



## OSSERVATORIO SULLE ORGANIZZAZIONI NON GOVERNATIVE N. 1/2025

### 1. L'ACCELERAZIONE VERSO UN TRATTATO MULTILATERALE SUI DISASTRI ED IL RUOLO DELL'IFRC

#### 1. Introduzione

«The frequency and intensity of disasters have been increasing worldwide, compounded by climate change. People in vulnerable situations often bear a disproportionate burden in the face of disasters and emergencies. Disasters and crises are wreaking havoc on communities and their livelihoods across all regions. Disaster risk governance, supported by strong and well implemented legal and regulatory frameworks, is the foundation for the robust disaster risk management system required to manage disaster risks and keep people safe in our increasingly hazardous worlds» (così J. CHAPAGAIN, in [IFRC Disaster Risk Governance Guidelines](#), Geneva, 2024, *Foreward*). Queste le parole del Segretario Generale della Federazione Internazionale delle Società Nazionali della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa (IFRC) in occasione della pubblicazione delle recentissime Linee guida dell'Organizzazione in materia di *governance* dei disastri; parole che – da una parte – tratteggiano il preoccupante quadro globale relativo alla situazione di fatto in cui versa attualmente il nostro pianeta e – dall'altra – contengono già *in nuce* lo spirito del nuovo approccio degli studi in materia, di cui la stessa Organizzazione è da sempre promotrice e capofila.

In questo articolo, dunque, ci proponiamo di porre in evidenza il grande contributo della società civile e, in particolare, del Movimento Internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa, prima nel settore della risposta ai disastri e poi in quello della prevenzione del loro stesso rischio, ripercorrendo le tappe che hanno visto la comunità internazionale adottare i primi principali strumenti in materia, segnando l'evoluzione dei concetti e degli approcci scientifici sulla gestione del rischio da disastri, fino a portare all'elaborazione da parte della Commissione del Diritto internazionale delle Nazioni Unite di un "Progetto di articoli sulla protezione delle persone in caso di disastro". Le citate Linee guida IFRC, infatti, giungono pressoché contemporaneamente ad una importantissima decisione dell'Assemblea Generale ONU, dello scorso 15 novembre 2024 ([A/C.6/79/L.16](#)), che, dopo tanti anni, rompe gli indugi e stabilisce una data certa entro la quale l'atteso trattato multilaterale sulla gestione internazionale dei disastri e delle loro conseguenze umanitarie dovrà essere adottato.

#### 2. Gli strumenti internazionali esistenti

Il c.d. diritto internazionale dei disastri è una branca relativamente giovane del diritto internazionale che si occupa delle questioni giuridiche e dei quadri normativi associati alla risposta ai disastri, con particolare attenzione all'assistenza umanitaria internazionale (cfr. F.

ZORZI GIUSTINIANI, *International Law in Disaster Scenarios: Applicable Rules and Principles*, New York, 2021).

Sebbene, come anticipato, non sia stato creato sino ad oggi alcuno strumento multilaterale vincolante per la risposta internazionale ai disastri, non è vero – come sostengono i detrattori – che il diritto internazionale non si sia curato dell'argomento. Al contrario, dopo la Seconda Guerra Mondiale, il diritto internazionale dei disastri, o meglio sulla cooperazione internazionale legata agli aiuti umanitari in caso di disastro, si è sviluppato a livello globale su binari paralleli in molti settori del diritto internazionale (bilaterale e multilaterale), così come in molti strumenti di 'soft law', quali ad esempio risoluzioni, dichiarazioni, codici, modelli e linee guida, a dimostrazione del consenso internazionale sulle migliori prassi in materia.

E, la rilevanza e l'interesse dell'argomento per tutti i membri della comunità internazionale è innegabile, se si considera che, come dimostrato dagli eventi calamitosi verificatisi in tutte le regioni del mondo negli ultimi decenni (non ultima la pandemia di COVID-19), nessuno Stato può ragionevolmente considerarsi immune dalla necessità occasionale di fare ricorso all'assistenza internazionale, a fronte del fatto che pochi di essi sono adeguatamente preparati alla possibilità che un giorno possano doverla richiedere. Come vedremo, da questa esigenza squisitamente governativa, si è passati nel corso degli anni ad ampliare lo scopo del diritto internazionale dei disastri fino ad includervi quello della riduzione della vulnerabilità umana, attraverso la promozione di una preparazione dell'ordinamento giuridico alle emergenze, attraverso assistenza tecnica, formazione e ricerca, oltre che, naturalmente, attraverso la cooperazione internazionale.

Al primo illustre, ma fallimentare, tentativo di cooperazione permanente rappresentato dalla *International Relief Union*, creata nel 1927 su iniziativa dell'italiano Giovanni Ciraoletto per coordinare l'assistenza internazionale in caso di disastro, dopo la Prima Guerra Mondiale, diverse Organizzazioni internazionali e agenzie specializzate delle Nazioni Unite (OCHA, WFP, FAO, UNICEF, OMS, UNDP, UNEP, UNHCR) hanno assunto mandati in materia di soccorso internazionale in caso di disastro (cfr. E. G. SOMMARIO, *International Disaster Law in Practice - United Nations Bodies* (2020), in *Yearbook of International Disaster Law*, n. 3, p. 407 ss.), così come Organizzazioni regionali e ONG umanitarie, tra cui la stessa Federazione Internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa. Non per nulla, il diritto internazionale dei disastri prende le mosse da alcuni principi cardine, da una parte, della più antica branca del diritto internazionale umanitario, dall'altra, della coeva ma estremamente più prolifica branca del diritto internazionale dei diritti umani, per trovare applicazione in tutti quei settori del diritto internazionale interessati da responsabilità e spostamenti di persone e cose transfrontalieri (ad esempio, il diritto doganale, quello dei trasporti, quello delle telecomunicazioni, e – non ultimi – il diritto sanitario e quello ambientale e sugli incidenti industriali) (per approfondimenti sulle norme rilevanti in ciascuno di questi ambiti del diritto internazionale, si veda l'ottimo studio di D. FISHER, *Law and Legal Issues in International Disaster Response: a Desk Study*, IFRC, Geneva, 2007, cap. 3).

Restringendo, per motivi di spazio, la nostra disamina al diritto internazionale umanitario, è chiaro che la principale differenza tra questo ed il diritto internazionale dei disastri consista nel loro differente ambito di applicazione, laddove l'applicazione del diritto internazionale umanitario è generalmente limitata a situazioni di conflitto armato (il quale, è bene chiarirlo, non è in alcuna circostanza rientrante nelle attuali definizioni di "disastro"). Tuttavia, esistono alcune eccezioni a tale regola generale, ad esempio nel fatto che le Convenzioni di Ginevra e i loro Protocolli aggiuntivi garantiscono l'uso indicativo da parte

delle Società nazionali di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa e delle autorità nazionali di protezione civile dei rispettivi emblemi e segni sia in tempo di pace che di guerra. E, d'altro canto, bisogna anche ricordare che, quando disastri naturali o causati dall'uomo per motivi non legati al conflitto coincidono con una situazione di conflitto armato, il diritto internazionale umanitario prevarrà come *lex specialis* applicabile su tutte le altre norme concorrenti, ivi incluso il diritto internazionale dei disastri.

Per limitarci dunque alla questione rilevante ai fini di questo articolo, ovvero quella dell'eredità trasmessa dal diritto umanitario a quello dei disastri, dalla quale quest'ultimo ha preso le mosse, è utile guardare al primo per analogia, laddove affronta le stesse questioni affrontate dal secondo (cfr. D. FISHER, *Law and Legal Issues*, cit., p. 36 ss.). L'art. 59 della Quarta Convenzione di Ginevra, ad esempio, stabilisce che «se tutta o parte della popolazione di un territorio occupato non è adeguatamente rifornita, la potenza occupante accetterà programmi di soccorso a favore di detta popolazione e li faciliterà con tutti i mezzi a disposizione». Fatto salvo il diritto di controllo, sia la potenza occupante che tutte le altre parti contraenti sono tenute a «permettere il libero passaggio» delle spedizioni di aiuti provenienti da «organizzazioni umanitarie imparziali», compreso il Comitato Internazionale della Croce Rossa (ICRC), e a «garantire la loro protezione». Come sottolineato dal Commento dell'ICRC alla Quarta Convenzione di Ginevra (cfr. J. S. PICTET, a cura di, *Commentary, IV Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War*, ICRC, Geneva, 1958), il requisito di accettare tale provvedimento quando necessario è 'incondizionato'.

Doveri simili sono espressi all' art. 70 del Primo Protocollo Aggiuntivo riguardante il territorio non occupato degli Stati coinvolti in conflitti internazionali e all'art.18 del Secondo Protocollo Aggiuntivo sui conflitti non internazionali; tuttavia, essi sono condizionati al consenso delle parti interessate. Il Commento ICRC a queste disposizioni afferma che tale consenso non può essere negato arbitrariamente, poiché ne deriverebbe necessariamente la violazione del divieto di diritto internazionale umanitario di utilizzare la fame come metodo di guerra (cfr. Y. SANDOZ ET AL., *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949*, ICRC, Geneva, 1987). Per quanto riguarda i meccanismi di offerta di tale assistenza, l'art. 30 della Quarta Convenzione di Ginevra prevede che alle organizzazioni umanitarie siano «concesse tutte le strutture» necessarie per fornire assistenza «entro i limiti stabiliti da considerazioni militari o di sicurezza» e che anche i civili che necessitano di tale assistenza debbano avere «massima facilità» nel richiederla e riceverla. Un linguaggio simile è impiegato nell'art. 142 riguardo agli aiuti inviati alle persone detenute, sebbene quella sezione preveda anche che le parti possano controllare il numero di società e organizzazioni coinvolte nella fornitura di aiuti purché tale limitazione non ne ostacoli l'offerta.

L'art. 61 della Quarta Convenzione di Ginevra prevede inoltre che le spedizioni di aiuti siano «esenti nel territorio occupato da ogni tassa, imposta o dazio doganale a meno che questi non siano necessari nell'interesse dell'economia del territorio». Essa prevede inoltre che la potenza occupante «faciliti la loro rapida distribuzione». Il Commento ICRC a questa norma rileva che il limite all'esenzione da tasse, imposte e dazi è stato incluso per essere applicato ad alcune spedizioni di aiuti non gratuite, ma inviate dietro pagamento, in base ad un accordo a lungo termine tra Governi e che gli Stati dovrebbero pertanto considerarlo assolutamente eccezionale, poiché concedere l'esenzione assoluta da ogni onere è davvero l'unico modo di agire nel vero spirito delle azioni di soccorso (cfr. J. S. PICTET, *Commentary, IV*, cit.).

In una nota simile, il Commento ICRC all'art. 70 del Primo Protocollo Aggiuntivo afferma inoltre che l'intenzione dietro il requisito contenuto in quella disposizione di 'passaggio rapido e senza ostacoli' era quella «*to avoid any harassment, to reduce formalities as far as possible and dispense with any that are superfluous. Customs officials and the police in particular should receive instructions to this effect. The passage referred to may take place over land, water, or by air. However, the speed of the passage and whether it takes place unimpeded depends on local circumstances. Thus the obligation imposed here is relative: the passage of the relief consignments should be as rapid as allowed by the circumstances*» (cfr. Y. SANDOZ ET AL., *Commentary on the Additional*, cit.).

Strutture specializzate sono poi previste dall'art. 23 della Quarta Convenzione di Ginevra per accelerare le spedizioni – da qualunque provenienza – di «provviste mediche e ospedaliere e oggetti necessari al culto» così come di altri beni di prima necessità destinati a «bambini sotto i quindici anni, donne incinte e casi di maternità». Allo stesso modo, sia l'art. 74 della Terza Convenzione di Ginevra che l'art. 110 della Quarta Convenzione di Ginevra richiedono specificamente che le spedizioni di aiuti inviate alle persone detenute siano esenti da tutti i «dazi doganali e altri oneri».

Infine, è importante riportare che, nel suo studio di importanza epocale sul diritto internazionale umanitario consuetudinario pubblicato nel 2005 (INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS, *ICRC Customary Law Study*, Geneva, 2005), l'ICRC ha riscontrato che molte delle norme sopra menzionate sono diventate anche norme di diritto consuetudinario, vincolanti sia nei conflitti armati internazionali che in quelli non internazionali. Ad esempio, il Comitato ha concluso che anche in base al diritto consuetudinario le parti in conflitto devono sempre consentire e facilitare il passaggio rapido e senza ostacoli degli aiuti umanitari per i civili bisognosi, che sia di carattere imparziale e condotto senza alcuna distinzione sfavorevole, fatto salvo il loro diritto al controllo; e che devono garantire la libertà di movimento del personale di soccorso umanitario autorizzato, essenziale per l'esercizio delle loro funzioni. Pur riconoscendo che ovviamente un'organizzazione umanitaria non può operare senza il consenso dello Stato interessato, tale consenso non deve essere rifiutato per motivi arbitrari.

Venendo, dunque, agli strumenti internazionali attualmente esistenti integralmente dedicati alla gestione del rischio da disastri, si deve citare il c.d. Quadro di Sendai ([Sendai Framework 2015-2030](#)), adottato in occasione della Terza Conferenza Mondiale delle Nazioni Unite, su richiesta dell'Assemblea Generale ONU con il sostegno dell'Ufficio delle Nazioni Unite per la Riduzione del Rischio da Disastri ([UNDRR](#)), che sancisce il passaggio dalla 'gestione dei disastri', alla 'gestione del rischio da disastri', attraverso il ruolo di primo piano riconosciuto alle attività di prevenzione. Esso succede allo [Hyogo Framework for Action 2005-2015](#) (HFA), il Quadro d'azione nato quindici anni prima per rafforzare la capacità di resilienza di Stati e comunità e per ridurre in modo significativo le conseguenze dei disastri. In virtù dell'esperienza maturata attraverso il Quadro di Hyogo, il Quadro di Sendai attualmente definisce quattro priorità fondamentali: la comprensione dei rischi, il potenziamento della *governance* del rischio, la maggior capacità di resilienza e, infine, il miglioramento delle pratiche di 'Build Back Better' nelle fasi di recupero, ripristino e ricostruzione, dopo l'emergenza.

Oltre 180 Paesi, tra cui l'Italia, hanno aderito al Quadro, impegnandosi nella riduzione sostanziale della mortalità da disastro e nel contenimento dei danni all'economia in caso di disastro, attraverso il raggiungimento, entro l'anno 2030, dei seguenti sette obiettivi globali: 1. Riduzione del numero di vittime causate da disastri; 2. Riduzione del numero di persone colpite da disastri; 3. Riduzione della perdita economica diretta; 4. Riduzione del danno

prodotto dalle catastrofi sulle infrastrutture critiche e sui servizi di base; 5. Aumento del numero di Paesi con strategie di riduzione del rischio da disastri; 6. Potenziamento della cooperazione internazionale rivolta ai Paesi in Via di Sviluppo; 7. Aumento della disponibilità e dell'accesso ai sistemi di allerta rapida multi-rischio.

Oggi, quindi, quello di 'rischio da disastro' è un concetto ampio, inteso come la probabilità di perdita di vite umane, lesioni o distruzione di persone e cose, nonché danni all'economia, in un determinato periodo di tempo (cfr. [UNDRR/terminology](#)).

Il Quadro di Sendai si contraddistingue per il forte carattere preventivo e una rafforzata base conoscitiva del rischio, promuove uno sguardo attento sia alle minacce esistenti, sia alle nuove forme di rischio di natura tecnologica e biologica, su piccola e grande scala, contemplando dunque una gestione multi-rischio dei disastri combinata al rafforzamento della capacità di resilienza della comunità, una priorità promossa con urgenza anche all'interno delle politiche governative nazionali. Il potenziamento della *governance* del rischio da disastri è infatti un elemento necessario per lo sviluppo delle attività di prevenzione, di mitigazione e di gestione del rischio, a cui si aggiunge una cooperazione internazionale concertata al fine di contribuire allo sviluppo della conoscenza a tutti i livelli, in particolare per i Paesi in Via di Sviluppo. Non a caso, l'elemento del rischio (riduzione, gestione e conoscenza) svolge un ruolo di primo piano anche nell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, interessando dieci dei diciassette obiettivi fissati nel programma che adotta una visione integrata della dimensione sociale, economica e ambientale dello sviluppo sostenibile.

Ma, come noto, entrambi gli strumenti citati sono strumenti di *soft law*. Un certo numero di Stati, riunitisi in seno alla Commissione del diritto internazionale e poi alla Assemblea Generale delle Nazioni Unite, hanno lavorato incessantemente negli ultimi anni, al fianco dell'UNDRR e del Movimento internazionale della Croce Rossa e Mezzaluna Rossa (al cui interno spicca il ruolo dell'IFRC), per dare alla comunità internazionale il primo strumento multilaterale giuridicamente vincolante in materia, che consideri tutti gli elementi sopra esposti, coniugando l'approccio basato sui bisogni – storicamente tipico della risposta alle emergenze – all'approccio basato sui diritti – mutuato dal diritto internazionale dei diritti umani.

### 3. *Il Progetto di articoli sulla protezione delle persone in caso di disastro*

Nel 2016, per la prima volta, la Commissione del diritto internazionale ONU ha adottato, in seconda lettura, il "[Progetto di articoli sulla protezione delle persone in caso di disastro](#)". Successivamente, la stessa ha presentato il Progetto di articoli all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con la raccomandazione che ne venisse elaborato un trattato. Ciò ha segnato un netto allontanamento dalla tendenza della Commissione, negli ultimi decenni, a raccomandare che i progetti di articoli fossero adottati in forme definitive non vincolati, quali linee guida o raccomandazioni (cfr. [UNGA Res. 71/141](#) del 19 dicembre 2016). Nel 2018, l'AG ha preso atto del Progetto di articoli e invitato i Governi a presentare commenti in merito alla raccomandazione della Commissione ([UNGA Res. 73/209](#) del 20 dicembre 2018), portando così all'emergere di un nucleo di Stati informalmente interessati a favorire la conclusione di una convenzione internazionale sulla base dello stesso, nel 2020. Forse anche a causa delle diverse modalità di lavoro imposte dalla pandemia di COVID-19, che hanno favorito scambi di informazioni più agili e spezzato la prassi delle riunioni formali, in presenza ma poco incisive, nel 2021 si è registrata una maggiore apertura in seno alla Commissione del diritto internazionale a favore della conclusione di un trattato che coinvolgesse sia gli Stati colpiti dai disastri che quelli fornitori di assistenza; così in quell'anno

L'AG ha stabilito un processo biennale in base al quale un gruppo di lavoro della Commissione si sarebbe riunito per 4 giorni consecutivi in occasione della 78<sup>a</sup> (2023) e della 79<sup>a</sup> (2024) sessione dell'Assemblea Generale per poi raccomandare ulteriori azioni da intraprendere. Finalmente, quindi, il 15 novembre 2024, nel corso della sua 79ma sessione, con la risoluzione [A/C.6/79/L.16](#), l'Assemblea Generale ha deciso di elaborare e concludere uno strumento giuridicamente vincolante sulla protezione delle persone in caso di disastro, fatti salvi gli effetti giuridici di eventuali disposizioni particolari in esso contenute, entro e non oltre la fine del 2027, alle date, nel luogo e secondo le modalità che saranno stabilite dalla stessa nella sua ottantesima sessione; ha deciso inoltre che la Commissione del diritto internazionale riprenderà la sua sessione per un massimo di cinque giorni entro e non oltre la fine di aprile 2026, al fine di preparare un testo consolidato comprendente i progetti di articoli e le proposte presentate dai Governi, invitando questi ultimi a presentare al Segretario Generale, entro e non oltre il 31 dicembre 2025, proposte di modifica, al fine di preparare il testo consolidato che fungerà da base per i negoziati.

Scopo principale del futuro trattato, indicato nell'art. 2 del documento, è quello di facilitare la risposta adeguata ed efficace ai disastri e la riduzione del rischio da disastri, in modo da soddisfare i bisogni essenziali delle persone interessate, nel pieno rispetto dei loro diritti. Il tentativo è quindi quello di bilanciare le prospettive diverse e potenzialmente divergenti degli attori coinvolti (lo Stato colpito, gli attori e le 'entità' esterne che prestano assistenza e le vittime dei disastri), in base proprio al nuovo succitato doppio approccio 'basato sui bisogni' e 'basato sui diritti', contemporaneamente. Sono infatti quattro i temi chiave del Progetto di articoli: la protezione delle persone colpite dai disastri, la riduzione del rischio da disastri, la facilitazione dell'assistenza esterna, e, infine, il ruolo degli 'altri attori che forniscono assistenza'.

L'art. 3 reca invece la definizione di 'disastro': «un evento o una serie di eventi calamitosi che provocano ampie perdite di vite umane, grandi sofferenze e difficoltà umane, spostamenti di massa o danni materiali o ambientali su larga scala, perturbando gravemente il funzionamento della società». Non è fatta quindi alcuna distinzione tra disastri 'naturali' e disastri 'causati dall'uomo' (su questa ultima fattispecie, si veda M. BIZZARRI, *Protection of Vulnerable Groups in Natural and Man-Made Disasters*, in: A. DE GUTTRY, A. GESTRI, G. VENTURINI, a cura di, *International Disaster Response Law*, The Hague, 2012), mentre sono esclusi dal raggio di applicazione del futuro trattato crisi politico-economiche e conflitti armati.

Il testo del Progetto è idealmente diviso in due parti: la prima affronta le relazioni tra le vittime, lo Stato colpito e gli attori che prestano assistenza (artt. 4-6); la seconda affronta invece tutte le questioni legate alla cooperazione tra gli Stati colpiti e gli attori che prestano assistenza (artt. 7-17). Primo degli elementi innovativi e incisivi da evidenziare è l'importanza centrale riservata alla protezione delle persone colpite dai disastri. Il Progetto di articoli stabilisce infatti per la prima volta e chiaramente che la dignità umana delle persone colpite da disastri deve essere rispettata (art. 4) e prevede inoltre che la risposta ai disastri debba avvenire in conformità con i principi di umanità, neutralità e imparzialità e sulla base della non discriminazione, tenendo conto delle esigenze delle persone particolarmente vulnerabili (art. 6); tutti, tra l'altro, principi fondamentali 'classici' del diritto internazionale umanitario, alla base delle operazioni dell'ICRC (in tempo di guerra), così come dell'IFRC (in tempo di pace). E, l'IFRC – che è attiva nel campo del diritto internazionale dei disastri a livello internazionale, regionale e nazionale da oltre 20 anni e che ha contribuito attivamente a sviluppi significativi nel quadro giuridico internazionale relativo ai disastri nelle due aree

chiave dell'assistenza esterna per la risposta ai disastri e della riduzione del rischio da disastri (*Disaster Risk Reduction – DRR*) a livello nazionale – ritiene che queste disposizioni siano elementi di forza del Progetto di articoli che dovrebbero essere mantenuti in qualsiasi trattato futuro (cfr. IFRC, [Position Paper on the International Law Commission's Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters](#), Geneva, 2023). Essa sottolinea inoltre la rilevanza pratica di questi principi per la gestione del rischio da disastri a livello nazionale, osservando in particolare che l'eliminazione della discriminazione diretta e indiretta nelle attività di gestione del rischio da disastri è fondamentale per proteggere i più vulnerabili e ridurre le conseguenze che essi subiscono in maniera sproporzionata.

Altro punto di forza concerne, per l'IFRC, l'introduzione di un obbligo generale per gli Stati in materia di riduzione del rischio da disastri. In particolare, l'art. 9.1 del Progetto stabilisce un obbligo generale di ridurre il rischio da disastri adottando misure appropriate, anche attraverso leggi e regolamenti, per prevenire, mitigare e prepararsi ai disastri. L'art. 9.2 fornisce un elenco non esaustivo di misure di DRR; fa riferimento alle valutazioni del rischio, alla raccolta e alla diffusione di informazioni sui rischi e sulle perdite passate e alla creazione e al funzionamento di sistemi di allerta precoce. Attualmente non esiste alcun obbligo circa la DRR ai sensi del diritto internazionale e l'art. 9 colmerebbe questa pericolosa lacuna. Mentre il Quadro di Sendai e i suoi predecessori hanno indubbiamente catalizzato un'azione DRR più forte a livello nazionale, l'IFRC sottolinea come la creazione di un obbligo giuridico esplicito in materia di DRR accelererebbe gli sforzi nazionali per ridurre il rischio di disastri, cosa fondamentale per affrontare i crescenti rischi posti dai cambiamenti climatici e coerente con gli impegni di adattamento climatico degli Stati esistenti ai sensi dell'[Accordo di Parigi](#), incluso l'obiettivo globale di migliorare la capacità di adattamento, rafforzare la resilienza e ridurre la vulnerabilità ai cambiamenti climatici. L'IFRC ritiene, poi, che un elemento particolarmente apprezzabile dell'articolo in questione sia il riferimento a 'legislazione e regolamenti nazionali' come mezzo per promuovere la DRR. Questo elemento è incluso anche nel Quadro di Sendai e la sua importanza è stata sottolineata in occasione della recente revisione di medio termine dello stesso, che ha rilevato come la mancanza di quadri giuridici nazionali per la DRR stia ostacolando i progressi nella sua attuazione.

Gli articoli da 11 a 17 del Progetto affrontano il tema dell'assistenza esterna in caso di disastro. L'IFRC ritiene che questi articoli forniscano un buon punto di partenza, in particolare in virtù del riconoscimento esplicito del ruolo primario dello Stato interessato nella direzione, controllo, coordinamento e supervisione dell'assistenza esterna, nonché del riconoscimento del diritto dello Stato interessato di porre condizioni alla fornitura di assistenza esterna. L'IFRC nota, inoltre, che il Progetto di articoli riconosce allo Stato interessato la discrezionalità nel determinare quali tipi di assistenza esterna accettare e da chi, consentendogli opportunamente di selezionare l'assistenza esterna di cui ha bisogno in base alle necessità e alle valutazioni dei danni.

In ultimo, l'Organizzazione apprezza il fatto che le disposizioni del Progetto di articoli riguardanti l'assistenza esterna si applichino agli Stati colpiti, agli Stati che forniscono assistenza ed anche agli 'altri attori che forniscono assistenza'. Con quest'ultimo termine si intendono le Organizzazioni intergovernative competenti o anche enti ed Organizzazioni non governative che forniscano assistenza ad uno Stato colpito, con il suo consenso, ruolo che di norma spetta proprio all'IFRC e – sotto il suo coordinamento – alle Società Nazionali di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa, riflettendo la prassi attuale della cooperazione internazionale in caso di assistenza umanitaria a seguito di disastri.

#### 4. *Il focus sul Disaster Risk Management alla 34ma Conferenza Internazionale della Croce Rossa*

La citata recente revisione di medio termine del Quadro di Sendai ha evidenziato che ci sono stati alcuni progressi nel rafforzamento della *governance* del rischio da disastri, ma principalmente limitati ai Paesi ad alto reddito. In particolare, essa ha rilevato che vi è una continua necessità di migliorare i quadri giuridici nazionali e che un numero significativo di Paesi ha indicato il bisogno prioritario di ricevere assistenza nel definirli. La [dichiarazione politica](#) approvata alla fine dell'incontro di alto livello invita infatti gli Stati a rafforzare la *governance* globale del rischio da disastri ed «*[e]nsur[e] that disaster risk governance is supported by legal and regulatory frameworks, policies and plans at all levels*».

La Conferenza Internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa, come noto, è un forum internazionale chiave per un dialogo continuo su tutte le tematiche umanitarie a livello globale, ivi incluso il rafforzamento delle leggi, delle norme e delle politiche sui disastri. Alla luce dei risultati della revisione di medio termine del Quadro di Sendai, quindi, l'IFRC ha proposto di adottare alla 34a Conferenza internazionale del 2024 una risoluzione sul rafforzamento della preparazione giuridica in materia di disastri che contenesse le sue nuove Linee guida sulla *governance* del rischio da disastri come strumento non vincolante ma importante per supportare gli Stati in questo sforzo (cfr. IFRC, *Position Paper*, cit.). È così che si è giunti, dunque, all'adozione della risoluzione n. [34IC/24/R3](#) *Strengthening Disaster Risk Governance through Comprehensive Legal and Regulatory Frameworks* che chiede il rafforzamento della preparazione su disastri ed emergenze anche dal punto di vista giuridico, riconoscendo l'importanza delle Linee Guida IFRC, ed enfatizzando quindi il mandato dell'Organizzazione. La risoluzione incoraggia un approccio inclusivo di tutti gli Stati e di tutta la società, assegnando a tutti gli attori interessati ruoli e responsabilità per la prevenzione, la mitigazione, la preparazione, la risposta e la ricostruzione/recupero. Infine, essa riconosce la prospettiva emergente di un nuovo trattato internazionale basato sul Progetto di articoli della Commissione del diritto internazionale, accogliendo con favore gli sforzi degli Stati per continuare il dialogo su questo argomento. In questa direzione, val la pena citare, è andato anche il [pledge](#) presentato dall'Italia alla stessa sessione, congiuntamente alla Croce Rossa Italiana, nel quale entrambi i soggetti si impegnano – tra le altre cose – a promuovere attivamente lo sviluppo normativo nel settore del diritto internazionale dei disastri in tutte le sedi internazionali.

#### 5. *Conclusioni*

Alla luce di tutto quanto detto, possiamo concludere di essere testimoni diretti di un bivio fondamentale nella vita del diritto internazionale dei disastri, che potrebbe vedere nei prossimi anni un importante salto di qualità in termini di organicità, efficacia ed ambito di applicazione territoriale con l'adozione del primo trattato multilaterale in materia da parte delle Nazioni Unite. Come in molti altri casi, e sicuramente come nel caso dei suoi due parenti più prossimi, il diritto internazionale umanitario e il diritto internazionale dei diritti umani, l'apporto della società civile, che ha catalizzato l'attenzione dei Governi sulle migliori prassi circa la risposta, la prevenzione, la mitigazione delle conseguenze e la ricostruzione 'intelligente' in caso di disastro, incoraggiandone contemporaneamente lo sviluppo tecnico-scientifico, è stato fondamentale. Capofila di questo lavoro costante e attento negli ultimi due decenni è stata la Federazione Internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa, che ha nel suo statuto proprio il mandato di «*bring relief by all available means to all disaster-affected persons*» e «*organise, co-ordinate and direct international relief actions in accordance with the "Principles and Rules for Red Cross and Red Crescent Disaster Relief" adopted by the International Conference*» (cfr.

[Statuto IFRC](#)) e che ha, quindi, potuto fornire un contributo unico in termini di esperienza pratica, conoscenza giuridica e relazioni internazionali, attraverso la sua costante azione di advocacy.

L'IFRC sostiene fermamente lo sviluppo di un trattato basato sul Progetto di articoli. Essa, sì, evidenzia che ci sono delle aree di miglioramento. In particolare, a) la protezione delle persone colpite (manca un elenco non esaustivo e generale di misure che possono essere attuate per soddisfare i bisogni dei più vulnerabili in caso di disastro); b) la riduzione del rischio (mancano riferimenti per l'integrazione del futuro trattato nella legislazione e nei regolamenti di tutti i settori interessati a livello nazionale, nonché quello a una gamma più ampia di possibili misure di riduzione del rischio); c) la facilitazione dell'assistenza esterna (sarebbero necessari maggiori dettagli sulle misure di agevolazione degli aiuti); ed, infine, d) il ruolo degli 'altri attori che forniscono assistenza' (manca, ad esempio, un riconoscimento esplicito del ruolo delle Organizzazioni intergovernative regionali e subregionali nel preambolo e nell'art. 7) (cfr. IFRC, *Position Paper*, cit.).

Tuttavia, essa ritiene che il Progetto di articoli fornisca un buon punto di partenza per negoziare un nuovo trattato, che includa disposizioni sulla sua attuazione, la creazione di un meccanismo di monitoraggio e conformità, ed anche magari la creazione di un segretariato e/o la previsione di conferenze periodiche delle Parti. Ma, soprattutto, crede – come chi scrive – che un simile trattato rivesta una importanza storica nella definizione di una regolazione internazionale più dettagliata dell'assistenza internazionale in caso di disastri per affrontare le sfide permanenti incontrate in questo settore da ogni Stato del pianeta, destinate ad aumentare in frequenza ed intensità (si pensi soltanto, oltre ai cambiamenti climatici, a tutta la partita rappresentata dalle nuove tecnologie). Un nuovo trattato basato sul Progetto di articoli darebbe uno slancio vitale alla *governance* internazionale del rischio da disastri, che consiste allo stato attuale in un 'mosaico incompleto' (cfr. *supra*), e servirebbe a chiarire e a consolidare gli obblighi degli Stati sulla protezione delle persone colpite dai disastri che ricadono sotto la loro giurisdizione, rendendo il mondo un posto più sicuro.

ELENA SANTIEMMA