....	7
1.2. Istituzione della Direzione Centrale per la Difesa Civile e della Commissione tecnica interministeriale della difesa civile (CITDC) .....	9
1.3. Aggiornamento e abrogazione del Manuale del 1994 per la gestione delle crisi.....	11
<b>2. La situazione attuale</b> .....	13
2.1. Problematiche legislative e organizzative del coordinamento della difesa civile.....	13
2.2. Ridefinizione delle funzioni della CITDC e del Ministero dell'interno.....	16
2.3. Adeguamento alle nuove strategie difensive della NATO e superamento delle minacce tradizionali .....	17
2.4. L'evoluzione del ruolo della <i>Civil defence</i> nella strategia della NATO .....	19
2.5. Implicazioni del conflitto russo-ucraino sulla dottrina della NATO e sulle operazioni militari .....	21
2.6. Complessità della deterrenza moderna e implicazioni per la sicurezza nazionale .....	22
2.7. Le linee guida per un Piano nazionale NBCR e ruolo della CITDC nel contesto del conflitto russo-ucraino .....	23
<b>3. Prospettive</b> .....	24
3.1. Sviluppo di un sistema integrato di competenze per la sicurezza nazionale e collettiva: promozione, integrazione e coordinamento tra diversi livelli di governo .....	24
3.2. Valorizzazione del Ministero dell'Interno nel contesto della cooperazione NATO e nel processo di integrazione sovranazionale .....	25
<b>4. Conclusioni</b> .....	32
<b>Bibliografia</b> .....	36