

EMANUELE SOMMARIO*

La lenta e tortuosa codificazione del diritto internazionale dei disastri

ENGLISH TITLE

The lengthy and circuitous codification of International disaster law

ABSTRACT

The intensity and frequency of natural and human-made disasters are on the rise. The number of affected individuals as well as the economic costs caused by these phenomena call for enhanced international cooperation. However, for decades international law has neglected the topic, with States jealous of their sovereign prerogatives and keen on avoiding any sort of foreign interference. The contribution will look at failed attempts to negotiate a flagship treaty dealing with issues of disaster prevention and response. It will then examine existing disaster law treaties and soft law instruments, dividing them in different categories according to their subject matter, geographical scope of application and legal status. Next, the recent work of the UN International Law Commission on the Protection of persons in the event of disasters will be analyzed, notably its Draft articles on the topic adopted in 2016. Finally, some recent developments within the UN General Assembly will be reviewed, pointing at the possibility that the Draft articles will be used as a basis to negotiate a binding multilateral treaty on disaster-related issues.

KEYWORDS

International Law – Disasters – International Law Commission – Codification – Soft Law.

1. INTRODUZIONE: DATI E TENDENZE

L'evidenza empirica segnala in maniera chiara un aumento della frequenza e del potenziale distruttivo di disastri naturali e antropici. I dati raccolti dal *Centre for Research on the Epidemiology of Disasters* (Cred) dell'Università Cattolica di Lovanio dicono che fra il 2002 e il 2022 hanno avuto luogo oltre

* Professore associato di Diritto internazionale presso la Scuola Superiore Sant'Anna, Pisa.

12.000 disastri¹, che hanno causato 1.5 milioni di morti e quasi 6.5 milioni di feriti. Più di 3.5 miliardi di persone hanno avuto bisogno di assistenza e i danni materiali ammontano a oltre 3.400 miliardi di dollari². Rispetto al ventennio precedente, il numero di eventi catastrofici è aumentato di circa il 20%, così come sono aumentati i danni economici generati. La spiegazione va rintracciata *in primis* nell'aumento dei fenomeni avversi di natura atmosferica o idrogeologica, strettamente legati al cambiamento climatico in corso³. A contribuire al numero elevato di vittime è tuttavia anche l'incremento della popolazione – che aumenta l'esposizione a eventi pericolosi – e la circostanza che un numero crescente di individui vivano in contesti privi di strumenti di prevenzione o reazione a tali eventi, il che aumenta significativamente la vulnerabilità delle comunità colpite⁴.

Quantunque la dottrina mantenga la distinzione fra disastri “naturali” e disastri attribuibili ad attività umane pericolose (“tecnologici” o “antropici”), va rimarcato in partenza come l'espressione “disastro naturale” sia almeno in parte fuorviante. Rischi legati a fenomeni naturali, come inondazioni, siccità o ondate di caldo, diventano disastri a causa della *vulnerabilità* del tessuto sociale che investono, ossia della propensione degli individui e delle comunità ad essere danneggiati. Spesso lo status sociale, politico ed economico delle persone determina impatti diversi e sproporzionati sulle collettività colpite. Inoltre, numerosi disastri naturali non sono solo legati a fattori riconducibili all'ambiente, ma sono stati resi più probabili e più intensi dai cambiamenti climatici causati dall'uomo⁵. Ogni moderno esercizio di valutazione del rischio da disastro riconosce come lo stesso sia direttamente proporzionale alla capacità distruttiva del fenomeno calamitoso, ma anche al livello di esposizione e di vulnerabilità della comunità su cui si abbatte, e inversamente proporzionale al livello di preparazione e alla capacità di reazione della stessa⁶.

1. Il database classifica come “disastro” ogni evento che risponda ad almeno uno fra i seguenti criteri: *a*) 10 o più individui deceduti; *b*) 100 o più individui coinvolti; *c*) avvenuta proclamazione di uno stato d'emergenza; *d*) richiesta di assistenza internazionale. Gli *individui coinvolti* sono tutti coloro che hanno avuto bisogno di assistenza immediata durante l'emergenza conseguente al disastro, cfr. <https://www.emdat.be/frequently-asked-questions>. Si noti che in diritto internazionale manca una definizione univoca del termine “disastro”, e che ogni strumento ne presenta una propria, contribuendo in questo modo alla frammentazione del quadro giuridico. Si veda in proposito Bartolini, 2018.

2. Dati estratti dall'*Emergency Events Database* del Cred, disponibile al sito www.emdat.be/database, visitato il 29 luglio 2022.

3. Matt McGrath, *Climate change: Big increase in weather disasters over the past five decades*, <https://www.bbc.com/news/science-environment-58396975>, 1 settembre 2021.

4. Thomas, López, 2015.

5. Raju, Boyd, Otto, 2022.

6. United Nations Office for Disaster Risk Reduction, 2015, p. 33. Si tratta di una verità già ben evidenziata da Rousseau. Commentando i motivi degli enormi danni causati dal terremoto

A fronte di fenomeni drammatici che spesso investono numerosi stati contemporaneamente, si è sviluppato nel corso dei decenni un significativo movimento di solidarietà internazionale. Già Emer de Vattel, discettando nel XVIII secolo degli obblighi di solidarietà fra gli Stati, sottolineava la necessità di prestare assistenza ai popoli colpiti da calamità naturali⁷. Tuttavia, contrariamente a quanto avvenuto per altre branche del diritto internazionale a vocazione umanitaria, quale il diritto internazionale dei diritti umani o il diritto dei conflitti armati⁸. lo sviluppo del diritto internazionale dei disastri non è stato connotato, fin qui, dall'adozione di uno strumento normativo a portata universale che regolasse in maniera olistica tutti gli aspetti giuridici rilevanti⁹. Nonostante alcuni tentativi di regolamentazione sistematica, il diritto dei disastri si è sviluppato in maniera incoerente e disarmonica. Ciò è avvenuto innanzitutto attraverso l'adozione di strumenti bilaterali, regionali o "settoriali"¹⁰, ma anche tramite un intenso ricorso a documenti di *soft law*, elaborati da organizzazioni internazionali, organizzazioni non governative (Ong) e dal Movimento della Croce Rossa Internazionale. La dottrina ha quindi evidenziato come il quadro giuridico sia lacunoso, frammentato e a tratti contraddittorio¹¹.

Obiettivo di questo breve contributo è di tracciare lo sviluppo storico del diritto internazionale dei disastri, evidenziando contestualmente i fattori che ne hanno inibito e favorito la codificazione nel corso di decenni. Nel farlo si prenderà in considerazione l'intero *ciclo del disastro*, adottando un approccio che non limita l'attenzione alla fase di risposta immediata all'emergenza ma abbraccia anche quella della ricostruzione e riabilitazione, la quale dovrebbe essere condotta in modo da ridurre la vulnerabilità a futuri eventi avversi e accompagnata dalla realizzazione di misure volte alla prevenzione dei e alla

di Lisbona del 1755, il filosofo ginevrino chiosava che “la nature n'avoit point rassemblé là vingt mille maisons de six à sept étages, et que, si les habitants de cette grande ville eussent été dispersés plus également et plus légèrement logés, le dégât eût été beaucoup moindre et peut-être nul”, Rousseau, 2005, p. 143.

7. Secondo il giurista svizzero “si un peuple est désolé par la famine, tous ceux qui ont des vivres de reste doivent l'assister dans son besoin, sans toutefois s'exposer eux-mêmes à la disette. [...] L'assistance, dans cette dure extrémité, est si essentiellement conforme à l'humanité, qu'on ne voit guères de Nation un peu civilisée y manquer absolument”, de Vattel, 1758, p. 260. Si veda anche Zorzi Giustiniani, 2021, p. 93, in cui l'autrice discute l'obbligo di solidarietà fra gli Stati riconducendolo all’“imperativo Vatteliano”.

8. Hoffman, 2000, p. 145.

9. Federazione Internazionale della Croce Rossa (Ficr), 2007, p. 25.

10. Il termine viene qui usato ad indicare trattati – bilaterali o multilaterali – tesi a regolare soltanto alcune tipologie di disastri o determinati tipi di assistenza.

11. Si veda de Guttry, 2012, p. 4, secondo il quale “[v]arious aspects of disaster prevention, management, and post-disaster recovery were codified rapidly, sometimes in a confused and unco-ordinated manner, very often causing significant overlapping and contradictions”.

preparazione ai disastri¹². In effetti, sebbene lo sforzo normativo degli Stati si sia inizialmente concentrato sugli aspetti dell'assistenza immediata allo Stato (e alle popolazioni) colpiti da disastro, l'attenzione si è di seguito comprensibilmente allargata alle fasi di ricostruzione, mitigazione e prevenzione, come dimostrato da ultimo dall'adozione del *Sendai Framework for Disaster Reduction 2015-2030*¹³. Infine, si darà conto del recente lavoro della Commissione del diritto internazionale (Cdi) delle Nu sul tema della protezione delle persone in situazione di disastro, che potrebbe essere foriero di importanti sviluppi nel processo di codificazione di questa branca del diritto internazionale.

2. PRIMI TENTATIVI DI CODIFICAZIONE A CARATTERE UNIVERSALE

Nonostante l'enorme portata distruttiva di eventi catastrofici naturali o antropici, il diritto dei disastri ha ricevuto scarsa attenzione per buona parte del XIX e del XX secolo. Eppure non mancano i riferimenti a vincoli di solidarietà che prefigurano un dovere di assistenza nei confronti degli Stati colpiti da disastri. Oltre al già citato de Vattel, va segnalata l'iniziativa del fondatore della Croce rossa internazionale Henry Dunant, il quale si era fatto promotore di una risoluzione dell'organo assembleare del Movimento di Croce Rossa, nel quale enfatizzava l'importanza del lavoro di assistenza delle società nazionali in casi di calamità naturali, considerato un utile esercizio in vista dell'attività di soccorso da prestare in situazione di conflitto¹⁴.

Il tentativo più concreto di codificazione avvenne tuttavia su iniziativa dell'italiano Giovanni Ciraolo. Testimone del devastante terremoto che colpì Messina e Reggio Calabria nel 1908, Ciraolo divenne presidente della Croce Rossa Italiana e introdusse alla XX Conferenza internazionale del Movimento di Croce Rossa la proposta di estendere le mansioni proprie dell'organizzazione in tempo di conflitto anche alle situazioni di disastro¹⁵. La proposta venne in seguito discussa in seno alla neonata Società delle Nazioni (SdN), portando

12. Sulla nozione di *ciclo del disastro*, si veda van Bavel *et al.*, 2022, pp. 31 ss.

13. Un Third World Conference on Disaster Risk Reduction, Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030, 7 aprile 2015, A/CONF.224/L.2. Si noti che il documento non è giuridicamente vincolante, ma rappresenta una lista di impegni che gli Stati hanno assunto per gestire meglio il rischio di eventi catastrofici. Il Sendai Framework era stato preCeduto dal c.d. Hyogo Framework, volto soprattutto a stabilire strategie per ridurre i danni umani e materiali causati dai disastri, cfr. Un World Conference on Disaster Reduction, Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters (Hfa), in UN World Conference on Disaster Risk Reduction, Hyogo Declaration, 22 gennaio 2005, A/CONF.206/6.

14. Risoluzione N. 3, Seconda Conferenza della Croce Rossa Internazionale, Berlino, 1869, citata in Hoffman, 2003, p. 13, n. 1.

15. Macalister-Smith, 1986, pp. 364-365.

nel 1927 alla conclusione della *Convenzione che stabilisce un'Unione internazionale di soccorso*¹⁶. L'organizzazione aveva il compito di convogliare e coordinare l'assistenza internazionale ad uno Stato parte vittima di un disastro, nell'ipotesi in cui non fosse stato in grado di fornire una risposta soddisfacente in maniera autonoma. Avrebbe inoltre dovuto incoraggiare l'adozione di "misure preventive contro le calamità", abbracciando dunque anche attività di riduzione del rischio da disastri¹⁷. Competenza corollaria era infine quella di promuovere studi nel settore.

Nonostante l'ottimismo che ne aveva accompagnato la costituzione, il contesto storico-politico segnò la fine prematura dell'Unione. Le attività dell'organizzazione si appoggiavano a donazioni volontarie da parte di Stati e soggetti privati, che presto vennero meno¹⁸. L'Unione intervenne in occasione di due terremoti a metà anni Trenta, ma la mancanza di mezzi e la crisi della SdN la resero presto completamente inattiva¹⁹. L'organizzazione cessò formalmente di esistere nel 1967 e un anno dopo le sue risorse residue e le competenze in materia di studi e ricerca vennero trasferite all'Unesco²⁰. Ha tuttavia avuto il merito di affermare alcuni principi base che connotano tutt'oggi il quadro giuridico di riferimento nel settore della prevenzione e della risposta ai disastri: la centralità della nozione di sovranità statuale, l'importanza del principio di cooperazione internazionale e di solidarietà nel far fronte a calamità eccezionali, la rilevanza di un coordinamento efficace delle risorse impiegate nella risposta, l'obbligo di non-discriminazione nei confronti di quanti avessero bisogno di assistenza²¹.

Un secondo tentativo di regolamentare l'attività di assistenza internazionale ebbe luogo in seno alle Nazioni Unite (Nu) nella prima metà degli anni Ottanta del secolo scorso. Nonostante le tensioni generate dalla Guerra fredda e il ruolo primario assunto dal principio di non-intervento negli affari interni degli Stati (anche nell'eventualità di eventi calamitosi), l'Assemblea generale (Ag) delle Nu aveva istituito nel 1972 la figura del *Disaster Relief Coordinator* (Drc), con il compito di coordinare le attività di risposta ai disastri sul territorio degli Stati che ne facessero richiesta²². Il Drc era a capo dell'*Office of the*

16. Convenzione che stabilisce un'Unione internazionale di soccorso, 12 luglio 1927 (entrata in vigore il 27 dicembre 1932). Per una panoramica su storia e funzioni dell'Unione si veda Hutchinson, 2001, p. 253.

17. Convenzione che stabilisce un'Unione internazionale di soccorso, art. 2.2.

18. Ficr, 2007, p. 27.

19. Zorzi Giustiniani, 2021, p. 2.

20. Agreement on the Transfer to the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization of Certain Responsibilities and of the Assets of the International Relief Union, 18 dicembre 1968 (entrato in vigore il 24 dicembre 1968).

21. Cubie, 2017, p. 31.

22. Ag, Risoluzione 2816 (XXVI), Assistance in cases of natural disaster and other disaster situations, 14 dicembre 1971.

United Nations Disaster Relief Organization (Undro) e doveva operare come punto di coordinamento e smistamento degli aiuti, cercando di far sì che le richieste e le offerte combaciassero e fungendo da punto informativo per gli attori sul terreno. Oltre a fornire un certo impulso all'attività umanitaria delle Nu in situazioni di disastro, il Drc cercò altresì di favorire l'adozione di nuovi strumenti pattizi che fornissero un quadro giuridico efficace alle attività di soccorso internazionali. Nel 1984 l'Undro sottopose al Comitato economico e sociale delle Nu una *Draft Convention on Expediting the Delivery of Emergency Assistance*²³. Lo strumento si proponeva di regolare le attività di assistenza umanitaria in casi di disastro naturale o antropico, prevedendo misure concrete che facilitassero, fra le altre, le attività di trasporto, sdoganamento dei beni di soccorso, comunicazione, accesso del personale straniero e il riconoscimento dei loro titoli professionali. Nonostante diverse delegazioni avessero espresso il proprio favore all'iniziativa²⁴, il trattato non fu mai adottato, incontrando l'opposizione di diversi Stati ma anche di alcune organizzazioni umanitarie. I primi sostennero che i tempi non fossero ancora maturi per l'adozione di uno strumento contenente precetti vincolanti di natura tanto "tecnica"²⁵. Le seconde – che includevano le componenti del Movimento di Croce Rossa – rimproveravano al testo un'eccessiva deferenza nei confronti degli Stati²⁶. Anche in questo caso, tuttavia, l'iniziativa risultò meritoria, contenendo il testo della convenzione indicazioni dettagliate su quali misure fossero necessarie per facilitare efficacemente il dispiegamento di missioni internazionali di soccorso.

3. LA POSITIVIZZAZIONE "ANARCHICA" DEL DIRITTO DEI DISASTRI

In assenza di una codificazione sistematica, il diritto dei disastri è oggi costituito da una plethora di strumenti, differenti per contenuti, forza precettiva e soggetti cui si rivolgono²⁷. A livello universale hanno visto la luce – prevalentemente a seguito di eventi catastrofici di grande portata – una serie di trattati "settoriali", ossia tesi a regolare attività di prevenzione e assistenza rispetto a

23. Undro, Proposed Draft Convention on Expediting the Delivery of Emergency Assistance, A/39/267/Add.2-E/1984/96/Add.2, 18 giugno 1984.

24. Macalister-Smith, 1985, pp. 159-160.

25. Bettati, 1991, p. 653.

26. Importanti organizzazioni quali Oxfam, Caritas International e il Movimento di Croce Rossa lamentarono di essere state escluse dal processo di consultazione, così come l'assenza nel testo di qualsiasi riferimento alle vittime dei disastri e alle organizzazioni non-governative impegnate nelle attività di assistenza umanitaria, cfr. Beigbeder, 1991, p. 378.

27. La quasi totalità degli strumenti menzionati in questa sezione è disponibile sul database gestito dalla Ifrc, all'indirizzo <https://disasterlaw.ifrc.org/disaster-law-database>.

determinati tipi di disastro, o a disciplinare specifiche attività di soccorso. Ad esempio, all’indomani dell’incidente della petroliera *Torrey Canyon*²⁸ venne adottata, sotto l’egida dell’Organizzazione marittima internazionale, la c.d. *Convenzione sull’intervento in alto mare*, che autorizza gli Stati rivieraschi ad adottare le misure necessarie a prevenire, attenuare o eliminare rischi gravi ed imminenti che possano derivare ai loro litorali da idrocarburi sversati in mare in seguito a un sinistro²⁹. Contestualmente vennero adottati strumenti volti a facilitare l’attività dei soccorritori, quali ad esempio la *Convenzione di Tampere* che ha l’obiettivo di ripristinare i sistemi di comunicazione sul territorio colpito da un disastro, per meglio coordinare gli sforzi degli attori umanitari³⁰. In altri casi, norme *ad hoc* concepite per essere applicate a situazioni di disastro hanno trovato posto in trattati a carattere generale. Ad esempio, la *Convenzione di Chicago sull’aviazione civile* – ideata per regolamentare il traffico aereo internazionale – contiene disposizioni che impongono agli Stati parte di facilitare il transito di velivoli che trasportano aiuti umanitari destinati alle vittime di disastri naturali o antropici, o che sono impegnati a far fronte a emergenze marittime³¹.

Altra direttrice lungo la quale si è sviluppata la disciplina è quella della conclusione di accordi a carattere regionale o sub-regionale³². Tale evoluzione si è verificata in aree geografiche particolarmente esposte a eventi catastrofici³³, ovvero laddove esistevano già sistemi di integrazione regionale ben

28. La *Torrey Canyon* era una petroliera battente bandiera liberiana che nel marzo 1967 colpì uno scoglio a largo delle coste della Cornovaglia. Lo sversamento di petrolio che ne derivò è noto come il primo disastro antropico in ambiente marino, cfr. Emanuelli, 1976.

29. Convenzione internazionale sull’intervento in alto mare in caso di sinistri che causino o possano causare inquinamento da idrocarburi, 26 novembre 1969 (entrata in vigore il 6 maggio 1975). Fino ad allora, in alto mare solo lo Stato di bandiera poteva intervenire per far fronte ad eventuali incidenti occorsi al proprio naviglio. Sempre in risposta ad un evento catastrofico particolarmente significativo – il *fallout* radioattivo di Chernobyl del 26 aprile 1986 – vennero adottate lo stesso anno ben due convenzioni volte a prevenire e limitare gli effetti di incidenti nucleari, la Convenzione sulla tempestiva notifica di un incidente nucleare, 26 settembre 1986 (entrata in vigore il 27 ottobre 1986) e la Convenzione relativa all’assistenza in caso di incidente nucleare o di situazione di emergenza radiologica, 26 settembre 1986 (entrata in vigore il 26 febbraio 1987).

30. Convenzione di Tampere sulla fornitura di risorse di telecomunicazione per l’attenuazione degli effetti delle catastrofi e le operazioni di soccorso in caso di catastrofe, 18 giugno 1998 (entrata in vigore l’8 gennaio 2005).

31. Convenzione relativa all’aviazione civile internazionale, 7 dicembre 1944 (entrata in vigore il 4 aprile 1947), Allegato 9, artt. 8.8-8.11.

32. Per una panoramica su questa tipologia di accordi, si veda de Guttry, 2012, pp. 17-33.

33. Si pensi ad esempio all’*Agreement Establishing the Caribbean Disaster Emergency Response Agency*, 26 febbraio 1991 (entrato in vigore il 19 maggio 1992), attraverso il quale gli Stati caraibici, particolarmente esposti a violenti fenomeni atmosferici, crearono un’agenzia capace di coordinare le capacità di risposta messe a disposizione dagli Stati parte (a partire dal 2009, l’Agenzia è stata trasformata nella *Caribbean Disaster Emergency Management Agency*).

sviluppati e connotati da un forte spirito solidaristico³⁴. Peraltro, gli accordi regionali si differenziano sensibilmente gli uni dagli altri in termini di efficacia pratica, dipendendo questa *in primis* dagli impegni concreti assunti dagli Stati ma, ancor più, dalle risorse materiali e finanziarie messe a disposizione, spesso non all'altezza delle aspirazioni contenute nei trattati³⁵. Esiste infine una fitta rete di accordi bilaterali fra Stati o fra Stati e organizzazioni internazionali, che costituiscono la gran parte del diritto dei disastri contemporaneo. Come prevedibile, la maggior parte dei primi sono stati conclusi fra Stati limitrofi desiderosi di stabilire accordi di mutua assistenza in caso di calamità. Presenti soprattutto sul continente europeo, riguardano generalmente questioni di natura tecnica, quali le modalità di inizio, coordinamento e conclusione delle operazioni di assistenza, l'accesso dei beni e del personale di soccorso, la ripartizione dei costi, e norme su privilegi e immunità degli operatori stranieri³⁶. Anche l'Italia ha concluso numerosi accordi del genere, con quasi tutti i paesi limitrofi³⁷. Gli accordi bilaterali fra Stati e organizzazioni internazionali (*in primis* le varie agenzie delle Nu con competenza umanitaria) fissano generalmente il quadro giuridico che regola la presenza dell'organizzazione sul territorio dello Stato³⁸.

Oltre agli accordi vincolanti fin qui descritti esiste un considerevole numero di strumenti senza carattere precettivo (rientranti nell'area della c.d. *soft law*). Si tratta di risoluzioni o dichiarazioni di organismi internazionali³⁹, ma anche di linee guida, codici di condotta e documenti di analogo tenore, promossi da gruppi di esperti o dalla comunità delle organizzazioni umanita-

34. In seno all'Ue ha preso forma il Meccanismo unionale di protezione civile, costituito con la Decisione del Consiglio Ue 2001/792/Ce, Euratom, del 23 ottobre 2001 e successivamente riformato con la Decisione del Consiglio e del Parlamento Europeo 1313/2013/Eu del 13 dicembre 2013, la Decisione del Consiglio e del Parlamento Europeo 2019/420 del 13 marzo 2019 e, da ultimo, dal Regolamento del Consiglio e del Parlamento Europeo 2021/836 del 20 maggio 2021. Il Meccanismo è inteso ad agevolare una cooperazione rafforzata negli interventi di soccorso delle protezioni civili nazionali dei paesi membri e di alcuni paesi terzi. In seno all'Unione, il Meccanismo dà espressione concreta al principio di solidarietà sancito dall'art. 222 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, secondo il quale l'"Unione e gli Stati membri agiscono congiuntamente in uno spirito di solidarietà qualora uno Stato membro sia oggetto di un attacco terroristico o sia vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo" (enfasi aggiunta).

35. Bartolini, 2017, p. 679.

36. McDermott, 2017, p. 199.

37. Per una lista completa degli accordi bilaterali in essere fra l'Italia e altri Stati cfr. Gatti, 2014, pp. 90-93.

38. Si veda ad esempio l'*Agreement between the Un and Guinea on the Status of the United Nations Mission for Ebola Emergency Response*, concluso ed entrato in vigore il 4 novembre 2014.

39. Fra le più note la Risoluzione dell'Ag delle Nu 46/182, Strengthening of the coordination of humanitarian emergency assistance of the United Nations, 19 dicembre 1991, nella quale vengono fissati i parametri generali per gli interventi di assistenza umanitaria onusiani e dettagliato il ruolo dell'Ufficio delle Nu per il coordinamento dell'assistenza umanitaria (Ocha).

rie in senso lato⁴⁰. Rientrano in questa categoria molti dei documenti adottati per individuare impegni e linee di condotta nell'ambito della riduzione del rischio da disastro⁴¹, ma anche importanti strumenti che fissano standard di condotta tecnici nell'azione di soccorso, quali la *Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response (Sphere Standards)*, adottati da alcune delle più importanti Ong umanitarie⁴². Di particolare rilievo sono anche le *International Disaster Response Law Guidelines* promosse dalla Ficr, che ha ripreso obblighi presenti in trattati internazionali per definire linee guida per gli Stati destinati ad accogliere missioni di soccorso internazionale⁴³. L'impatto concreto di tali strumenti è stato estremamente variabile. In alcuni casi hanno acquisito importanza sostanziale, venendo ad esempio espressamente menzionati in strumenti vincolanti⁴⁴. In altri casi hanno scontato i limiti tipici dei documenti normativi non vincolanti, ossia la natura volontaria dell'adesione da parte di Stati e altri attori umanitari e l'impossibilità di richiederne l'applicazione per via giudiziaria⁴⁵.

4. IL LAVORO DI CODIFICAZIONE (E SVILUPPO PROGRESSIVO) DELLA COMMISSIONE DELLE NAZIONI UNITE DEL DIRITTO INTERNAZIONALE

Si inseriscono in questo quadro piuttosto frastagliato le attività della Commissione delle Nu del Diritto Internazionale (Cdi) sul tema della “Protezione delle persone in situazione di disastro”. La Commissione si è occupata attivamente dell'argomento a partire dal 2008⁴⁶. Relatore speciale sul tema è stato nominato Eduardo Valencia-Ospina, il quale ha licenziato otto dettagliati rapporti su

40. Cfr. ad esempio il *Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and Ngos in Disaster Relief*, 1° gennaio 1994, promosso dal Movimento della Croce Rossa e da numerose Ong umanitarie per identificare regole di comportamento in grado di garantire alle operazioni di soccorso da loro promosse alti standard di indipendenza ed efficacia.

41. *In primis*, i già citati *Hyogo Framework for Action 2005-2015* e *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*, cit., n. 13.

42. La quarta edizione, rivista ed ampliata, degli *Sphere Standards* è stata adottata nel 2018, ed è disponibile su <https://spherestandards.org/handbook-2018/>.

43. Le *Guidelines for the domestic facilitation and regulation of international disaster relief and initial recovery assistance* sono state adottate all'unanimità dall'assemblea degli Stati parte delle Convenzioni di Ginevra e dai componenti del Movimento di Croce Rossa in occasione della XXX Conferenza Internazionale della Croce Rossa, cfr. Risoluzione 4, Doc. 30IC/07/R4.

44. Gli *Sphere Standards*, ad esempio, sono individuati dalla Convenzione per la protezione e l'assistenza degli sfollati interni in Africa (Convenzione di Kampala), 23 ottobre 2009 (entrata in vigore 6 dicembre 2012) come parametri di riferimento per attività di monitoraggio e valutazione di interventi di assistenza umanitaria, art. IX.2.m.

45. Sui pregi e sui limiti di questa tipologia di strumenti si rimanda a Cubie, 2011.

46. Cdi, Secretariat Memorandum on the Protection of Persons in the Event of Disasters, Doc. Nu A/CN.4/590, 11 dicembre 2007.

vari aspetti della questione, inclusi l'obbligo di solidarietà nei confronti dello Stato vittima di disastro⁴⁷, i principi umanitari che dovrebbero ispirare gli interventi di soccorso⁴⁸, gli obblighi dello stato colpito⁴⁹, e gli obblighi in materia di riduzione del rischio da disastro⁵⁰. Sulla scorta di tali rapporti e dei commenti degli Stati in seno al Sesto comitato dell'Ag, nel 2016 la Cdi ha adottato un progetto di diciotto articoli (i c.d. *Draft articles*), corredati da un commentario⁵¹. Di seguito, la Commissione ha inviato il testo all'Ag, raccomandando che venisse usato come base per l'adozione di un trattato vincolante⁵². Così facendo, la Commissione si è discostata dalla propria prassi recente, che non l'ha mai vista sollecitare l'adozione di un testo vincolante, preferendo invece ultimare i propri lavori con l'adozione di raccomandazioni o documenti di indirizzo⁵³. Peraltro, la scelta operata appare conforme alle caratteristiche formali del progetto, assimilabili per molti versi a quelle di uno strumento pattizio.

Alla luce della frammentarietà del quadro normativo pregresso, il lavoro della Commissione non poteva tradursi in una mera codificazione di principi preesistenti, nonostante la proposta del suo Segretariato suggerisse tale tipo di strategia⁵⁴. Il relatore speciale ha invece deciso fin dal principio che il progetto dovesse mirare a ricercare un equilibrio adeguato fra codificazione e sviluppo progressivo del diritto internazionale⁵⁵, mancando peraltro di esplicitare quali articoli fossero espressione di norme preesistenti e quali costituissero invece novità *de lege ferenda*. La scelta in parola, pure criticata da alcuni membri della Cdi⁵⁶, ha avuto il merito di consentire l'elaborazione di un testo maggiormente articolato, che potesse abbracciare temi rilevanti su cui non si era ancora cristallizzata una prassi statuale significativa. Tuttavia, in seno al Sesto comita-

47. E Valencia-Ospina, Second Report on the Protection of Persons in the Event of Disasters, Doc. Nu A/CN.4/615, 7 maggio 2009.

48. E Valencia-Ospina, Third Report on the Protection of Persons in the Event of Disasters, Doc. Nu A/CN.4/629, 31 marzo 2010.

49. E Valencia-Ospina, Fourth Report on the Protection of Persons in the Event of Disasters, Doc. Nu A/CN.4/643, 11 maggio 2011.

50. E Valencia-Ospina, Sixth Report on the Protection of Persons in the Event of Disasters, Doc. Nu A/CN.4/662, 3 maggio 2013.

51. Per il testo finale del progetto e il commentario si veda Cdi, Report of the International Law Commission: Sixty-Eighth Session (2 May-10 June and 4 July-12 August 2016), Doc. Nu A/71/10, 2016.

52. *Ibid.*, para. 46.

53. Bartolini, 2017, p. 681.

54. Cdi, Report of the International Law Commission: Fifty-Eighth Session (1 May-9 June and 3 July-11 August 2006), Doc. Nu A/61/10, 2006, para. 24.

55. E. Valencia-Ospina, Preliminary Report on the Protection of Persons in the Event of Disasters, Doc. Nu A/CN.4/598, 5 maggio 2008, para. 59.

56. Per le critiche rivolte al progetto dal membro statunitense si veda Murphy, 2016. Per quelle provenienti dal membro sudafricano si veda Tladi, 2017.

to dell'Ag, taluni Stati non hanno mancato di rilevare come alcune delle disposizioni contenute nel progetto costituissero significativi lanci in avanti, suggerendo nel contempo che ogni tentativo di addivenire a uno strumento vincolante fosse prematuro, e dovesse invece optarsi per l'adozione di semplici linee guida⁵⁷. Altri Stati lamentavano l'assenza di salvaguardie sufficienti a tutela del principio di sovranità statuale⁵⁸.

Le norme del progetto possono riportarsi a due tipologie di obblighi in capo agli Stati: quelli nei confronti delle vittime di un evento catastrofico, e quelli relativi alla cooperazione fra lo Stato colpito dal disastro e attori esterni coinvolti nelle attività di risposta. Alcuni dei principi contenuti in questa seconda categoria hanno suscitato un certa perplessità da parte di taluni Stati. Questi includono l'art. 11, che stabilisce l'obbligo dello Stato investito da un disastro e incapace di farvi fronte autonomamente di *ricercare* l'assistenza di altri Stati, delle Nu o di altri attori disponibili a prestarla. Il Commentario all'articolo rinviene i fondamenti di tale obbligo sia nel dovere di esercizio responsabile della sovranità statuale, sia negli obblighi positivi imposti dal diritto internazionale dei diritti umani, che prescriverebbero allo Stato colpito di ricercare sostegno internazionale per garantire i diritti fondamentali di quanti si trovino sotto la sua giurisdizione⁵⁹. Diversi Stati hanno tuttavia contestato tale lettura, sottolineando come non esista accordo “on the existence of an obligation on the part of the affected State to ask for help”⁶⁰, e rivendicando invece la centralità del consenso dello Stato colpito. Tale principio viene invero esplicitamente richiamato dall'art. 13(1) del progetto, che subordina lo svolgimento di missioni di soccorso internazionale al consenso dello Stato vittima del disastro. Tuttavia, il paragrafo 2 aggiunge che tale consenso “non può essere negato arbitrariamente”. La Cdi lega nuovamente tale obbligo a una lettura evolutiva della nozione di sovranità statale e al quadro normativo maturato a seguito dell'ampia partecipazione degli Stati a trattati che tutelano i diritti umani. Consapevole dell'indeterminatezza della nozione di “arbitrarietà”, la Cdi elenca nel commentario all'articolo circostanze nelle quali il rifiuto del consenso all'intervento esterno non vada considerato arbitrario,

57. Questa, ad esempio, la posizione degli Stati Uniti, cfr. Ag, Sixth Committee – Summary Record of the 18th Meeting (13 November 2020) Doc. Nu A/C.6/75/SR.18, 16 dicembre 2020, p. 5.

58. In tali termini si è espressa la Russia, cfr. Ag, Sixth Committee – Summary Record of the 17th Meeting (11 November 2020), Doc. Nu A/C.6/75/SR.17, 30 novembre 2020, p. 14. Per una rassegna delle posizioni degli Stati, cfr. Sommario, 2019, pp. 309-311, e Sommario, 2021, pp. 412-415.

59. Cdi, Report of the International Law Commission: Sixty-Eighth Session (2 May-10 June and 4 July-12 August 2016), cit. n. 51, pp. 44-48.

60. Questa la dichiarazione della delegata della Francia dinanzi al Sesto comitato dell'AG, v. AG, Sixth Committee – Summary record of the 23rd meeting (28 October 2011), Doc. NU A/C.6/66/SR.23, 14 novembre 2011, p. 9.

quali la capacità dello Stato di provvedere autonomamente ai bisogni della popolazione colpita, o il rifiuto di offerte di assistenza che non siano in linea coi principi di imparzialità e neutralità che devono ispirare l'azione umanitaria⁶¹. Tuttavia, in seno al Sesto comitato numerose delegazioni hanno sottolineato la natura innovativa del paragrafo in parola, ritenendo il termine “arbitrario” eccessivamente vago⁶².

Altra disposizione che ha sollevato controversie è quella codificata nell'art. 7 che impone, in situazione di disastro, un obbligo di cooperazione internazionale fra Stati e fra questi e attori umanitari. Il rappresentante cinese in seno al Sesto comitato criticò la formulazione adottata, commentando che le nozioni di solidarietà e cooperazione internazionale hanno una valenza morale anziché giuridica e che la loro inclusione nel progetto “could in no way be construed as an obligation on the part of the disaster-affected states to accept relief or on the part of states providing relief to satisfy requests for assistance”⁶³. Le critiche giunte da numerosi Stati spinsero la Cdi a specificare nel commentario all'art. 12, vertente sull'offerta di assistenza allo Stato colpito da disastro, che le offerte di aiuto “are essentially voluntary and should not be construed as recognition of the existence of a legal duty to assist”⁶⁴. La Commissione nega dunque l'esistenza di un obbligo di assistenza in caso di disastro, adottando un approccio che sembra, in ultima analisi, eccessivamente ossequioso nei confronti degli Stati e non pare prendere in debita considerazione gli sviluppi più recenti in materia di solidarietà internazionale⁶⁵.

Pur con dei limiti, il progetto ha il merito di codificare alcuni principi giuridici, chiarendone significato e portata, elemento assai utile ove si consideri che non tutti gli aspetti affrontati dal testo sono stati oggetto di una prassi internazionale copiosa. La trasformazione dei *Draft articles* in una convenzione vera e propria avrebbe il merito di chiarire e fissare in un testo vincolante sia le norme che riflettono principi di diritto internazionale generale, sia quelle che costituiscono invece espressione di sviluppo progressivo del diritto stesso.

61. Cdi, Report of the International Law Commission: Sixty-Eighth Session (2 May–10 June and 4 July–12 August 2016), cit., n. 51, p. 51.

62. Secondo il delegato dell'India, ad esempio, è necessario chiarire cosa si debba intendere con “diniego arbitrario del consenso”, e quali criteri vadano utilizzati per stabilire se allo Stato colpito manchi la capacità o la volontà di esprimere il proprio consenso ad un'offerta di aiuti avanzata da attori esterni, cfr. Ag, Sixth Committee – Summary Record of the 20th Meeting (2 November 2012), Doc. Nu A/C.6/67/SR.20, 7 dicembre 2012, p. 4.

63. Ag, Sixth Committee – Summary Record of the 20th Meeting (30 October 2009), Doc. Nu A/C.6/64/SR.20, 17 dicembre 2009, p. 5.

64. Cdi, Report of the International Law Commission: Sixty-Eighth Session (2 May–10 June and 4 July–12 August 2016), cit., n. 51, p. 57.

65. Zorzi Giustiniani, 2021, p. 170.

5. CONCLUSIONI

La prospettiva dell'utilizzo del progetto di articoli come punto di partenza per negoziare un trattato "generalista" di diritto internazionale dei disastri sembra aver preso vigore negli ultimi mesi. In seno al Sesto comitato è infatti emerso un clima maggiormente favorevole ad assecondare la raccomandazione espresa nel 2016 dalla Cdi. Sebbene sia difficile individuare le cause di questo rinnovato interesse, la circostanza di aver affrontato una catastrofe globale quale la pandemia da Covid-19 (che molti governi considerano rientrare nella definizione di disastro)⁶⁶ ha probabilmente influito nel convincere gli Stati della necessità di una maggior cooperazione nel far fronte ad eventi calamitosi di grandi proporzioni. Ha certamente giocato un ruolo anche la crescente consapevolezza che il cambiamento climatico acuirà frequenza e violenza di fenomeni atmosferici ed idrogeologici estremi, con la conseguente maggior possibilità che diano origine a disastri. Quali che siano le cause di questo nuovo atteggiamento, la sua prima conseguenza è stata l'adozione di una risoluzione dell'Ag nel dicembre 2021, attraverso la quale viene istituito un gruppo di lavoro interno al Sesto comitato che avrà il compito di esaminare il progetto di articoli e di valutare se dare seguito alla raccomandazione della Cdi di elaborare una convenzione⁶⁷. Il gruppo di lavoro dovrà riunirsi nel 2023 e nel 2024, per poi presentare un rapporto al Sesto comitato. Per allora si conoscerà il destino del progetto di articoli, con l'auspicio che si inauguri una fase negoziale che funga da viatico all'adozione di un trattato multilaterale sul tema.

Sebbene quello attuale non sia un periodo storico particolarmente favorevole all'adozione di accordi vincolanti, militano in favore dell'adozione di un trattato sia la crescente consapevolezza del bisogno di fornire una cornice giuridica più certa alle operazioni di assistenza post-disastro, sia la necessità di imporre obblighi più concreti in materia di riduzione dei rischi da disastro. Quale che sia l'esito del processo, il lavoro della Cdi rappresenta comunque un contributo significativo al settore, che prevedibilmente segnerà in maniera profonda il dibattito politico e giuridico concernente la protezione delle vittime di disastri.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Bartolini, G. (2017). Il progetto di articoli della commissione del diritto internazionale sulla «protection of persons in the event of disasters». *Rivista di Diritto Internazionale*, 100(3), 677-718.

66. Sommario, 2021, pp. 414-415.

67. Ag, Protection of Persons in the Event of Disasters, Doc. Nu A/RES/76/119, 17 dicembre 2021, p. 2.

- Id. (2018). A Taxonomy of Disasters in International Law. In F. Zorzi Giustiniani, E. Sommario, G. Bartolini, F. Casolari (eds.). *Routledge Handbook of Human Rights and Disasters* (pp. 10-26). Routledge.
- van Bavel, B., Curtis, D., Dijkman, J., Hannaford, M., De Keyzer, M., Van Onacker, E., Soens, T. (2022). *Disasters and History: The Vulnerability and Resilience of Past Societies*. Cambridge University Press.
- Beigbeder, Y. (1991). *The Role and Status of International Humanitarian Volunteers and Organizations: The Right and Duty to Humanitarian Assistance*. Martinus Nijhoff.
- Bettati, M. (1991). Un droit d'ingérence?. *Revue Générale de Droit International Public*, 95(3), pp. 639-670.
- Cubie, D. (2011). An Analysis of Soft Law Applicable to Humanitarian Assistance: Relative Normativity in Action?. *International Humanitarian Legal Studies*, 2, 177-215.
- Id. (2017). *The International Legal Protection of Persons in Humanitarian Crises. Exploring the Acquis Humanitaire*. Hart.
- Emanuelli, C. (1976). The Right of Intervention of Coastal States on the High Seas in Cases of Pollution Casualties. *University of New Brunswick Law Journal*, 25, 79-96.
- Federazione Internazionale della Croce Rossa (Ficr) (2007). *Law and Legal Issues in International Disaster Response: A Desk Study*. Federazione Internazionale della Croce Rossa.
- Gatti, M. (2014). *Il quadro giuridico per la risposta internazionale ai disastri in Italia*. Federazione Internazionale della Croce Rossa.
- de Guttry, A. (2012). Surveying the Law. In A. de Guttry, M. Gestri, G. Venturini (eds.). *International Disaster Response Law* (pp. 3-44). Springer.
- Hoffman, M. (2000). Towards an International Disaster Response Law. In P. Walker, J. Walter (eds.). *World Disasters Report 2000* (pp. 144-157). Federazione Internazionale della Croce Rossa.
- Id. (2003). What is the Scope of International Disaster Response Law. In Federazione Internazionale della Croce Rossa. *International Disaster Response Laws, Principles and Practice: Reflections, Prospects and Challenges* (pp. 13-20). Federazione Internazionale della Croce Rossa.
- Hutchinson, J.F. (2001). Disasters and the International Order II: The International Relief Union. *International History Review*, 23(2), 253-298.
- Macalister-Smith, P. (1985). *International Humanitarian Assistance: Disaster Relief Actions in International Law and Organization*. Martinus Nijhoff.
- Id. (1986). The International Relief Union: Reflections on Establishing an International Relief Union of July 12, 1927. *Legal History Review*, 54(2), 363-374.
- McDermott, R. (2017). Disaster Law. In H.-J. Heintze, P. Thielbörger (eds.). *International Humanitarian Action – Noha Textbook* (pp. 197-208). Springer.
- Murphy, S. (2016). Protection of Persons in the Event of Disasters and other Topics: The Sixty-Eighth Session of the International Law Commission. *American Journal of International Law*, 110(4), 718-745.
- Raju, E., Boyd, E., Otto, F. (2022). Stop Blaming the Climate for Disasters. *Communications Earth & Environment*, 3(1), doi.org/10.1038/s43247-021-00332-2.

- Rousseau, J. (2005). Lettre à Monsieur de Voltaire sur ses deux poèmes sur «la Loi naturelle» et sur «le Désastre de Lisbonne». *Écologie & politique*, 30, 141-154.
- Sommario, E. (2019). International Disaster Law in Practice, United Nations Bodies (2018). *Yearbook of International Disaster Law*, 1, 305-313.
- Id. (2021). International Disaster Law in Practice, United Nations Bodies (2020). *Yearbook of International Disaster Law*, 3, 407-416.
- Thomas, V., López, R. (2015). *Global Increase in Climate-Related Disasters*. Economics Working Paper Series, Asian Development Bank.
- Tladi, D. (2017). The International Law Commission's Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters: Codification, Progressive Development or Creation of Law from Thin Air?. *Chinese Journal of International Law*, 16(3), 425-451.
- United Nations Office for Disaster Risk Reduction (2015). *Making Development Sustainable: The Future of Disaster Risk Management. Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction*. United Nations Office for Disaster Risk Reduction (Unisdr).
- de Vattel, E. (1758). *Le Droit des gens ou Principes de la loi naturelle, appliqués à la conduite et aux affaires des Nations et des Souverains*, Libro II, Société typographique de Neuchâtel. Consultato nella versione pubblicata dalla Carnegie Institution, Washington, 1916.
- Zorzi Giustiniani, F. (2021). *International Law in Disaster Scenarios*. Springer.

