



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE

Atto Senato n. 2553

Disegno di legge recante “Modifiche al codice delle comunicazioni elettroniche, di cui al decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, in materia di obbligo di attivazione del servizio di *safety check*”, di iniziativa dei Senatori Lucidi e altri.

AUDIZIONE DEL DR. ROBERTO GIAROLA

IN RAPPRESENTANZA DEL CAPO

DEL DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE

A nome del Capo del Dipartimento, desidero porgere innanzitutto i saluti ed i ringraziamenti per avere fornito l'opportunità di condividere, per il mio tramite, l'orientamento del Dipartimento della protezione civile sul testo del disegno di legge n. 2553 recante modifiche al codice della comunicazioni elettroniche, di cui al decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 269, in materia di obbligo di attivazione del servizio *safety check*; funzione trasversale che, come evidenziato nella introduzione del relatore al provvedimento, originariamente impiegata per supportare le attività di contrasto al terrorismo, oggi acquisisce anche grande rilevanza nell'espletamento delle attività di protezione civile.

Tale impiego, che l'iniziativa legislativa in argomento si propone di regolamentare, raccoglie il favore di questo Dipartimento, allo scopo di porre in atto meccanismi idonei a mitigare gli effetti sulla popolazione determinati dalla crescente esposizione del territorio nazionale ai diversi rischi connessi con gli eventi calamitosi, resi sempre più rilevanti anche dai cambiamenti climatici. Ed è sulla base dei tale impianto che si intende fornire a codesta Commissione, relativamente agli ambiti di diretta responsabilità del Servizio Nazionale della Protezione Civile, elementi di valutazione in relazione al proposto sistema sempre volto ad allertare la popolazione in caso di eventi critici e finalizzato alla *“tutela della incolumità pubblica e [al] godimento dei diritti della persona,*

costituzionalmente tutelati, alla vita, alla salute, all'ambiente, alla libertà e alla sicurezza".

L'iniziativa legislativa, apportando integrazioni al Codice delle comunicazioni, intende formalizzare e disciplinare "l'utilizzo del servizio di trasmissione dati monodirezionale verso utenti che, in caso di emergenze connesse a calamità naturali o eventi di natura terroristica sul territorio nazionale, garantisce alle persone presenti in una determinata area geografica la possibilità di ricevere messaggi di emergenza e istruzioni di sicurezza".

La proposta di legge quindi va nel senso impresso all'azione avviata e costantemente orientata al miglioramento tecnico del Sistema, che il Dipartimento già da tempo sta realizzando, al fine di rendere sempre più efficace l'insieme di misure e procedure per la tutela delle popolazioni interessate dai fenomeni calamitosi. Pertanto l'iniziativa deve essere considerata con favore, perché può rappresentare un utile ausilio all'attività di allertamento del Servizio nazionale di protezione civile.

La superiore considerazione si integra, peraltro, con le esigenze di attuazione derivanti dalla recente pubblicazione della direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 17 febbraio 2017 inerente il sistema di allertamento per eventi di maremoto. Al fine di fornire al legislatore elementi di conoscenza idonei a valutare le eventuali interconnessioni tra le indicazioni impresse dalla Direttiva citata al Sistema di protezione civile e le disposizioni recate dal disegno di legge in argomento, soprattutto in relazione alle successive attuazioni, occorre aprire una breve parentesi sulle iniziative avviate da questo Dipartimento per l'utilizzo di una pluralità di canali ove veicolazione dell'allerta al cittadino. Tale impostazione che, nel corso del tempo, va via via estendendosi a tutte le situazioni di rischio, è infatti l'intendimento primario impresso alla direttiva che reca indicazioni volte ad esplorare soluzioni tecnologiche e procedurali innovative mediante il coinvolgimento di diversi attori. L'esigenza di sviluppare un sistema multicanale di informazione rapida per l'allertamento tempestivo (dell'ordine dei minuti) della popolazione presente (probabilmente dell'ordine di diverse decine di migliaia) in aree soggette a determinate ipotesi di rischio impone, infatti, la ricerca di soluzioni e tecnologie di diversa natura e grado di complessità.

Al riguardo, il Dipartimento ha intrapreso iniziative in merito alla valutazione dell'utilizzazione di sistemi in tecnologia radiomobile, quali ad esempio il *Cell Broadcast* o le *App* per dispositivi "mobile", per la cui realizzazione le disposizioni in argomento risulterebbero particolarmente efficaci.

Nel corso del confronto avviato a partire dallo scorso anno con i referenti dei gestori della telefonia mobile e i rappresentanti del Ministero dello sviluppo economico, sono state valutate le prospettive e le potenzialità dei sistemi SMS e *Cell Broadcast*, utilizzabili per realizzare un meccanismo di veicolazione dei

Cell Broadcast, utilizzabili per realizzare un meccanismo di veicolazione dei messaggi di allerta e nel contempo anche l'avvio di un percorso per lo sviluppo di ulteriori soluzioni, attualmente non implementate o esistenti, che potrebbero essere affiancate a quanto disponibile oggi.

Per lo sviluppo di sistemi e l'approfondimento di soluzioni applicabili in tale contesto, è stato costituito un tavolo di lavoro composto da referenti tecnici degli operatori della telefonia, del Ministero dello sviluppo economico nonché di questo Dipartimento, quale coordinatore.

L'ultimo incontro del tavolo si è svolto il 6 giugno scorso e vi hanno preso parte i referenti dei Gestori della telefonia (Wind3, Telecom, Vodafone) e i rappresentanti del Ministero dello sviluppo economico. In tale occasione sono state esaminate e discusse anche le diverse soluzioni tecnologiche adottate in molti Paesi, che fanno uso, in particolare, del *Cell Broadcast*, sistema in grado di garantire il rapido allertamento della popolazione. Nell'incontro si è, altresì, discussa e condivisa l'esigenza di proporre alcune modifiche delle disposizioni recate dal ddl in trattazione oggi.

Entrando, quindi, nello specifico dell'impianto legislativo proposto, la prima considerazione che si intende condividere con questo autorevole consesso e che, in virtù delle superiori considerazioni, appare imprescindibile che il Dipartimento compaia fra i possibili attivatori del Servizio che nasce per essere utilizzato, oltre che negli eventi di natura terroristica, anche in tutte le tipologie di eventi e attività previste nella legge 24 febbraio 1992, n. 225.

Più in generale, allo scopo di non limitare l'intervento normativo al mero ricalco della funzione di '*safety check*' esistente, ma di svilupparne tutte le potenzialità e farne un effettivo strumento di comunicazione e allertamento in caso o in previsione di eventi emergenziali, si sottopone alla Commissione l'esigenza di considerare l'opportunità di sostituire -nel titolo come nel corpo del provvedimento- la denominazione di servizio di "*safety check*" con quella di servizio di "diffusione di messaggistica di allertamento". Nell'ambito delle attività di protezione civile, infatti, da anni è stata espressa a livello internazionale l'esigenza di realizzare un sistema di Public Warning System (PWS). Il sistema, a livello europeo, è stato standardizzato da EMTEL (Emergency Telecommunications), un Comitato formato da (European telecommunications Standards Institute) ETSI, con l'obiettivo di diffondere nei vari Stati l'utilizzo di *Cell Broadcast System* come sistema di allarme pubblico, intitolato con la sigla nazionale anteposta alla parola *Alert*. Pertanto, in coerenza con l'orientamento assunto dall'Unione europea, si propone, inoltre, di completare la dicitura del servizio di "diffusione di messaggistica di allertamento", anche aggiungendo il termine *IT-Alert*. In tal modo sarà più chiara la finalità della disposizione e la denominazione sarà allineata con quanto già in corso di realizzazione in altri Paesi dell'Unione.

Riguardo poi alle disposizioni recate dagli articoli, si osserva che, **all'articolo 1** relativo alle finalità del disegno di legge, andrebbe invertito l'ordine dei soggetti indicati al comma 1, posponendo il riferimento ai cittadini a quello relativo alle Autorità pubbliche, in quanto, se bene inteso, parrebbe che la funzione, così come definita all'articolo 2 del disegno di legge, consista in un trasferimento di dati di natura monodirezionale. A tal proposito ci si associa, con l'occasione, alla richiesta espressa dal Presidente Cardani circa la necessità di chiarire meglio cosa debba intendersi per sistema monodirezionale verso l'utente. Inoltre la formulazione del medesimo comma 1 andrebbe integrata con il richiamo esplicito alle emergenze determinate da calamità connesse con l'attività dell'uomo. La considerazione sottesa alla richiesta tiene presente che la legge costitutiva del Servizio nazionale n. 225/92, all'articolo 2 relativo alla tipologia degli eventi ed ambiti di competenze fa espressa distinzione fra "eventi naturali e quelli connessi con l'attività dell'uomo" individuando così due fattispecie distinte.

Per quanto concerne il disposto dei successivi articoli che prevedono integrazioni alla disciplina prevista dal codice con l'introduzione dell'obbligo per tutte le reti di telefonia e internet in concessione di mettere a disposizione un canale per lo svolgimento del citato servizio, si propone:

- **all'articolo 2** che, alla **lettera ee-bis)** introduce definizioni in merito alla funzione di safety check, oltre alla modifica della denominazione sopra richiamata, proprio in considerazione della peculiarità dell'ambito di operatività impresso dalle norme di settore al Servizio nazionale di protezione civile, al fine di scongiurare il rischio di escludere settori di intervento, si ribadisce l'esigenza di inserire anche qui, in luogo di una generica formulazione che richiama le emergenze connesse a calamità naturali, l'esplicito riferimento all'articolo 2 della legge 225/92 citato. Occorre peraltro precisare che i messaggi ivi richiamati hanno connotazione di allertamento. Il disposto della successiva **lettera ee-ter)** inoltre necessita di una modifica da apportare coerentemente con il cambio di denominazione sopra indicato, mediante la sostituzione del termine "controllo" con quello di "Servizio". Inoltre, considerate le peculiari caratteristiche dell'ambito in argomento, si segnala l'opportunità che l'utilizzo del servizio sia attivabile anche nell'imminenza degli eventi di protezione civile, così come eventualmente definita per le tipologie di rischio con preannuncio, in coerenza con la lettera delle disposizioni di protezione civile più volte richiamate;

- **all'articolo 3** che, introduce tra gli obiettivi generali della disciplina di reti e servizi di comunicazione elettronica, una nuova lettera **(h-bis)** nell'articolo 4 del Codice delle comunicazioni e che reca precise indicazioni, riguardo a diritti primari costituzionalmente tutelati quali quello alla vita, alla salute, all'ambiente, alla libertà ed alla sicurezza, volte alla promozione in caso di emergenze, della protezione civile e della

salvaguardia dei diritti della persona, attraverso le tecnologie dell'informazione e della comunicazione si propone, per facilitare l'interpretazione normativa in sede di applicazione, di inserire il riferimento normativo che individua le attività di protezione civile nel loro complesso;

- **all'articolo 4**, nel disposto della lettera **g-bis**), ribadita l'esigenza di fornire disposizioni coerenti con l'ambito di intervento del Servizio nazionale, si evidenzia la necessità di prevedere la nuova denominazione *della funzione di diffusione della messaggistica* e non già di *safety check*. L'orientamento assunto integra gli obiettivi e i principi dell'attività di regolamentazione, prevedendo che il Ministero e l'Autorità, nell'ambito delle rispettive competenze, promuovano gli interessi dei cittadini garantendo l'attivazione di un servizio di controllo di sicurezza, ovvero un servizio di trasmissione dati monodirezionale verso utente che, in caso di emergenze connesse a calamità naturali o eventi di natura terroristica sul territorio nazionale, assicuri alle persone presenti in una determinata area geografica la possibilità di comunicare messaggi di emergenza e istruzioni di sicurezza;

- **all'articolo 5**, ed in particolare nel disposto della **lettera a-bis**), per le medesime motivazioni precedentemente espresse, si propone di inserire il riferimento all'articolo 2 della legge 225/92;

- **all'articolo 6**, che modifica l'articolo 16-bis del codice delle comunicazioni elettroniche recante disposizioni in materia di sicurezza ed integrità e che dispone l'individuazione da parte del Ministero di adeguate misure per garantire un servizio di safety check anche in caso di emergenze connesse a calamità naturali o eventi di natura terroristica sul territorio nazionale e che le imprese che forniscono reti pubbliche di comunicazioni o servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico adottino, anch'esse, misure volte ad assicurare un servizio di safety check, si ripropongono anche qui le modifiche sopra richieste. La medesima richiesta inerisce anche il disposto **dell'articolo 7, dell'articolo 8 e dell'articolo 9**;

Riguardo poi **all'articolo 10** che reca le disposizioni per l'attuazione del citato servizio, oltre alle reiterate richieste di modifica della formulazione, occorre rifarsi alle considerazioni sopra espresse, per corroborare la richiesta di inserimento dell'esplicito riferimento al Capo del Dipartimento della protezione civile nell'azione di proposta al Presidente del Consiglio dei Ministri nella fase di predisposizione del decreto di attuazione del servizio in argomento. Al riguardo, data la complessità dell'argomento e il numero dei diversi soggetti proponenti e concertanti si suggerisce di valutare l'opportunità di estendere il lasso di tempo indicato per la predisposizione del decreto in argomento. Ad integrazione delle considerazioni espresse, si ricorda che il decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2001, n. 401, nel ridefinire

le attribuzioni del Presidente del Consiglio dei Ministri nella materia di protezione civile, stabilendo che questi promuova e coordini *“le attività delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, delle regioni, delle province, dei comuni, degli enti pubblici nazionali e territoriali e di ogni altra istituzione ed organizzazione pubblica e privata presente sul territorio nazionale, finalizzate alla tutela dell'integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da calamità naturali, da catastrofi e da altri grandi eventi, che determinino situazioni di grave rischio”*, ha anche esplicitamente individuato l'ambito di operatività del Dipartimento della Protezione Civile quale struttura organizzativa di cui il Presidente si avvale, nell'esercizio delle funzioni di coordinamento del Servizio nazionale di protezione civile.

In particolare ai sensi dell'articolo 5 della legge citata, salvo le previsioni del decreto legislativo 31 marzo 1998, n.112, il Capo del Dipartimento esercita la funzione di proposta al Presidente del Consiglio dei Ministri nell'ambito della formulazione degli *indirizzi e i criteri generali, in tutti gli ambiti indicati dall'articolo 107, comma 1, lettere a) e f), n. 1, e all'articolo 93, comma 1, lettera g), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112*; funzione questa che il Dipartimento in qualità di articolazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, espleta costantemente e in via diretta, ma che necessita, comunque, di essere esplicitata nelle disposizioni normative che prevedono l'intervento di altre Amministrazioni.

Infine, si chiede la modifica della **lettera d)** in quanto la formulazione attuale risulta poco chiara soprattutto se letta in combinato disposto con quelle recate della **lettera c)**. Infatti dall'esegesi letterale delle disposizioni parrebbe evincersi che la lettera c) rechi modalità di autorizzazione per l'attivazione del Servizio di messaggistica di allertamento, compito questo rimesso al Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, unitamente a tutti i contenuti delle lettere indicate nell'articolo in parola.

Nella speranza di aver fornito a nome del Capo del Dipartimento il contributo richiesto e, nel contempo, la reale rappresentazione del punto di vista degli operatori di protezione civile in merito alla fattibilità degli obiettivi che la proposta si prefigge, si rimane a disposizione della Commissione per qualsiasi ulteriore approfondimento. Al fine di facilitare la comprensione delle proposte si allega il testo integrato con le modifiche normative richieste.

Roma, 4 luglio 2017

