



RICCARDO LUPORINI*

VERSO LA CODIFICAZIONE DELL'OBBLIGO DI RIDUZIONE DEL RISCHIO DI DISASTRI NEL DIRITTO INTERNAZIONALE: STATO DELL'ARTE, SFIDE E ALCUNE PROPOSTE

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La riduzione del rischio di disastri nel diritto internazionale: lo stato dell'arte. – 2.1. Il Quadro di Sendai per la riduzione del rischio di disastri 2015-2030 e altri strumenti di *soft law*. – 2.2. Misure di prevenzione e di preparazione ai disastri in norme pattizie vincolanti a carattere universale. – 2.3. Principi e altre disposizioni internazionali rilevanti per la riduzione del rischio di disastri. – 2.4. La prevenzione e la preparazione ai disastri in strumenti regionali, accordi bilaterali e normative interne. – 3. La riduzione del rischio di disastri nel progetto di articoli della Commissione del diritto internazionale. – 4. Il dibattito nella Sesta commissione dell'Assemblea generale delle Nazioni unite. – 5. Proposte sull'integrazione della riduzione del rischio di disastri nel nuovo trattato internazionale. – 5.1. L'obbligo di riduzione del rischio di disastri. – 5.2. Il nome e le disposizioni iniziali del trattato. – 5.3. I principi guida per la gestione del rischio di disastri. – 6. Conclusioni.

1. Introduzione

Il 4 dicembre 2024, la Sesta commissione dell'Assemblea generale delle Nazioni unite ha adottato per consenso una risoluzione in cui «decide di elaborare e concludere uno strumento giuridicamente vincolante sulla protezione delle persone in caso di disastri... entro la fine del 2027 al più tardi».¹ Il testo dello strumento pattizio da concludere si dovrà basare

* Assegnista di ricerca in Diritto internazionale presso l'Istituto DIRPOLIS (Diritto, Politica, Sviluppo) della Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa. La realizzazione di questo contributo è stata sostenuta dalla Jean Monnet Chair "European and International Human Rights Standards in Conflicts and Disasters" (GA 101127519), cofinanziata dall'Unione europea. Le opinioni e i punti di vista espressi sono esclusivamente dell'autore e non riflettono necessariamente quelli dell'Unione europea o dell'EACEA. Né l'Unione europea né l'autorità erogante possono essere ritenute responsabili di tali contenuti. L'autore è grato a Emanuele Sommario e Tommaso Natoli per i loro preziosi commenti.

¹ Risoluzione dell'Assemblea generale del 4 dicembre 2024, *Protection of persons in the event of disasters*, A/79/128, par. 4. Il testo ufficiale in lingua inglese è il seguente: «Decides to elaborate and conclude a legally binding instrument on the protection of persons in the event of disasters, without prejudice to the legal effects of any particular provisions contained therein, by the end of 2027 at the latest, at the dates and location and in accordance with the modalities to be determined by the General Assembly at its eightieth session». Si veda anche G. BARTOLINI, *Toward a universal treaty on 'Protection of Persons in the Event of Disasters'*, in *EJIL:Talk!* (online), 2024.

sul progetto di articoli adottati sullo stesso tema dalla Commissione del diritto internazionale (CDI) nel 2016.² Tale decisione riveste un'importanza notevole, considerato che negli ultimi anni l'Assemblea generale si era limitata a prendere atto e promuovere gli studi della CDI, senza tuttavia intraprendere passi concreti verso l'elaborazione di strumenti giuridicamente vincolanti.³ È chiaro, tuttavia, che l'effettiva portata della decisione dipenderà dal contenuto finale del trattato nonché dal grado di coinvolgimento degli Stati sia nella fase negoziale sia, in seguito, nel processo di ratifica e attuazione.⁴

Il progetto di articoli elaborato dalla CDI si concentra sulla risposta agli eventi calamitosi e, in particolare, sull'assistenza internazionale da fornire allo Stato colpito.⁵ Tuttavia, un articolo, sui diciotto adottati, è interamente dedicato alla riduzione del rischio di disastri, che costituisce anche un elemento strutturale dell'intero progetto. L'articolo 9 prevede infatti un obbligo generale di riduzione del rischio di disastri, da attuarsi attraverso l'adozione di «tutte le misure appropriate», alcune delle quali sono elencate nel secondo comma.⁶

La riduzione del rischio di disastri (*disaster risk reduction* o DRR, nella forma più nota a livello internazionale) comprende un insieme eterogeneo di misure di prevenzione, mitigazione e preparazione, che vanno dalle valutazioni dei rischi (*risk assessment*) all'elaborazione di piani di contingenza, fino all'adozione di sistemi di allerta precoce (*early warning systems*).⁷

² Per il testo dei *Draft Articles* si veda: *Report of the International Law Commission to the General Assembly on the work of its sixty-eighth session (2 May-10 June and 4 July-12 August 2016)*, A/CN.4/SER.A/2016/Add.1 (Part 2), p.24 ss. Si veda anche G. BARTOLINI, *Il progetto di articoli della Commissione del diritto internazionale sulla 'protection of persons in the event of disasters'*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2017.

³ L'Assemblea generale ha preso una simile decisione riguardo al progetto di articoli sul tema della prevenzione e repressione dei crimini contro l'umanità, si veda la Risoluzione del 4 dicembre 2024, *United Nations Conference of Plenipotentiaries on Prevention and Punishment of Crimes against Humanity*, A/Res/79/122, par. 4. Sul seguito dei lavori della CDI, si veda: M. WOOD, *The general assembly and the international law commission: what happens to the commission's work and why?*, in I. BUFFARD et al. (a cura di) *International law between universalism and fragmentation: Festschrift in Honour of Gerhard Hafner*, Leiden, 2008 e G. NESI, *The general assembly and the formation of international law in recent years*, in C. SANTULLI, P. MARTIN-BIDOU (a cura di), *Le droit international pour un monde nouveau. International Law for a New World*, Parigi, 2023.

⁴ Al momento della stesura del presente articolo, i governi sono stati invitati dall'Assemblea generale – nel sesto paragrafo della risoluzione citata – a trasmettere al Segretario generale eventuali proposte di emendamento ai *Draft articles* entro e non oltre il 31 dicembre 2025.

⁵ Nel ciclo di gestione dei disastri si distinguono convenzionalmente le fasi della riduzione del rischio (prevenzione, mitigazione e preparazione), della risposta, e della ripresa. La fase di risposta comprende le «azioni intraprese immediatamente prima, durante o subito dopo un disastro, al fine di salvare vite umane, ridurre gli impatti sulla salute, garantire la sicurezza pubblica e soddisfare i bisogni essenziali di sussistenza delle persone colpite», così secondo il glossario elaborato da un gruppo di esperti appositamente istituito dall'Assemblea generale nel 2015, si veda: *Report of the Open-Ended Intergovernmental Expert Working Group on Indicators and Terminology Relating to Disaster Risk Reduction*, 1 dicembre 2016, A/71/644.

⁶ L'articolo è esaminato in dettaglio nelle sezioni 3 e 5.1 del presente contributo.

⁷ Secondo il glossario menzionato, la riduzione del rischio di disastri «mira a prevenire nuovi rischi, ridurre quelli esistenti e gestire il rischio residuo, contribuendo in tal modo a rafforzare la resilienza e, di conseguenza, al conseguimento dello sviluppo sostenibile». In sintesi, le misure di prevenzione e mitigazione sono finalizzate a eliminare completamente i rischi, sia nuovi sia già esistenti, o a ridurre l'intensità e gravità degli impatti. Esse comprendono, ad esempio, l'adozione di normative urbanistiche che vietino insediamenti in aree a rischio e la costruzione di dighe o argini per contenere i rischi di inondazione. Le misure di preparazione sono orientate invece a sviluppare le capacità necessarie per affrontare efficacemente un disastro e includono, tra l'altro, la pianificazione di emergenza e la formazione del personale di soccorso.

L'inclusione della riduzione del rischio di disastri nel progetto della CDI riflette un cambiamento di paradigma ormai consolidato: se in passato gli sforzi della comunità internazionale si concentravano quasi esclusivamente sull'assistenza umanitaria post-disastro, oggi viene sempre più riconosciuta la centralità di una prospettiva preventiva.⁸ La riduzione del rischio di disastri ha dunque conosciuto un suo sviluppo autonomo a livello universale, sebbene caratterizzato prevalentemente da strumenti di c.d. *soft law*,⁹ adottati principalmente sotto l'egida delle Nazioni unite, o di altre organizzazioni a carattere umanitario, tra cui spicca il Quadro di Sendai per la riduzione del rischio di disastri 2015-2030 (*Sendai Framework*).¹⁰

Le disposizioni pattizie vincolanti in materia di prevenzione e preparazione ai disastri sono piuttosto circoscritte e si rinvencono principalmente in trattati settoriali che disciplinano pericoli di origine antropica, come quelli connessi alla sicurezza nucleare, agli incidenti industriali o all'inquinamento marino, nonché in alcuni strumenti regionali, soprattutto nell'ambito dell'Unione europea, ma anche al di fuori di essa.¹¹

D'altro canto, occorre sottolineare che la riduzione del rischio di disastri trova fondamento in importanti principi del diritto internazionale, come quello di prevenzione, ed è almeno in parte integrata in una serie di obblighi giuridici riconosciuti in settori quali il diritto internazionale dell'ambiente e dei diritti umani.¹²

Muovendo dal contesto delineato, il presente contributo intende dimostrare la fondatezza e l'utilità di codificare un obbligo giuridico di riduzione del rischio di disastri all'interno di uno strumento universale vincolante che disciplini in modo organico le attività di gestione degli eventi calamitosi. Un simile approccio permetterebbe di ridurre la frammentarietà dell'attuale quadro giuridico internazionale, offrendo una cornice coerente alle diverse norme già esistenti in materia. Il contributo si propone inoltre di delineare il contenuto di tale obbligo, anche avanzando alcune proposte di modifica al testo adottato dalla CDI, in vista del futuro negoziato internazionale.

A tal fine, il contributo è articolato come segue. La seconda sezione ricostruisce sinteticamente lo stato dell'arte della riduzione del rischio di disastri nel diritto internazionale contemporaneo, evidenziando le principali fonti e il contenuto delle norme esistenti. La terza sezione analizza più da vicino la codificazione della riduzione del rischio di disastri nel Progetto di articoli della CDI sulla "Protezione delle persone in caso di disastro" del 2016. La quarta sezione prende in esame gli sviluppi successivi all'adozione del Progetto, con particolare attenzione alle posizioni assunte dagli Stati in sede di Sesta commissione dell'Assemblea generale. Infine, la quinta sezione propone alcune riflessioni su come la riduzione del rischio di disastri dovrebbe essere integrata nel futuro trattato e avanza proposte concrete di modifica al testo elaborato dalla CDI.

⁸ Si veda E.L. QUARANTELLI, *Disaster planning, emergency management and civil protection: the historical development of organized efforts to plan for and to respond to disasters*, in *Disaster Research Center University of Delaware: Preliminary Paper*, 2000.

⁹ Sul concetto di *soft law* nel diritto internazionale si veda: D. THÜRER, *Soft Law*, in *Max Planck Encyclopedias of International Law*, 2009 (online) e J. PAUWELYN, *Informal International Lawmaking: Framing the Concept and Research Questions*, in J. PAUWELYN, R.A. WESSEL, J. WOUTERS (a cura di), *Informal International Lawmaking*, Oxford, 2012, p. 22 ss.

¹⁰ Il *Sendai Framework* è esaminato nella seguente sezione 2.1. Si veda anche F. ZORZI GIUSTINIANI, *Something old, something new: disaster risk reduction in international law*, in *Questions of International Law*, 2018.

¹¹ Si vedano la sezioni 2.2 e 2.4 del presente contributo.

¹² Si veda la sezione 2.3 del presente contributo.

2. La riduzione del rischio di disastri nel diritto internazionale: lo stato dell'arte

Come anticipato nell'introduzione, a livello internazionale la riduzione del rischio di disastri è attualmente disciplinata in modo specifico principalmente mediante strumenti di *soft law*, tra cui spicca il *Sendai Framework*. In secondo luogo, misure specifiche di prevenzione e preparazione sono previste in alcuni trattati settoriali che regolano pericoli di origine antropica. In un'ottica più ampia, è possibile tuttavia riscontrare che la riduzione del rischio di disastri trova fondamento in taluni principi di diritto internazionale, ed è almeno in parte integrata in obblighi giuridici affermatasi in diversi ambiti del diritto internazionale. Rilevano inoltre strumenti e norme adottati in sede regionale, in particolare, ma non esclusivamente, nell'ambito dell'Unione europea, oltre a numerosi accordi bilaterali pertinenti. A tutto ciò occorre aggiungere, infine, che un numero crescente di Stati ha adottato normative dedicate alla riduzione del rischio dei disastri a livello nazionale e locale, il che indica una prassi diffusa e consolidata.

Questa sezione offre una panoramica sintetica di tali strumenti, con l'obiettivo di delineare lo stato dell'arte della disciplina, quale premessa necessaria per le riflessioni successive sul progetto di articoli della CDI e sull'eventuale adozione di un futuro trattato vincolante.

2.1. Il Quadro di Sendai per la riduzione del rischio di disastri 2015-2030 e altri strumenti di *soft law*

Lo strumento internazionale più completo e ampiamente riconosciuto in materia di riduzione del rischio di disastri è il Quadro di Sendai per la riduzione del rischio di disastri 2015-2030. Adottato nel marzo 2015 in occasione della Terza conferenza mondiale delle Nazioni unite sulla riduzione del rischio di disastri, il *Sendai Framework* si inserisce in una più ampia agenda politica globale post-2015, accanto all'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile,¹³ all'Agenda di Addis Abeba,¹⁴ all'Accordo di Parigi¹⁵ e all'Agenda per l'Umanità.¹⁶

Sebbene non vincolante, il *Sendai Framework* è stato oggetto di un processo negoziale interstatale ed è stato successivamente promosso dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite,¹⁷ circostanza che lo qualifica come uno strumento di *soft law* particolarmente autorevole. Esso rappresenta il principale riferimento internazionale per l'attuazione e il monitoraggio della DRR a tutti i livelli di governance. Rispetto ai precedenti strumenti,¹⁸ introduce un cambiamento di paradigma: dall'approccio reattivo centrato sulla risposta ai disastri, a una strategia proattiva basata sulla prevenzione e sulla gestione del rischio.

¹³ Risoluzione dell'Assemblea generale del 25 settembre 2015, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, A/RES/70/1.

¹⁴ Risoluzione dell'Assemblea generale del 27 luglio 2015, *Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development*, A/RES/69/313.

¹⁵ *Paris Agreement*, 12 dicembre 2015, *United Nations Treaty Collection* (UNTS) 3156.

¹⁶ Rapporto del Segretario generale per il *World Humanitarian Summit* del 2 febbraio 2016, *One humanity: shared responsibility*, A/70/709.

¹⁷ Risoluzione del 3 giugno 2015, *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030*, A/RES/69/283.

¹⁸ *Yokohama Strategy and Plan of Action for a Safer World*, adottato alla Conferenza mondiale sulla riduzione dei disastri naturali di Yokohama, Giappone, il 27 maggio 1994 e *Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters*, adottato alla Conferenza mondiale sulla riduzione dei disastri di Kobe, Giappone, il 22 gennaio 2002.

L'obiettivo principale del *Sendai Framework* è ridurre in modo sostanziale il rischio di disastri e le perdite in termini di vite umane, mezzi di sussistenza, salute e beni economici, sociali, culturali e ambientali. A tale fine, stabilisce una serie di principi guida, tra cui: la responsabilità primaria degli Stati nella prevenzione; la protezione degli individui e la promozione dei diritti umani; la partecipazione inclusiva dell'intera società; l'*empowerment* delle comunità locali; e la coerenza con altri strumenti internazionali rilevanti. Il Quadro individua quattro priorità d'azione: (i) comprendere il rischio di disastri; (ii) rafforzare la governance per gestirlo; (iii) investire nella riduzione del rischio per aumentare la resilienza; e (iv) migliorare la preparazione per rispondere efficacemente e *build back better*. Ogni priorità è accompagnata da misure specifiche, differenziate in base al livello di governance. A livello nazionale e locale, si promuove l'adozione di quadri legislativi, meccanismi istituzionali e investimenti dedicati. A livello regionale e globale, si punta sullo scambio di conoscenze e sul rafforzamento della cooperazione internazionale.

Una delle innovazioni più significative del *Sendai Framework* è l'enfasi posta sul monitoraggio dell'attuazione degli impegni assunti dagli Stati. A tal fine, esso prevede sette obiettivi globali per misurare i progressi, supportati da 38 indicatori che coprono aspetti come mortalità, popolazione colpita, perdite economiche, strategie adottate e finanziamenti ricevuti. Il monitoraggio è facilitato da una piattaforma online dedicata – il *Sendai Framework Monitor* –¹⁹ che mira a favorire trasparenza e accesso ai dati. L'attuazione del Quadro è sostenuta dal Segretario generale delle Nazioni unite e coordinata dall'Ufficio delle Nazioni Unite per la Riduzione del Rischio di Disastri (UNDRR),²⁰ che fornisce assistenza tecnica e promuove il coordinamento multilivello attraverso piattaforme globali, regionali e nazionali. La Piattaforma Globale per la DRR si riunisce ogni tre anni, mentre quelle regionali e nazionali operano con cadenza regolare per monitorare i progressi e definire le priorità future. Sebbene il *Sendai Framework* non abbia valore giuridico vincolante, ha ottenuto ampio riconoscimento e un crescente sostegno nei contesti regionali e anche nei meccanismi finanziari, come il *Global Facility for Disaster Reduction and Recovery* (GFDRR) della Banca Mondiale.²¹

Nel 2023, una revisione intermedia condotta dall'UNDRR sotto l'egida dell'Assemblea generale ha valutato i risultati raggiunti, le lacune e le sfide emergenti.²² Come spesso accade in queste occasioni, i risultati sono misti: da un lato, si registra un aumento evidente dei Paesi che hanno adottato strategie e piani di azione sulla DRR e che hanno implementato sistemi integrati di allerta precoce; dall'altro, i finanziamenti a livello globale rimangono inadeguati. Per quanto riguarda i dati quantitativi, se da un lato si osserva una diminuzione delle vittime da disastro a livello globale, dall'altro aumenta il numero delle persone colpite, anche se la pandemia da COVID-19 ha influito significativamente su queste statistiche. Con l'approssimarsi del 2030, termine del "mandato" del Quadro, iniziano inevitabilmente a circolare le prime riflessioni su un suo possibile successore, che si prevede si intensificheranno nei prossimi anni.

Sebbene, il *Sendai Framework* sia in assoluto il documento internazionale più completo e autorevole, la riduzione del rischio di disastri è specificamente trattata anche in numerosi altri strumenti di *soft law*, quali linee guida o raccomandazioni, ad esempio realizzati dalla

¹⁹ Disponibile al sito web: <https://sendaimonitor.undrr.org>.

²⁰ Si veda il sito web: <https://www.undrr.org>.

²¹ Si veda il sito web: <https://www.gfdrr.org/en>.

²² UNDRR, *The Report of the Midterm Review of the Implementation of the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030*, 2023.

Federazione internazionale della croce rossa e mezzaluna rossa (IFRC),²³ così come da altre organizzazioni internazionali e regionali,²⁴ spesso elaborati con un certo coinvolgimento dei rappresentanti degli Stati e a cui questi ultimi tendono in qualche misura a conformarsi.

Detti strumenti troverebbero un solido ancoraggio in un obbligo giuridico universale vincolante. Una codificazione di questo tipo fungerebbe da cornice normativa, conferendo maggiore rilevanza e peso giuridico ai dettagliati standard già esistenti.

2.2. *Misure di prevenzione e di preparazione ai disastri in norme pattizie vincolanti a carattere universale*

Se la riduzione del rischio di disastri è trattata in maniera specifica e organica in strumenti di *soft law*, sarebbe sbagliato sostenere che non si riscontrano affatto norme internazionali vincolanti in materia. Innanzitutto, come già menzionato, disposizioni contenenti determinate attività di prevenzione e preparazione possono essere rinvenute in alcuni trattati multilaterali settoriali che disciplinano la gestione di specifici pericoli di origine antropica. Senza alcuna pretesa di esaustività, di seguito si riportano alcuni esempi dei trattati e delle misure a cui ci si riferisce.

Nell'ambito delle attività di prevenzione, diverse convenzioni settoriali vincolanti impongono l'obbligo di effettuare valutazioni del rischio (*risk assessment*). Ad esempio, la Convenzione sulla prevenzione degli incidenti industriali rilevanti e la Convenzione sulle sostanze chimiche, entrambe adottate sotto l'egida dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL), richiedono la realizzazione di valutazioni dei pericoli industriali, obblighi che sono spesso posti a carico dei gestori privati o dei datori di lavoro.²⁵ La Convenzione sulla sicurezza nucleare richiede a ciascuno Stato parte di istituire un quadro legislativo e regolamentare per disciplinare la sicurezza degli impianti nucleari. Tale quadro deve includere un sistema di autorizzazione, disposizioni per ispezioni e valutazioni da parte delle autorità di regolamentazione, nonché la designazione di un'autorità regolatrice competente.²⁶ La Convenzione di Basilea sul controllo dei movimenti oltre frontiera di rifiuti pericolosi e sul loro smaltimento introduce invece l'obbligo per l'esportatore di fornire all'autorità competente del Paese di transito o di destinazione tutte le informazioni rilevanti, comprese le prescrizioni speciali per la gestione in caso di incidenti.²⁷

Per ciò che riguarda le attività di preparazione, diverse convenzioni multilaterali includono l'obbligo di predisporre piani di emergenza. Ad esempio, la Convenzione internazionale del 1990 sulla preparazione, la lotta e la cooperazione in materia di inquinamento da idrocarburi prevede l'adozione di un piano nazionale di emergenza per la

²³ Si vedano le *Guidelines for the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance* (IDRL *Guidelines*), adottate alla trentesima Conferenza internazionale nel novembre 2007, 30IC/07/R4, così come le *Disaster Risk Governance Guidelines. Strengthening Laws, Policies and Plans for Comprehensive Disaster Management* del 2024, disponibili al sito web: <https://disasterlaw.ifrc.org/DRMguidelines> e *The Handbook on Law and Disaster Risk Reduction*, realizzato nel 2015 in collaborazione con UNDP, disponibile al sito web: https://www.ifrc.org/sites/default/files/2021-07/IFRC_Handbook_Law_DRR.pdf.

²⁴ Si vedano, ad esempio, l'*Africa Regional Strategy for Disaster Risk Reduction*, adottata nel 2004 dall'Unione africana, e la Decisione 6/14 dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE), *Enhancing Disaster Risk Reduction*, adottata dal Consiglio ministeriale a Basilea il 5 dicembre 2014, MC.DEC/6/14.

²⁵ *Prevention of Major Industrial Accidents Convention* (ILO Convention 174) del 22 giugno 1993, art. 9 e *Chemicals Convention* (ILO Convention 170) del 25 giugno 1990.

²⁶ *Convention on Nuclear Safety*, del 26 ottobre 1996, UNTS 1963, artt. 4, 7 and 8.

²⁷ *Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal*, del 22 marzo 1989, UNTS 1673, art 13.

preparazione e la risposta agli incidenti. Questo piano definisce le relazioni organizzative tra i vari enti pubblici e privati coinvolti e richiede piani di emergenza specifici da parte delle navi, delle unità offshore e delle autorità responsabili dei porti e di altre infrastrutture per la gestione del petrolio.²⁸ Simili disposizioni si riscontrano anche nella Convenzione delle Nazioni Unite del 1997 sul diritto dei corsi d'acqua internazionali e sul loro utilizzo a fini diversi dalla navigazione, la quale richiede agli Stati di adottare tutte le misure appropriate per mitigare o prevenire i danni da inquinamento, e, quando necessario, di elaborare piani di emergenza congiunti.²⁹

Infine, diverse convenzioni internazionali in materia di rischi tecnologici e ambientali impongono l'obbligo di notificare a Stati terzi e altri attori interessati eventi pericolosi che potrebbero causare un disastro, in particolare quelli con potenziali effetti transfrontalieri. Questo obbligo – collocandosi a cavallo fra le attività di preparazione e di risposta all'emergenza – è fondamentale per consentire interventi tempestivi e coordinati oltre i confini nazionali. L'esempio principale è rappresentato dalla Convenzione sulla notifica tempestiva di un incidente nucleare, adottata nel 1986 a seguito del disastro nucleare di Chernobyl.³⁰ La Convenzione istituisce un sistema internazionale di notifica per gli incidenti nucleari che possano comportare conseguenze radiologiche transfrontaliere. Essa impone agli Stati l'obbligo di comunicare tempestivamente agli altri Stati potenzialmente interessati – direttamente o tramite l'Agenzia internazionale per l'energia atomica (AIEA) – e all'AIEA stessa, informazioni essenziali sull'incidente, quali il momento, il luogo, la natura dell'evento e ogni altro dato utile per valutarne la portata.

Queste disposizioni costituiscono un primo fondamento dell'obbligo internazionale di riduzione del rischio di disastri, la cui codificazione in uno strumento pattizio contrasterebbe la frammentarietà esistente e rafforzerebbe la coerenza del quadro giuridico complessivo.

2.3. Principi e altre disposizioni internazionali rilevanti per la riduzione del rischio di disastri

Oltre alle norme che disciplinano specificamente misure di prevenzione e preparazione alle emergenze, la riduzione del rischio di disastri trova fondamento anche in principi generali e in obblighi giuridici elaborati in altri settori del diritto internazionale.

Un riferimento centrale è rappresentato dal concetto di *due diligence* e dal principio di prevenzione. Sebbene il suo status giuridico sia stato ampiamente dibattuto, la *due diligence* nel diritto internazionale può essere intesa, in sintesi, come lo standard di condotta che impone agli Stati di adottare tutte le misure ragionevoli e appropriate per prevenire, ridurre o gestire il rischio che attività poste sotto la loro giurisdizione o controllo causino un danno a Stati terzi o ad altri beni giuridici tutelati dal diritto internazionale.³¹ Il principio di prevenzione è a sua volta consolidato in diversi ambiti del diritto internazionale, in particolare nel diritto internazionale dell'ambiente. La Corte Internazionale di Giustizia lo ha affermato in pronunce di riferimento, come nei casi *Pulp Mills* e *Gabčíkovo-Nagymaros*, sottolineando

²⁸ *International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Co-operation* del 30 novembre 1990, UNTS 1891, art. 3.

²⁹ *Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses* del 21 maggio 1997, UNTS 2999, si veda l'articolo 21 in particolare.

³⁰ *Convention on Early Notification of a Nuclear Accident* del 27 ottobre 1986, UNTS 1439.

³¹ Si veda T. KOIVUROVA, K. SINGH, *Due Diligence*, in *Max Planck Encyclopedias of International Law*, 2022 (online) nonché A. OLLINO, *Due diligence obligations in international law*, Cambridge, 2022.

l'obbligo degli Stati di prevenire e mitigare i danni ambientali, soprattutto quando possono avere conseguenze transfrontaliere.³²

Accanto a questi principi, diversi accordi multilaterali in materia ambientale contribuiscono in modo significativo a consolidare un obbligo di riduzione del rischio di disastri. Alcuni trattati affrontano processi di degrado ambientale che, nel tempo, possono aggravare i pericoli naturali. La Convenzione delle Nazioni unite per la lotta alla desertificazione, ad esempio, offre un quadro giuridico per contrastare il degrado del suolo, la desertificazione e la siccità, in particolare in regioni vulnerabili come l'Africa sub-sahariana, dove tali fenomeni possono raggiungere una gravità tale da configurarsi come disastri.³³

In questo contesto, un settore di particolare rilievo è il diritto internazionale del cambiamento climatico, alla luce della crescente frequenza e intensità di eventi estremi e altri fenomeni pericolosi. I trattati in materia³⁴ impongono agli Stati di adottare sia misure di mitigazione – riducendo le emissioni di gas serra – sia misure di adattamento. Entrambi gli ambiti si intrecciano con la riduzione del rischio di disastri: la mitigazione incide sulla componente di pericolo, attenuando nel lungo periodo la frequenza e l'intensità degli eventi climatici; l'adattamento, invece, attiene principalmente all'esposizione, alla vulnerabilità e alla capacità di risposta, sovrapponendosi in larga misura alle attività di DRR.³⁵

I pericoli legati al clima non rappresentano tuttavia l'unico ambito di attenzione per i futuri sforzi di riduzione del rischio di disastri. Le esperienze dell'Ebola e del COVID-19 hanno posto in evidenza la necessità di rafforzare i quadri giuridici internazionali per il rischio epidemico e pandemico. Lo strumento giuridico principale in materia di emergenze sanitarie pubbliche è il Regolamento sanitario internazionale (RSI), adottato nel 2005 sotto l'egida dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) e rivisto nel 2024.³⁶ Il RSI stabilisce diritti e obblighi per gli Stati nella prevenzione, individuazione e risposta a eventi sanitari con implicazioni transfrontaliere. Definisce i criteri per la dichiarazione di un'«emergenza sanitaria pubblica di rilevanza internazionale», impone agli Stati l'obbligo di notifica di tali eventi e prevede l'istituzione di punti focali nazionali. Tale quadro normativo è stato recentemente rafforzato con l'adozione del *Pandemic Agreement*. Approvato dall'Assemblea mondiale della sanità, il trattato – non ancora in vigore – disciplina le attività di prevenzione,

³² ICJ, *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)*, Sentenza del 20 aprile 2010 e *Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary v. Slovakia)*, Sentenza del 5 febbraio 1997. Si vedano anche: L.A. DUVIC-PAOLI, *The Prevention principle in international environmental law*, Cambridge, 2022; M. GERVASI, *Prevention of environmental harm under general international law: an alternative reconstruction*, Napoli, 2021; M. ARONSSON-STORRIER, *Exploring the foundations: the principles of prevention, mitigation, and preparedness in international law*, in K. SAMUEL et al. (a cura di), *The Cambridge handbook of disaster risk reduction and international law*, Cambridge, 2021.

³³ *United Nations Convention to Combat Desertification in those Countries Experiencing Serious Drought and/or Desertification, Particularly in Africa*, 14 ottobre 1994, UNTS 1954, p. 3. Si vedano anche la *Convention on wetlands of international importance especially as waterfowl habitat* ("Ramsar Convention"), 2 febbraio 1971, UNTS 996, p. 245, e la *Convention on Biological Diversity*, 5 giugno 1992, UNTS 1760.

³⁴ *United Nations Framework Convention on Climate Change*, 9 maggio 1992, UNTS 1771; *Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change*, 11 dicembre 1997, UNTS 2303; *Paris Agreement*, 12 dicembre 2015, UNTS 3156.

³⁵ Si veda: G.G. NUCERA (2023) *Le misure di adattamento al cambiamento climatico tra obblighi internazionali e tutela dei diritti umani*, Napoli, 2023; T. NATOLI, *Improving coherence between climate change adaptation and disaster risk reduction through formal and informal international lawmaking*, in *Journal of International Humanitarian Legal Studies*, 2022.

³⁶ *International Health Regulations*, 23 maggio 2005, UNTS 2509.

preparazione e risposta alle emergenze pandemiche e si fonda su un approccio improntato alla cooperazione, all'equità e al principio di *One Health*.³⁷

Infine, un altro ambito distinto e rilevante è rappresentato dal diritto internazionale dei diritti umani. Il nesso tra disastri e protezione dei diritti umani è oggi ben consolidato nelle sue dimensioni fattuali, giuridiche e operative.³⁸ Gli organi internazionali e regionali posti a tutela dei diritti umani hanno progressivamente affrontato questioni legate ai disastri. Tra gli altri, la Corte europea dei diritti umani (Corte EDU) ha emesso alcune sentenze fondamentali affermando che gli Stati possono incorrere in violazioni della Convenzione europea dei diritti umani (CEDU) per non aver adottato adeguate misure di riduzione del rischio, in relazione sia a pericoli di origine antropica sia a quelli naturali.³⁹ Questo crescente corpo giurisprudenziale rafforza il principio secondo cui, poiché i disastri possono costituire una grave minaccia al pieno godimento dei diritti umani, le autorità pubbliche hanno l'obbligo giuridico di adottare misure preventive e di preparazione adeguate.

Il radicamento della riduzione del rischio di disastri in principi generali e la sua interconnessione con obblighi esistenti in molteplici settori del diritto internazionale confermano la solidità e l'attualità di un obbligo universale in materia.

2.4. La prevenzione e la preparazione ai disastri in strumenti regionali, accordi bilaterali e normative interne

Oltre che in alcune disposizioni di portata universale, attività di prevenzione e preparazione ai disastri sono incluse in diversi strumenti di carattere regionale.⁴⁰

In Europa, sviluppi significativi si sono registrati all'interno dell'Unione europea (UE). Con il Trattato di Lisbona del 2007, la protezione civile è divenuta una politica autonoma: l'articolo 196 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) fissa l'obiettivo di migliorare «l'efficacia dei sistemi di prevenzione e protezione contro le catastrofi naturali o provocate dall'uomo». ⁴¹ Su questa base giuridica, nel 2013 è stata adottata la Decisione 1313/2013/UE, che ha istituito il Meccanismo unionale di protezione civile.⁴² Esso rafforza la cooperazione tra UE e Stati membri, concentrandosi in particolare sulla preparazione ai disastri. Il meccanismo si fonda sul Centro di coordinamento della risposta alle emergenze

³⁷ Risoluzione dell'Assemblea mondiale della sanità, *WHO Pandemic Agreement*, 20 maggio 2025, WHA78.1. Prima che il trattato sia aperto alla firma, un *Intergovernmental Working Group* dovrà negoziare e adottare un annesso relativo al sistema di *Pathogen Access and Benefit Sharing* (PABS), disciplinato dall'art. 12 del trattato. Quest'ultimo entrerà in vigore al raggiungimento di 60 ratifiche.

³⁸ Si vedano W. KÄLIN, *The human rights dimension of natural and human-made disasters*, in *German Yearbook of International Law*, 2013, p. 119 ss. e F. ZORZI GIUSTINIANI et al. (a cura di), *Routledge handbook of human rights and disasters*, London/New York, 2018.

³⁹ Corte EDU, *López Ostra v Spain*, n. 16798/90, 9 dicembre 1994; *Guerra and others v Italy*, n. 14967/89, febbraio 1998; *Öneryıldız v Turkey*, n. 48939/99, 30 novembre 2004; *Budayeva v Russia*, n. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 e 15343/02, 20 marzo 2008; *Kolyadenko v Russia*, n. 17423/05, 20534/05, 20678/05, 23263/05, 24283/05 e 35673/05, 9 luglio 2012.

⁴⁰ Si veda, in generale: T. NATOLI, *Unus Pro Omnibus, Omnes Pro Uno: regionalization and sub-regionalization of disaster management between sovereignty and solidarity*, in *International Organization Law Review*, 2021.

⁴¹ L'UE dispone attualmente, ai sensi dell'articolo 6, lett. f), TFUE, soltanto di una competenza di sostegno (c.d. "di terzo tipo") in materia. Ciò nondimeno, negli ultimi anni essa ha notevolmente ampliato il proprio raggio di azione nel settore. Si veda, in generale: M. GESTRI, *La risposta alle catastrofi nell'Unione europea: protezione civile e clausola di solidarietà*, in ID. (a cura di) *Disastri, protezione civile e diritto: nuove prospettive nell'Unione europea e in ambito penale*, Milano, 2016.

⁴² Decisione n. 1313/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, su un meccanismo unionale di protezione civile. Si veda anche S. VILLANI, *The EU Civil Protection Mechanism: instrument of response in the event of a disaster*, in *Revista Universitaria Europea*, 2017.

(*Emergency Response Coordination Centre* - ERCC) e su un insieme di capacità preimpegnate dagli Stati membri (*European Civil Protection Pool* e *rescEU*). La stessa Decisione, emendata più volte negli ultimi anni, disciplina anche attività di prevenzione, quali valutazioni del rischio e attività di formazione ed esercitazione congiunte.⁴³

Il diritto dell'Unione rileva inoltre in altri settori connessi alla riduzione del rischio di disastri. Tra gli strumenti più significativi figurano la Direttiva 2012/18/UE ("Seveso III") sulla prevenzione degli incidenti industriali,⁴⁴ la Direttiva 2007/60/CE sulla valutazione e gestione dei rischi di alluvioni ("Direttiva alluvioni")⁴⁵ e il Regolamento 2021/1119/UE ("Normativa europea sul clima") per ciò che concerne l'adattamento ai cambiamenti climatici.⁴⁶

Gli strumenti regionali rilevanti non si limitano al contesto europeo. Un altro esempio significativo è rappresentato dall'Accordo sulla gestione dei disastri e la risposta alle emergenze adottato nel 2005 dai dieci Stati membri dell'Associazione delle Nazioni del Sud-est asiatico (ASEAN).⁴⁷ Esso stabilisce un obbligo generale di cooperazione in materia di riduzione del rischio di disastri, sviluppato in articoli dedicati all'"identificazione e monitoraggio del rischio", alla "prevenzione e mitigazione", ai "sistemi di allerta precoce" e alla "preparazione". Le attività sono coordinate dall'*ASEAN Coordinating Centre for Humanitarian Assistance* (AHA Centre), istituito dallo stesso accordo.

Accanto a tali strumenti regionali, numerosi accordi bilaterali disciplinano aspetti di prevenzione e preparazione ai disastri. Un ampio repertorio di queste intese è consultabile nel *Disaster Law Database* della IFRC.⁴⁸ Anche l'Italia ha stipulato accordi di questo tipo, ad esempio con la Confederazione svizzera⁴⁹ e con il Venezuela.⁵⁰

Infine, la crescente diffusione di quadri normativi e amministrativi a livello nazionale conferma la rilevanza della materia: al momento della stesura di questo articolo, 129 Paesi dispongono di strategie di riduzione del rischio di disastri, spesso accompagnate da piani a livello locale.⁵¹

Nel complesso, la diffusione e il consolidamento di tale prassi rivelano una consapevolezza ampiamente condivisa, che travalica confini nazionali e regionali, circa la necessità di norme giuridiche sulla prevenzione e la preparazione ai disastri. Questa tendenza potrebbe trovare piena affermazione nella codificazione di un obbligo in materia in un trattato internazionale.

⁴³ Si veda, in particolare, il Capitolo II della Decisione, artt. 5 e 6.

⁴⁴ Direttiva 2012/18/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 4 luglio 2012 sul controllo del pericolo di incidenti rilevanti connessi con sostanze pericolose, recante modifica e successiva abrogazione della direttiva 96/82/CE del Consiglio.

⁴⁵ Direttiva 2007/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni.

⁴⁶ Regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021 che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 ("Normativa europea sul clima").

⁴⁷ *ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response*, 26 luglio 2005.

⁴⁸ Il database è consultabile al sito web: <https://disasterlaw.ifrc.org/fr/node/219>.

⁴⁹ Convenzione sulla cooperazione nel campo della previsione e della prevenzione dei rischi maggiori e dell'assistenza reciproca in caso di catastrofi naturali o dovute all'attività dell'uomo, 2 maggio 1995.

⁵⁰ Accordo di cooperazione tra la Repubblica italiana e la Repubblica bolivariana del Venezuela nel campo della protezione civile e amministrazione dei disastri, 23 gennaio 2009.

⁵¹ I dati sono disponibili alla piattaforma, già citata, del *Sendai Framework Monitor*: <https://sendaimonitor.undrr.org>.

3. La riduzione del rischio di disastri nel progetto di articoli della Commissione del diritto internazionale

La CDI inserì il tema della “Protezione delle persone in caso di disastri” nel proprio programma di lavoro nel 2006 con l'obiettivo di chiarire un quadro normativo internazionale frammentato e sistematizzare la materia.⁵² Benché l'attenzione fosse rivolta principalmente all'assistenza internazionale successiva a un disastro, la riduzione del rischio emerse sin da subito come componente essenziale dello studio. Già nel 2007, il Segretariato delle Nazioni unite sottolineava, nel contesto dello studio, l'esigenza per le attività internazionali di orientarsi oltre la mera risposta emergenziale verso l'adozione di misure di prevenzione e riduzione del rischio di più lungo periodo.⁵³ In tale prospettiva, il Relatore speciale Eduardo Valencia-Ospina optò in occasione del suo primo rapporto per un “approccio ampio”, volto a considerare tutte le fasi della gestione dei disastri.⁵⁴ Nel 2013 dedicò il suo sesto rapporto al tema della “Prevenzione”, analizzando nel dettaglio lo sviluppo storico del concetto di riduzione del rischio dei disastri e la prassi internazionale rilevante.⁵⁵

Il lavoro della CDI culminò nel 2016 con l'adozione in seconda lettura di diciotto articoli. Essi si dividono in una prima parte dedicata a principi e obblighi generali e una seconda, focalizzata sull'assistenza internazionale.

L'articolo 9, intitolato *Reduction of the risk of disasters* recita:

1. *Each State shall reduce the risk of disasters by taking appropriate measures, including through legislation and regulations, to prevent, mitigate, and prepare for disasters.*
2. *Disaster risk reduction measures include the conduct of risk assessments, the collection and dissemination of risk and past loss information, and the installation and operation of early warning systems.*

L'articolo codifica un obbligo per ciascuno Stato di ridurre il rischio di disastri mediante misure appropriate, qualificandolo come obbligo di condotta da commisurare alle rispettive capacità e circostanze. Il secondo paragrafo elenca, a titolo non esaustivo, alcune misure esemplificative.⁵⁶

I riferimenti alla riduzione del rischio negli altri articoli furono limitati, non per sminuirne l'importanza, ma per evidenziarne l'integrazione nell'approccio complessivo alla gestione dei disastri, evitando la proliferazione di disposizioni settoriali. Tale impostazione sembra confermata dal commentario alla disposizione.⁵⁷

⁵² Si veda lo *Yearbook of the International Law Commission* del 2006, volume II, A/CN.4/SER A/2006/Add1 (Part 2), Annex III, p.206.

⁵³ Assemblea generale, *Protection of persons in the event of disasters: Memorandum by the Secretariat* del dicembre 2007, A/CN.4/ 590, p. 26.

⁵⁴ *Preliminary report of the Special Rapporteur on the protection of persons in the event of disasters*, 5 maggio 2008, A/CN.4/598, p. 154, par. 57.

⁵⁵ *Sixth report on the protection of persons in the event of disasters by Eduardo Valencia-Ospina, Special Rapporteur*, 3 maggio 2013, A/CN.4/662.

⁵⁶ Il commentario fornisce ulteriori chiarimenti sui termini e sulla portata della disposizione. La disposizione è esaminata in dettaglio nella sezione 5.1 del presente contributo.

⁵⁷ Si veda anche A.N. PRONTO, *The ILC's Articles on the protection of persons in the event of disasters and disaster risk reduction: a legislative history*, in K.L. SAMUEL et al. (a cura di), *The Cambridge handbook of disaster risk reduction and international law*, Cambridge, 2023.

La CDI trasmise dunque il Progetto di articoli all'Assemblea generale delle Nazioni unite, raccomandando che esso costituisca la base per l'elaborazione di una convenzione internazionale in materia.⁵⁸

4. *Il dibattito nella Sesta commissione dell'Assemblea generale delle Nazioni unite*

L'Assemblea generale delle Nazioni unite ha esaminato e discusso l'opportunità di elaborare una convenzione quadro universale sulla gestione dei disastri in tre diverse occasioni tra il 2018 e il 2021. Durante questi anni, la consapevolezza da parte della comunità internazionale della necessità di una tale convenzione è sembrata crescere costantemente, influenzata sia dall'impatto della pandemia di COVID-19 che dagli effetti sempre più visibili del cambiamento climatico.⁵⁹ Nel complesso, numerose delegazioni si sono espresse a favore dell'elaborazione di un trattato, inclusi diversi Stati europei che hanno manifestato interesse a proseguire la discussione. Un'opposizione esplicita è invece giunta da un numero ristretto di delegazioni, in particolare dalla Federazione Russa, dagli Stati Uniti, dall'Iran e da Israele.⁶⁰

Nel 2020, è emerso un "core group" di Stati promotori dell'adozione di una convenzione basata sugli articoli della CDI. Sebbene la composizione del gruppo sia leggermente variata nel tempo, esso includeva principalmente Italia, Colombia, Giamaica, Nigeria e Thailandia.⁶¹

Nel 2021, la Risoluzione 76/119 dell'Assemblea generale ha istituito un "gruppo di lavoro" della Sesta commissione incaricato di esaminare la raccomandazione della Commissione circa l'elaborazione di un trattato, con sessioni previste per il 2023 e il 2024.⁶² Ciò ha offerto un'opportunità per un confronto e un dibattito più tecnico tra le delegazioni statali. In questo contesto, la maggior parte delle delegazioni si è espressa a favore dell'inclusione di un obbligo di riduzione del rischio di disastri nel futuro trattato, tra cui la Comunità degli Stati dell'America Latina e dei Caraibi, l'Unione europea e i Paesi nordici.⁶³ Guardando agli aspetti tecnici, alcune delegazioni hanno specificato che tale obbligo dovrebbe comunque configurarsi come un obbligo di condotta, lasciando agli Stati un ampio margine di discrezionalità nella sua attuazione.⁶⁴ Un numero ristretto di delegazioni – tra cui

⁵⁸ Assemblea generale, *Report of the International Law Commission Sixty-eight session 2016*, A/71/10, p.13, par. 46. Si veda anche E. VALENCIA-OSPINA, *The work of the international law commission on the 'Protection of Persons in the Event of Disasters'*, in: *Yearbook of International Disaster Law*, 2019.

⁵⁹ Si veda M. TOSCANO-RIVALTA, *Disaster risk reduction in light of COVID-19 crisis*, in *Questions of International Law*, 2020.

⁶⁰ Assemblea generale, *Sixth Committee – Summary record of the 17th meeting*, 11 novembre 2020, A/C.6/75/SR.17. Per un riepilogo, si veda E. SOMMARIO, *United Nation Bodies (2020)*, in *Yearbook of International Disaster Law*, 2022.

⁶¹ A.N. PRONTO, *Developments on the Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters (2021)*, in: *Yearbook of International Disaster Law*, 2023, p. 467.

⁶² Risoluzione dell'Assemblea generale del 9 dicembre 2021, *Protection of persons in the event of disasters*, 76/119.

⁶³ *Statement by the Permanent Mission of the Saint Vincent and the Grenadines to the United Nations On behalf of the Community of Latin American and Caribbean States (CELAC)*, *Statement on behalf of the European Union and its Member States By Mr. Thomas Ramopoulos, First Secretary, Delegation of the European Union to the United Nations*, *Statement by Denmark on behalf of the Nordic Countries (Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden) at the General Assembly, Seventy-eight Session Sixth Committee Agenda item 86: Protection of persons in the event of disasters*, 4 ottobre 2023, A/C.6/78/SR.5.

⁶⁴ *Oral report of the Chair of the Working Group Chair: H.E. Amb. Antonio Lagdameo (Philippines), Seventy-ninth session Sixth Committee Agenda item 86. Protection of persons in the event of disasters*, 8 novembre 2024.

in particolare gli Stati Uniti, comunque contrari all'elaborazione di un trattato – ha sostenuto espressamente che un obbligo di riduzione del rischio di disastri non esista nel diritto internazionale contemporaneo e debba rimanere confinato a strumenti non vincolanti.⁶⁵

Sulla scorta dell'ampio dibattito svoltosi in seno al Sesto Comitato, l'Assemblea generale ha infine adottato la risoluzione 79/128 che definisce le tappe future verso l'elaborazione del trattato.⁶⁶ Alla data di redazione del presente articolo, i governi sono invitati a presentare eventuali proposte di emendamento ai *draft articles* entro il 31 dicembre 2025. Entro la fine del 2026, un gruppo di lavoro del Sesto Comitato predisporrà un testo consolidato, mentre la fase conclusiva consisterà nella stesura del trattato entro e non oltre il 2027. Sarà compito dell'Assemblea generale determinare la sede e gli aspetti procedurali della negoziazione, sebbene la risoluzione menzioni già l'interesse manifestato dal governo delle Filippine a ospitare la conferenza diplomatica.

5. *Proposte sull'integrazione della riduzione del rischio di disastri nel nuovo trattato internazionale*

Come evidenziato nelle sezioni precedenti, la codificazione di un obbligo internazionale di riduzione del rischio di disastri in uno strumento pattizio vincolante rifletterebbe, da un lato, una prassi già ampia e diversificata, e dall'altro fornirebbe una cornice organica alle norme oggi frammentarie, contribuendo a rafforzare il quadro giuridico complessivo. La CDI ha svolto un lavoro approfondito di ricostruzione del diritto internazionale dei disastri.⁶⁷ Sebbene profili di prevenzione siano stati inclusi fin dall'inizio nel progetto, essi non hanno tuttavia ricevuto la piena rilevanza che avrebbero meritato. Si ritiene quindi essenziale che il futuro trattato riconosca compiutamente la riduzione del rischio di disastri, non soltanto attraverso un articolo specificamente dedicato, ma anche integrandola in modo organico nell'impianto complessivo dello strumento.

In questa sezione si offrono alcune riflessioni su come tale inclusione dovrebbe avvenire e, a tal fine, si formulano proposte di modifica al progetto di articoli della CDI, destinato a fungere da base negoziale. Le proposte riguardano esclusivamente la riduzione del rischio di disastri e i profili ad essa strettamente connessi, mentre ulteriori modifiche che pure potrebbero rivelarsi rilevanti non sono qui prese in esame.⁶⁸ Le formulazioni suggerite

⁶⁵ *United States Mission to the UN, Statement at the 79th General Assembly Sixth Committee Agenda Item 86: Protection of Persons in the Event of Disasters*, 4 ottobre 2024.

⁶⁶ Si vedano in particolare i paragrafi 4–6.

⁶⁷ Si veda anche A. DE GUTTRY et al. (a cura di), *International disaster response law*, 2012 e C. FOCARELLI, *Duty to protect in cases of natural disasters*, in *Max Planck Encyclopaedia of Public International Law* (online), 2013.

⁶⁸ Come si vedrà, le proposte riguardano la prima parte del progetto di articoli, fino all'articolo 9, dedicato alla riduzione del rischio di disastri. Gli articoli successivi si concentrano invece sull'assistenza esterna in caso di disastro. Anche questi ultimi, in realtà, potrebbero integrare una prospettiva di DRR, ma ciò potrebbe alterare l'impianto complessivo elaborato dalla CDI, e per il momento non si prendono in esame. Inoltre, il passaggio da un progetto di articoli a un trattato internazionale richiederà naturalmente l'aggiunta di alcune clausole finali tipiche di uno strumento vincolante. In tale quadro, il nuovo trattato potrebbe prevedere l'istituzione di una Conferenza delle Parti, con funzioni decisionali e di monitoraggio, di un Segretariato con compiti di coordinamento e supporto operativo, e di altri organi sussidiari. Tali previsioni non rientrano nelle nostre proposte, in quanto non esclusivamente legate alla riduzione del rischio di disastri; esse contribuirebbero tuttavia a rafforzarne l'attuazione e, più in generale, la rilevanza del trattato nel medio e lungo periodo. Per altre proposte relative all'intero testo, si veda il contributo dell'IFRC: *Proposals on strengthening the draft articles on the protection of persons in the event of disasters*, 2025, disponibile sul sito web: <https://disasterlaw.ifrc.org/media/4449>.

intendono offrire una soluzione che riteniamo al tempo stesso adeguata e ambiziosa, e non pretendono di anticipare l'esito del futuro processo negoziale, delle cui complessità si è pienamente consapevoli.

5.1. *L'obbligo di riduzione del rischio di disastri*

È innanzitutto fondamentale che il futuro trattato mantenga almeno una disposizione dedicata all'obbligo di riduzione del rischio di disastri, sul modello dell'attuale articolo 9 del progetto della CDI. Come evidenziato nella sezione precedente, la maggior parte delle delegazioni statali che si sono finora espresse si è mostrata favorevole a tale inclusione. Il testo dell'articolo appare inoltre già soddisfacente, soprattutto perché formula chiaramente un obbligo giuridico, come dimostra l'utilizzo del termine "shall" riferito a "each State".

L'obbligo è concepito come obbligo di condotta, che richiede agli Stati di compiere ogni sforzo ragionevole per prevenire e prepararsi ai disastri. Ciò non esclude, tuttavia, la presenza di obblighi di risultato.⁶⁹ In particolare, a ciascuno Stato dovrebbe essere richiesto di adottare un quadro legislativo e amministrativo nazionale – integrato da discipline a livello locale – in materia di riduzione del rischio di disastri. Tali quadri dovrebbero essere resi effettivi attraverso strutture istituzionali dedicate, risorse finanziarie adeguate e misure concrete di prevenzione, mitigazione e preparazione. Questo approccio riflette non solo i precetti del *Sendai Framework* e di altre linee guida internazionali, ma anche le indicazioni provenienti dalla giurisprudenza della Corte EDU e da vari comitati delle Nazioni unite in materia di diritti umani.⁷⁰

Le misure di riduzione del rischio possono assumere forme molteplici e non possono essere elencate in modo esaustivo in un singolo articolo. L'attuale paragrafo 2 dell'articolo 9 richiama tre esempi attraverso una lista non esaustiva. Si potrebbe tuttavia valutare di strutturare meglio tale elenco, chiarendo che la riduzione del rischio di disastri comprende misure di prevenzione, mitigazione e preparazione, sia di tipo strutturale che non strutturale,⁷¹ e menzionando tre esempi principali: la valutazione dei rischi ("risk assessments"), la pianificazione di emergenza ("contingency planning") e i sistemi di allerta precoce ("early warning systems"), specificando che questi ultimi debbano essere "integrated" e "multi-hazard".⁷² Adottare e dare attuazione a tali misure sull'intero territorio

Dalla stessa prospettiva, si veda anche E. SANTIEMMA, *L'accelerazione verso un trattato multilaterale sui disastri ed il ruolo dell'IFRC*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, Osservatorio sulle organizzazioni non governative, 2025.

⁶⁹ Si veda, in generale, A. MARCHESI, *Obblighi di condotta e obblighi di risultato*, Milano, 2003.

⁷⁰ Alcune delle sentenze rilevanti della Corte EDU sono già state richiamate nella nota 39. Per quanto riguarda i Comitati ONU, si veda, ad esempio, il *General Comment* n. 36 sul diritto alla vita, adottato dal Comitato per i diritti umani il 3 settembre 2019, CCPR/C/GC/36, par. 26. Si veda anche E. SOMMARIO, S. VENIER, *Human rights law and disaster risk reduction*, in *Questions of International Law*, 2018 e M. SOSSAI, *States' failure to take preventive action and to reduce exposure to disasters as a human rights issue*, in F. ZORZI GIUSTINIANI et al. (a cura di), *Routledge handbook of human rights and disasters*, London/New York, 2018.

⁷¹ Le misure strutturali consistono in interventi di carattere fisico o ingegneristico volti a ridurre l'esposizione e la vulnerabilità ai disastri, come infrastrutture antisismiche, argini e dighe, sistemi di drenaggio urbano o barriere frangiflutti. Le misure non strutturali, invece, comprendono strumenti normativi, organizzativi e sociali che incidono sui comportamenti e sull'assetto istituzionale, quali normative edilizie, pianificazione urbanistica, programmi educativi, strumenti assicurativi o campagne di sensibilizzazione.

⁷² L'espressione "multi-hazard" si riferisce a sistemi capaci di affrontare diversi eventi di pericolo (ad esempio terremoti, alluvioni e ondate di calore) in maniera coordinata, evitando la frammentazione tra singoli sistemi settoriali. L'aggettivo "integrated" sottolinea la necessità che tali sistemi non siano strumenti isolati, ma meccanismi olistici, multi-attore e multi-livello, pienamente inseriti nei quadri normativi e istituzionali, capaci

nazionale, a beneficio della popolazione, dovrebbe configurarsi a sua volta come un obbligo di risultato.

Andrebbe inoltre considerata l'introduzione, nel testo dell'articolo, di un riferimento esplicito al rispetto di standard procedurali di trasparenza e partecipazione pubblica nel processo decisionale relativo a tali misure, ormai consolidati in diversi strumenti di diritto internazionale.⁷³ Le misure adottate dovrebbero inoltre conformarsi al principio di non discriminazione e garantire particolare tutela agli individui e ai gruppi caratterizzati da specifiche vulnerabilità.⁷⁴

Per risultare realmente efficace, la riduzione del rischio non richiede soltanto interventi settoriali, ma anche la sua integrazione trasversale nelle normative nazionali e locali in ambiti rilevanti, quali la pianificazione urbana, la gestione ambientale e il contrasto al cambiamento climatico. L'articolo potrebbe riflettere questa constatazione, sottolineando l'esigenza di un'integrazione orizzontale della DRR nelle diverse politiche pubbliche.

Infine, sarebbe opportuno prevedere un rinvio espresso all'articolo 7 del progetto, relativo alla cooperazione internazionale⁷⁵ al fine di rafforzare la dimensione cooperativa della riduzione del rischio di disastri.

- Testo adottato dalla CDI:

Article 9. Reduction of the risk of disasters

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

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

- Proposta di modifica al testo:

Article 9. Disaster risk reduction

1. Each State shall reduce the risk of disasters by adopting national and local regulatory frameworks on disaster risk reduction and ensuring their effective implementation through appropriate measures.

2. Disaster risk reduction measures shall encompass prevention, mitigation, and preparedness, and shall include, inter alia, risk assessments, structural and non-structural measures, contingency plans, and integrated multi-hazard early warning systems.

3. In adopting such measures, each State shall ensure compliance with standards of transparency, access to information and public participation, guarantee non-discrimination, and provide special protection to individuals and communities particularly vulnerable to specific disaster risks.

4. Each State shall ensure the integration of disaster risk reduction into national and local laws and policies across all relevant sectors, including urban planning, environmental protection and climate change adaptation.

di collegare diversi livelli di governo e settori e di garantire al tempo stesso il coinvolgimento delle comunità interessate.

⁷³ Si vedano ad esempio: *Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters*, 25 giugno 1988 ("Aarhus Convention") e *Regional Agreement on Access to Information, Public Participation and Justice in Environmental Matters in Latin America and the Caribbean*, 4 marzo 2018 ("Escazú Agreement").

⁷⁴ Si veda F. CASOLARI, *Addressing discrimination in disaster scenarios. An international and EU law perspective*, in F. ZORZI GIUSTINIANI et al. (a cura di) *Routledge handbook of human rights and disasters*, London/New York, 2018.

⁷⁵ Si veda la seguente sezione 5.3.

5. *States shall cooperate in the field of disaster risk reduction in accordance with Article 7.*

5.2. *Il nome e le disposizioni iniziali del trattato*

La piena integrazione della riduzione del rischio di disastri nel nuovo trattato non dovrebbe esaurirsi nell'articolo a essa specificamente dedicato, ma richiede di essere adeguatamente riflessa in tutto lo strumento. Ciò riguarda varie componenti del futuro trattato, a partire dal nome, dal preambolo e da altri articoli presenti nella parte iniziale.

Con lo studio della CDI e il progetto di articoli che ne è seguito si è scelto di enfatizzare il concetto di “protezione”. Si tratta di una scelta significativa, che in linea di principio condividiamo. Permangono tuttavia alcune perplessità sul titolo del progetto: da un lato, il riferimento alle “persone” può apparire poco tecnico, poiché astrattamente idoneo a ricomprendere anche le persone giuridiche; dall'altro, la protezione dai disastri non si esaurisce nella tutela di individui e comunità umane, ma concerne altresì beni naturali, culturali ed economici. Ancora più problematico, ai nostri fini, è l'uso dell'espressione “in the event of” (“in caso di”), che rischia di accentuare la sola fase di risposta, relegando in secondo piano la dimensione preventiva.

Per queste ragioni si propone di adottare una diversa denominazione, quale “International Convention on Disaster Risk Management”. L'espressione “International Convention” sottolinea il carattere vincolante del nuovo strumento, mentre “disaster risk management” si è ormai affermato come standard terminologico di riferimento, fatto proprio dalla prassi delle Nazioni Unite, della IFRC e di altri attori rilevanti. Tale formula consente infatti di comprendere l'intero ciclo di gestione del rischio: prevenzione, mitigazione, preparazione, risposta e ricostruzione.⁷⁶

- Titolo del progetto della CDI:

Protection of persons in the event of disasters

- Proposta di denominazione per il nuovo trattato:

International Convention on Disaster Risk Management

Il Preambolo potrebbe svolgere un ruolo essenziale nel richiamare e riaffermare principi e altri strumenti pertinenti di diritto internazionale. Esso dovrebbe in particolare menzionare il principio di prevenzione, gli strumenti di *soft law* in materia di DRR, nonché altri regimi rilevanti, quali il diritto internazionale dell'ambiente e del cambiamento climatico, il diritto sanitario globale e il diritto internazionale dei diritti umani.⁷⁷

⁷⁶ Negli anni '80 e '90 l'espressione “disaster management” era la più diffusa, ma indicava essenzialmente la gestione dell'emergenza, con un'enfasi sulla risposta all'evento e senza includere la prevenzione né la fase di ripresa.

⁷⁷ Incidentalmente, è opportuno sottolineare che il Preambolo dovrebbe evitare la distinzione tra “natural and human-made disasters”, ormai superata dal riconoscimento che tutti i disastri hanno radici sociali. La formula “there is no such thing as a natural disaster”, ormai ampiamente diffusa a livello internazionale, non è meramente retorica: essa evidenzia che anche gli eventi di origine naturale implicano responsabilità delle autorità pubbliche in termini di prevenzione e preparazione e non possono in alcun caso essere descritti come fenomeni inevitabili (“acts of God”). Sarebbe dunque preferibile sostituire tale espressione con “natural and human-made hazards”.

- Proposte di integrazione al testo del preambolo adottato dalla CDI:

...

Recalling that the principle of prevention constitutes a cornerstone of international law,

Reaffirming the importance of international instruments aimed at reducing disaster risk, including the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030 and other relevant international frameworks adopted under the auspices of the United Nations,

Recognizing the close interlinkages between disaster risk reduction and other areas of international law, including but not limited to international environmental law, climate change law, global health law, and international human rights law,

...

Il primo articolo dovrebbe esplicitare lo scopo del trattato, che a nostro avviso consiste nel facilitare un'azione efficace di riduzione del rischio, risposta e ripresa dai disastri, volta a proteggere non soltanto le persone, ma anche i beni naturali, culturali ed economici.

- Testo adottato dalla CDI:

Article 1. Scope

The present draft articles apply to the protection of persons in the event of disasters.

Article 2. Purpose

The purpose of the present draft articles is to facilitate the adequate and effective response to disasters and reduction of the risk of disasters, so as to meet the essential needs of the persons concerned, with full respect for their rights.

- Proposta di modifica al testo:

Article 1. Objective

The objective of this Convention is to ensure adequate and effective disaster risk reduction, response and recovery, in order to protect people, as well as natural, cultural, social and economic assets and resources, from the adverse impacts of disasters.

L'attuale articolo 3 del Progetto riveste un ruolo centrale, poiché contiene le definizioni dei termini utilizzati, a partire da quella di "disastro". L'articolo 3, lett. (a), definisce il disastro come «a calamitous event or series of events resulting in widespread loss of life, great human suffering and distress, mass displacement, or large-scale material or environmental damage, thereby seriously disrupting the functioning of society». Il commentario chiarisce che anche eventi c.d. *slow onset*, cioè a lenta insorgenza, come l'innalzamento del livello del mare o la siccità possono dare luogo a un disastro.⁷⁸

Questa definizione, pur nel complesso soddisfacente, si discosta da quella elaborata dal gruppo di lavoro, già richiamato, istituito dall'Assemblea generale nel giugno 2015, successivamente approvata dalla stessa Assemblea e adottata dall'UNDRR. Quest'ultima definisce il disastro come: «[a] serious disruption of the functioning of a community or a

⁷⁸ Il Commentario precisa, inoltre, che le crisi politiche ed economiche, da un lato, e i conflitti armati, dall'altro, non rientrano nella nozione di disastro ai sensi del progetto di articoli. Sulla definizione di disastro nel diritto internazionale si veda anche G. BARTOLINI, *A taxonomy of disasters in international law*, in F. ZORZI GIUSTINIANI et al. (a cura di), *Routledge handbook of human rights and disasters*, London/New York, 2018.

society at any scale due to hazardous events interacting with conditions of exposure, vulnerability and capacity, leading to one or more of the following: human, material, economic and environmental losses and impacts». Secondo tale impostazione, il disastro non coincide con un evento o una serie di eventi, bensì con la conseguente interruzione (“disruption”) del funzionamento della società. In entrambe le definizioni emergono criteri volti a fissare la soglia di impatto oltre la quale una determinata situazione può qualificarsi come disastro. A questo riguardo, la definizione della CDI sembra collocare la soglia a un livello più elevato rispetto a quella dell’UNDRR, in quanto richiama espressioni come “widespread loss”, “great suffering”, “mass displacement” e “large-scale damage”. La definizione dell’UNDRR, invece, si riferisce a una “serious disruption”, attenuata però dall’inciso “at any scale”. Tali criteri sono destinati in primo luogo a fornire agli Stati un orientamento sull’individuazione delle situazioni che richiedono l’attivazione degli obblighi di risposta. Diversamente, l’obbligo di riduzione del rischio non dipende dal superamento di soglie specifiche, ma ha natura permanente ed è finalizzato, per l’appunto, a evitare che tale soglia venga raggiunta. Nel complesso, entrambe le definizioni sono valide, ma quella adottata dall’UNDRR ci sembra preferibile; la sua adozione in seno al trattato permetterebbe infatti di consolidare una nozione univoca e maggiormente condivisa a livello internazionale.

L’articolo potrebbe essere ulteriormente arricchito mediante l’introduzione di altre definizioni di rilievo. Accanto a quella di “disastro”, sarebbe opportuno includere anche la nozione di “disaster risk”. Inoltre, l’articolo attualmente contempla soltanto la definizione di “external assistance” come attività di gestione del disastro; ad essa andrebbero aggiunte le definizioni di “disaster risk reduction” – comprensiva delle sue componenti (“prevention”, “mitigation” e “preparedness”) – nonché di “disaster response” e di “disaster recovery”. Tutte queste nozioni sono contenute nel glossario elaborato dal gruppo di lavoro istituito dall’Assemblea generale.

- Testo adottato dalla CDI:

Article 3. Use of terms

For the purposes of the present draft articles:

(a) “disaster” means a calamitous event or series of events resulting in widespread loss of life, great human suffering and distress, mass displacement, or large-scale material or environmental damage, thereby seriously disrupting the functioning of society;

...

- Proposta di modifica al testo:

Article 3. Definitions

For the purposes of this Convention:

(a) “disaster” means a serious disruption of the functioning of a community or a society at any scale due to hazardous events interacting with conditions of exposure, vulnerability and capacity, leading to one or more of the following: human, material, economic and environmental losses and impacts;

(b) “disaster risk” means the potential loss of life, injury, or destroyed or damaged assets which could occur to a system, society or a community in a specific period of time, determined probabilistically as a function of hazard, exposure, vulnerability and capacity;

(c) “disaster risk reduction” means the activities aimed at preventing the creation of new risks, reducing existing risks, and managing residual risk;

- (d) “prevention” means the activities and measures to avoid existing and new disaster risks;
- (e) “mitigation” means the lessening or minimizing of the adverse impacts of a hazardous event;
- (f) “preparedness” means the knowledge and capacities developed by governments, response and recovery organizations, communities and individuals to effectively anticipate, respond to and recover from the impacts of likely, imminent or current disasters;
- (g) “disaster response” means the actions taken directly before, during or immediately after a disaster in order to save lives, reduce health impacts, ensure public safety and meet the basic subsistence needs of the people affected;
- (h) “disaster recovery” means the restoring or improving of livelihoods and health, as well as economic, physical, social, cultural and environmental assets, systems and activities, of a disaster-affected community or society, aligning with the principles of sustainable development and “build back better”, to avoid or reduce future disaster risk;

...

5.3. I principi guida per la gestione del rischio di disastri

Gli articoli 4, 5, 6, 7 e 8 del progetto della CDI enunciano alcuni principi destinati a orientare la gestione dei disastri: la dignità umana, i diritti umani, i principi umanitari e, infine, l'obbligo di cooperazione internazionale.

L'inclusione della tutela dei diritti umani riveste, ai nostri fini, un'importanza particolare. Negli ultimi anni diversi organi giurisdizionali e quasi-giurisdizionali di tutela dei diritti umani hanno affrontato questioni connesse alla riduzione del rischio di disastri, evidenziando come un'azione di prevenzione inadeguata o insufficiente da parte degli Stati possa tradursi in violazioni di diritti fondamentali. La Corte EDU, in particolare, ha ormai sviluppato una giurisprudenza consolidata in materia, riconoscendo la violazione degli artt. 2, 8 e 6 CEDU in casi di disastri derivanti sia da pericoli naturali sia da pericoli di origine antropica. Il testo della CDI, tuttavia, non riflette pienamente tale nesso: gli artt. 4 e 5 sembrano limitare il rapporto tra tutela dei diritti umani e disastri alla sola fase di risposta. Sarebbe dunque opportuno eliminare i riferimenti a “in the event of disasters” e a “persons affected by disasters”. Si potrebbe inoltre valutare l'accorpamento dei due articoli in un'unica disposizione dedicata ai diritti umani, che sottolinei altresì il profilo della dignità umana. Tale disposizione dovrebbe infine includere l'espressione “respect, protect and fulfil”, ormai consolidata nel diritto internazionale dei diritti umani, così da ricomprendere chiaramente obblighi di tutela negativi e positivi.⁷⁹

- Testo adottato dalla CDI:

Article 4. Human dignity

The inherent dignity of the human person shall be respected and protected in the event of disasters.

Article 5. Human rights

Persons affected by disasters are entitled to the respect for and protection of their human rights in accordance with international law.

⁷⁹ Sul punto, si veda: S. VENIER, *Human rights and disasters: the role of positive obligations in enhancing protection*, Cheltenham, 2023.

- Proposta di modifica al testo:

Article 4. Human dignity and human rights

Disaster risk reduction, response and recovery activities shall respect, protect and fulfil human rights and the inherent dignity of every human being, in full conformity with international law, and in particular international human rights law.

Anche l'art. 6, dedicato ai principi umanitari, collega espressamente tali principi soltanto alla fase di risposta. Pur riconoscendo che essi guidino soprattutto l'assistenza umanitaria, occorre sottolinearne la rilevanza anche per la prevenzione e la preparazione, in particolare per quanto riguarda la non-discriminazione e la tutela dei gruppi più vulnerabili. Questi principi costituiscono pilastri della DRR, come emerge dal *Sendai Framework* e da molteplici dichiarazioni dei comitati ONU per i diritti umani. È quindi essenziale che siano chiaramente estesi a tutto il ciclo di gestione dei disastri.

- Testo adottato dalla CDI:

Article 6. Humanitarian principles

Response to disasters shall take place in accordance with the principles of humanity, neutrality and impartiality, and on the basis of non-discrimination, while taking into account the needs of the particularly vulnerable.

- Proposta di modifica al testo:

Article 6. Humanitarian principles

Disaster risk reduction, response and recovery activities shall be carried out in accordance with the humanitarian principles of humanity, neutrality and impartiality, and shall be guided by the principles of non-discrimination and by the duty to ensure special protection for individuals and groups particularly vulnerable to specific disaster risks.

Infine, gli artt. 7 e 8 affrontano la cooperazione internazionale: il primo enuncia un generale obbligo di cooperare, il secondo ne specifica le forme nella sola risposta ai disastri. Nel testo adottato in prima lettura nel 2014 era previsto anche un articolo dedicato alla cooperazione in materia di riduzione del rischio di disastri, successivamente soppresso con la motivazione – ribadita anche nel commentario – che l'obbligo si estenderebbe comunque a tutte le fasi. Nondimeno, il testo attuale penalizza la DRR sotto il profilo della cooperazione. È invece indispensabile richiamarla espressamente, poiché attività come la condivisione di informazioni sui rischi transfrontalieri, le valutazioni del rischio congiunte, la formazione, la notifica tempestiva di eventi pericolosi, nonché il sostegno tecnico e finanziario agli Stati con minori capacità, sono decisive per la prevenzione e la preparazione. Anche questi due articoli potrebbero essere unificati in una disposizione più ampia sulla cooperazione internazionale, che includa in modo esplicito anche le forme di collaborazione nella fase di riduzione del rischio. Si potrebbe infine chiarire che tali attività possono svolgersi tanto nel quadro della stessa Convenzione quanto mediante specifici accordi bilaterali o multilaterali, o altri meccanismi giuridico-istituzionali.

- Testo adottato dalla CDI:

Article 7. Duty to cooperate

In the application of the present draft articles, States shall, as appropriate, cooperate among themselves, with the United Nations, with the components of the Red Cross and Red Crescent Movement, and with other assisting actors.

Article 8. Forms of cooperation in the response to disasters

Cooperation in the response to disasters includes humanitarian assistance, coordination of international relief actions and communications, and making available relief personnel, equipment and goods, and scientific, medical and technical resources.

- Proposta di modifica al testo:

Article 7. Duty to cooperate in international disaster risk management

1. In disaster risk reduction, response and recovery activities, and in the application of the present Convention, States shall cooperate among themselves, with the United Nations, with the components of the Red Cross and Red Crescent Movement, and with other assisting actors.

2. Such cooperation shall include, inter alia, the exchange of information on cross-border risks, joint risk assessments, training and capacity-building activities, the notification of hazardous events, the provision of humanitarian assistance, the coordination of international relief operations and communications, and the mobilisation of relief personnel, equipment and goods, as well as scientific, medical, financial and technical resources.

3. These and other cooperative activities may be carried out within the framework of the present Convention, or through the conclusion of specific agreements, or by means of other international legal or institutional mechanisms.

6. Conclusioni

Per lungo tempo, l'assistenza umanitaria in risposta ai disastri ha rappresentato la priorità dell'azione internazionale nella gestione di tali eventi. Progressivamente, tuttavia, la dimensione preventiva è emersa con sempre maggiore forza, consentendo alla riduzione del rischio di disastri di svilupparsi come ambito autonomo del diritto internazionale. L'obiettivo di prevenire e prepararsi ai disastri è oggi riconosciuto in molteplici strumenti di *soft law*, a partire dal *Sendai Framework*, e trova riflesso in obblighi pattizi settoriali; esso, inoltre, si fonda su principi consolidati del diritto internazionale – come il principio di prevenzione – ed è sostenuto da norme sviluppatesi in ambiti diversi, quali il diritto internazionale dell'ambiente e dei diritti umani. Disposizioni vincolanti si rinvencono anche in contesti regionali, mentre un numero crescente di Stati ha adottato legislazioni interne in materia.

La Commissione del diritto internazionale, con il suo studio sulla “Protezione delle persone in caso di disastri”, ha svolto un ruolo determinante nel consolidamento e nello sviluppo progressivo del diritto internazionale dei disastri. Il suo lavoro ha contribuito ad accrescere l'attenzione sulla materia, sia in ambito accademico – si pensi alla nascita dello

Yearbook of International Disaster Law –⁸⁰ sia sul piano della diplomazia giuridica. La decisione dell'Assemblea generale di avviare il processo per l'adozione di un trattato vincolante ne rappresenta la più chiara conferma.

Un approccio di prevenzione era presente sin dall'inizio nel progetto della CDI, sebbene l'accento fosse posto soprattutto sull'assistenza internazionale post-disastro. In questo quadro, l'adozione dell'articolo 9 ha segnato un passo significativo, configurando un vero e proprio obbligo di riduzione del rischio di disastri. Resta aperta la questione della sua natura giuridica: se esso codifichi una norma già parte del diritto internazionale consuetudinario o se rappresenti invece uno sviluppo progressivo. Il commentario, pur senza dichiararlo espressamente, sembra propendere per la prima opzione, richiamando ampia prassi statale; alcuni membri della CDI hanno invece mostrato maggiore cautela.⁸¹ Anche qualora si riconosca che tale obbligo sia già consuetudinario, la sua codificazione pattizia non sarebbe affatto superflua, poiché contribuirebbe a precisarne i contenuti, consolidarne il riconoscimento da parte degli Stati e rafforzare la coerenza di un quadro giuridico ancora frammentato. Al contempo, il processo negoziale in corso costituisce un'occasione privilegiata per consolidare ulteriormente l'*opinio juris* statale in materia.

Alla luce di queste considerazioni, appare essenziale che la riduzione del rischio di disastri sia parte integrante del futuro trattato, non solo attraverso un articolo specificamente dedicato, ma anche mediante la sua integrazione trasversale nella struttura complessiva. Questo contributo ha inteso da un lato mostrare come la DRR sia già saldamente radicata nel diritto internazionale contemporaneo, e dall'altro formulare proposte concrete su come gli obblighi degli Stati in questo ambito possano essere meglio definiti nel nuovo strumento pattizio.

In particolare, l'obbligo di riduzione del rischio di disastri va inteso come obbligo di condotta, proporzionato alle capacità di ciascuno Stato, ma deve includere anche precisi obblighi di risultato: l'adozione di quadri normativi nazionali e locali, e l'attuazione di misure concrete di prevenzione e preparazione, come sistemi di allerta precoce efficaci. La DRR ha anche una dimensione di cooperazione internazionale che non può essere marginalizzata: lo scambio di informazioni, le attività di *capacity-building*, le attività di formazione congiunte, il sostegno finanziario e tecnologico, così come la notifica dei rischi transfrontalieri, costituiscono elementi imprescindibili.

Con la decisione dell'Assemblea generale del dicembre 2024 si è aperta una nuova e complessa fase per il diritto internazionale dei disastri, che dovrebbe condurre al suo definitivo consolidamento. Le sfide non mancano: sarà decisivo verificare non solo il contenuto del futuro trattato, ma anche il grado di coinvolgimento degli Stati nella sua elaborazione, ratifica e attuazione. Un testo ambizioso ma scarsamente condiviso rischierebbe di restare lettera morta; al contrario, solo un trattato largamente accettato e attuato potrà realmente rafforzare il ruolo del diritto internazionale nella riduzione del rischio di disastri.

⁸⁰ La versione online è disponibile al sito web: <https://brill.com/view/journals/yido/yido-overview.xml>.

⁸¹ S. D. MURPHY, *Protection of persons in the event of disasters and other topics: the sixty-eighth session of the international law commission*, in *American Journal of International Law*, 2016; D. TLADI, *The international law commission's draft articles on the protection of persons in the event of disasters: codification, progressive development or cre-ation of law from thin air?*, in *Chinese Journal of International Law*, 2017.