



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MACERATA

CORSO DI DOTTORATO DI RICERCA IN SCIENZE GIURIDICHE CICLO XXXIV

LA DISASTER RISK REDUCTION NEL DIRITTO INTERNAZIONALE

SUPERVISORE DI TESI
Chiar.mo Prof. Andrea Caligiuri

DOTTORANDA
Dott.ssa Federica Passarini

COORDINATORE
Chiar.mo Prof. Massimo Meccarelli

ANNO 2022

INDICE

INTRODUZIONE	1
--------------------	---

CAPITOLO I

LO SVILUPPO DEL DIRITTO INTERNAZIONALE DEI DISASTRI E IL CONCETTO DI *DISASTER RISK REDUCTION*

Introduzione	9
--------------------	---

SEZIONE 1 – LO SVILUPPO DEL DIRITTO INTERNAZIONALE DEI DISASTRI

Premessa	11
1. La nozione di disastro	12
2. Il processo di formazione del diritto internazionale dei disastri	16
2.1. Le fasi dello sviluppo del diritto internazionale dei disastri	16
2.2. I principali attori coinvolti nel processo di produzione normativa	20
2.3. L'influenza della scienza sullo sviluppo del diritto internazionale dei disastri	31
3. Le fonti del diritto internazionale dei disastri	34
3.1. I trattati internazionali in materia di disastri	35
3.2. Il Progetto di articoli sulla protezione delle persone in caso di disastri	37
3.3. Gli atti di <i>soft law</i>	41

SEZIONE 2 – IL CONCETTO DI *DISASTER RISK REDUCTION*

Premessa	46
4. Il contesto degli atti di <i>soft law</i> sulla <i>disaster risk reduction</i> : lo sviluppo sostenibile	48
5. La <i>disaster risk reduction</i> : un approccio precauzionale ai rischi di disastro	52
5.1. La predisposizione di un apparato istituzionale per la riduzione dei rischi di disastri	54
5.2. L'acquisizione di conoscenze sui rischi e la valutazione dei rischi	56
5.3. L'accesso alle informazioni e la diffusione delle informazioni sui rischi ...	57
5.4. La partecipazione pubblica ai processi decisionali	58
5.5. La predisposizione di piani di emergenza	60
6. La <i>disaster risk reduction</i> come (possibile) standard di <i>due diligence</i>	61

CAPITOLO II
GLI OBBLIGHI DI PREVENZIONE DEI DISASTRI NEL DIRITTO INTERNAZIONALE
DEI DIRITTI UMANI

Introduzione	63
SEZIONE 1 – LE NORME INTERNAZIONALI PER LA TUTELA DEI DIRITTI UMANI DA CUI DERIVANO OBBLIGHI DI PREVENZIONE DEI DISASTRI	
Premessa	65
1. Il termine disastro nel diritto internazionale dei diritti umani	66
2. I diritti umani da cui derivano obblighi di prevenzione dei disastri	69
2.1. Il diritto alla vita	69
2.2. Il diritto alla vita privata e familiare e il diritto ad un ambiente salubre.....	74
2.3. Il diritto di proprietà.....	77
2.4. I diritti economici, sociali e culturali	79
2.5. Il principio di non discriminazione	81
SEZIONE 2 – GLI OBBLIGHI DI PROTEZIONE DEI DIRITTI UMANI IN RELAZIONE AI RISCHI DI DISASTRO	
Premessa	87
3. L’obbligo di protezione dei diritti umani in relazione ai rischi di disastro derivanti dall’esercizio di attività industriali	88
3.1. La fattispecie delle attività industriali pericolose nel diritto internazionale dei diritti umani.....	88
3.2. Il contenuto dell’obbligo di protezione dei diritti umani in relazione ai rischi di disastro derivanti dall’esercizio di attività industriali.....	93
4. L’obbligo di protezione dei diritti umani in relazione ai rischi di disastro derivanti da eventi naturali pericolosi.....	111
4.1. La fattispecie degli eventi naturali pericolosi nel diritto internazionale dei diritti umani	112
4.2. Il contenuto dell’obbligo di protezione dei diritti umani in relazione ai rischi di disastro naturale.....	114
5. L’obbligo di protezione dei diritti umani in relazione ai rischi di disastro derivanti dal cambiamento climatico	119
5.1. La fattispecie del cambiamento climatico nel diritto internazionale dei diritti umani	120
5.2. Il contenuto dell’obbligo di protezione dei diritti umani in relazione ai rischi di disastro derivanti dal cambiamento climatico: la mitigazione e l’adattamento	123
6. L’obbligo di protezione dei diritti umani degli individui più vulnerabili ai rischi di disastro.....	127

6.1. Il contenuto dell'obbligo di protezione dei diritti umani degli individui più vulnerabili ai rischi di disastro.....	128
Osservazioni conclusive	130

CAPITOLO III

GLI OBBLIGHI DI PREVENZIONE DEI DISASTRI NEL DIRITTO INTERNAZIONALE DELL'AMBIENTE

Introduzione	133
1. Il termine disastro nel diritto internazionale dell'ambiente	134
2. L'obbligo di prevenzione dei danni ambientali provocati dall'esercizio di attività industriali pericolose.....	137
2.1. La fattispecie delle attività industriali pericolose nel diritto internazionale dell'ambiente	138
2.2. L'obbligo di prevenzione del danno ambientale e l'approccio precauzionale	140
2.3. Il contenuto dell'obbligo di prevenzione dei danni ambientali provocati dalle attività industriali pericolose.....	144
3. Gli obblighi in materia di protezione della biodiversità	160
3.1. Le norme internazionali per la tutela della biodiversità e la loro rilevanza ai fini della prevenzione dei disastri	160
3.2. Gli obblighi di conservazione e utilizzo sostenibile della biodiversità.....	163
4. Gli obblighi relativi alla prevenzione del cambiamento climatico e dei suoi effetti.....	171
4.1. L'obbligo di mitigazione	172
4.2. L'obbligo di adattamento.....	174
Osservazioni conclusive	176

CAPITOLO IV

UN NUOVO APPROCCIO ALLA PREVENZIONE DEI DISASTRI: L'INTERAZIONE TRA GLI ATTI DI *SOFT LAW* SULLA *DISASTER RISK REDUCTION* E GLI OBBLIGHI DI PREVENZIONE RELATIVI ALLA TUTELA DEI DIRITTI UMANI E DELL'AMBIENTE

Introduzione	179
1. L'approccio precauzionale ai rischi di disastro.....	181
1.1. L'approccio precauzionale ai rischi di disastro previsto negli atti di <i>soft law</i> sulla <i>disaster risk reduction</i>	181
1.2. L'integrazione dell'approccio precauzionale ai rischi di disastro nel diritto internazionale dei diritti umani e dell'ambiente: limiti e sviluppi	184
2. Le conseguenze dell'approccio precauzionale ai rischi di disastro per il contenuto degli obblighi di prevenzione dei disastri	193
2.1. L'approccio precauzionale e gli obblighi di carattere procedurale.....	193

2.2. L'obbligo di predisporre un apparato giuridico e amministrativo per la riduzione dei rischi di disastri.....	195
2.3. L'identificazione e la valutazione dei rischi di disastro.....	197
2.4. L'accesso alle informazioni e la diffusione delle informazioni sui rischi di disastro.....	201
2.5. La partecipazione pubblica ai processi decisionali.....	205
2.6. La predisposizione di piani di emergenza.....	209
3. Gli effetti giuridici degli atti di <i>soft law</i> in materia di <i>disaster risk reduction</i> ..	210
3.1. L'interazione tra gli strumenti di <i>soft law</i> in materia di <i>disaster risk reduction</i> e il diritto internazionale dei diritti umani.....	211
3.2. L'interazione tra gli strumenti di <i>soft law</i> in materia di <i>disaster risk reduction</i> e il diritto internazionale dell'ambiente.....	214
3.3. Gli effetti prodotti dagli atti di <i>soft law</i> in materia di <i>disaster risk reduction</i> sul contenuto degli obblighi di <i>due diligence</i> di prevenzione dei disastri derivanti dal diritto internazionale dei diritti umani e dell'ambiente.....	218
Osservazioni conclusive.....	221
CONCLUSIONI.....	223
BIBLIOGRAFIA.....	229

INTRODUZIONE

Dall'ultimo rapporto sui disastri avvenuti nel mondo pubblicato dalla Federazione internazionale delle società della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa (IFRC)¹ è emerso come nell'arco temporale che va dal 2010 al 2019 si sia registrato un aumento del numero dei disastri² provocati da eventi naturali³. Soltanto nel corso di questo decennio più di 1,8 milioni di milioni di persone hanno subito danni a causa dei disastri naturali e per effetto di questi fenomeni circa 410.000 persone hanno perso la vita⁴. Ai danni alla vita e al benessere delle persone si aggiungono le pesanti perdite economiche sofferte dai Paesi colpiti⁵. All'origine di questa crescita della frequenza dei disastri naturali è sempre più pacifico che vi sia il cambiamento climatico e, a causa di questo fenomeno, si prevede un futuro in cui le società dovranno sempre più spesso confrontarsi con le calamità naturali. Ai disastri provocati dagli eventi naturali si aggiungono, inoltre, quelli prodotti dalle attività umane come gli incidenti industriali e tecnologici, l'inquinamento, etc. Di fronte a queste situazioni, gli Stati e le istituzioni internazionali hanno mostrato un crescente interesse a definire strumenti regolatori che servano a gestire le diverse fasi del ciclo di un disastro⁶.

¹ IFRC, *World disasters report*, Ginevra, 2020, disponibile in https://www.ifrc.org/sites/default/files/2021-05/20201116_WorldDisasters_Full.pdf.

² Nel rapporto, per disastri si intendono quegli incidenti i cui effetti sono connotati da una certa gravità. In particolare, ai fini del rapporto è considerato disastro quell'evento che provoca la morte di almeno 10 persone o, in alternativa, che colpisce almeno 100 persone; per persone colpite da un disastro si intendono coloro che necessitano di “*immediate assistance during a period of emergency, i.e. requiring basic survival needs such as food, water, shelter, sanitation and immediate medical assistance*”. Ivi, pp. 38.

³ Il rapporto si concentra sui disastri provocati da eventi di origine naturale. Si precisa tuttavia che in questa tesi la trattazione riguarderà sia i disastri naturali che quelli di origine umana.

⁴ IFRC, *World disasters report*, 2020, cit., pp. 38-39.

⁵ IFRC, *World disasters report*, Ginevra, 2016, disponibile in https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/WDR%202016-FINAL_web.pdf, pp. 232-263, in cui si è constatato che le perdite materiali causate dai disastri nel periodo dal 2006 al 2016 sono state pari a 1,5 trilioni di dollari.

⁶ Sul concetto di ‘ciclo dei disastri’ si veda Nthakomwa, *Cycles of a disaster*, in *Encyclopedia of Disaster Relief*, Thousand Oaks, 2011, p. 96.

Il diritto internazionale in materia è costituito da trattati che disciplinano perlopiù la fase della risposta all'emergenza⁷. Su questa fase si concentrano gran parte degli studi dottrinali finora realizzati in questo ambito⁸. Tuttavia, soprattutto a partire dai primi anni 2000, gli Stati e le organizzazioni internazionali hanno riposto in maniera sempre maggiore la loro attenzione sulla regolamentazione della fase della prevenzione dei disastri, portando all'emergere di una pluralità di nuovi atti internazionali⁹. Si tratta principalmente di atti privi di forza giuridica vincolante¹⁰, sebbene vi siano anche alcuni strumenti giuridici internazionali, soprattutto adottati nell'ambito di organizzazioni regionali, che contengono specifici obblighi di prevenzione dei disastri¹¹. Osservando l'insieme degli atti di *soft law*¹² rilevanti in materia, si nota un'attenzione particolare all'obiettivo di ridurre i rischi di disastro.

La riduzione del rischio di disastri (*disaster risk reduction*)¹³ è un obiettivo che, dapprima, è stato sancito negli atti di *soft law* adottati

⁷ De Guttry, *Surveying the law*, in *International Disaster Response Law*, Berlino, 2012, p. 4.

⁸ Fisher, *Domestic regulation of international humanitarian relief in disasters and armed conflict: a comparative analysis*, in *International Review of the Red Cross*, 2007, pp. 345-372; Zorzi Giustiniani, *International law in disaster scenarios: applicable rules and principles*, Cham (Svizzera), 2021.

⁹ Per una lista degli atti internazionali in materia di disastri si veda <https://disasterlaw.ifrc.org/disaster-law-database>.

¹⁰ Su tutti si veda *Sendai framework for disaster risk reduction 2015 – 2030 (Sendai framework)*, adottata dalla *World conference on disaster risk reduction*, Sendai, 2015; successivamente adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, UNGA, *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030*, Res. 69/283 del 23 giugno 2015.

¹¹ Su tutti si vedano *ASEAN Agreement on disaster management and emergency response (AADMER)*, adottato a Ventiane a luglio 2005; Decisione n. 1313/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 sul Meccanismo unionale di protezione civile.

¹² Sugli strumenti di *soft law* in generale si vedano Thurer, *Soft Law*, in *Max Planck encyclopedia of public international law*, 2015; Dupuy, *Soft Law and the international law of the environment*, in *Michigan Journal of International Law*, 1991, pp. 420-435; Institut de droit international, *Textes internationaux ayant une portée juridique dans les relations mutuelles entre leurs auteurs et textes qui en sont dépourvus*, VII commissione, Rapporteur Virally, pp. 166 e ss.; D'Aspremont, *Softness in international law: a self-serving quest for new legal materials*, in *European Journal of International Law*, 2008, pp. 1075-1093.

¹³ Segretario generale delle Nazioni Unite, UN OIEWG, *Report of the open-ended intergovernmental expert working group (OIEWG) on indicators and terminology relating to disaster risk reduction*, UN doc. A/71/644, 1 dicembre 2016, in virtù del quale “[d]isaster risk reduction is aimed at preventing new and reducing existing disaster risk and managing residual risk, all of which contribute to strengthening resilience and therefore to the achievement of sustainable development”.

nell'ambito delle Nazioni Unite, e che, successivamente, è stato recepito nei vari strumenti internazionali regionali e universali aventi ad oggetto la prevenzione dei disastri. Riferimenti alla *disaster risk reduction* si rinvencono altresì in aree in cui il diritto internazionale ha raggiunto un livello di sviluppo maggiore rispetto a quanto avvenuto nell'area specifica ed emergente dei disastri¹⁴.

Il consenso formatosi a livello internazionale in relazione alla riduzione del rischio di disastri è reso evidente dalla decisione della Commissione del diritto internazionale di inserire nel *Progetto di articoli sulla protezione delle persone in caso di disastro* la disposizione in forza della quale:

“1. [e]ach 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”¹⁵.

La convergenza emersa attorno all'obiettivo di riduzione del rischio di disastri pone l'esigenza di comprendere le implicazioni giuridiche che hanno o che possono avere gli standard e i principi contenuti negli atti di *soft law* che la regolano; una questione sulla quale la dottrina ha iniziato a interrogarsi in tempi relativamente recenti¹⁶.

Lo scopo di questo lavoro di ricerca è di contribuire a tale dibattito per due ordini di ragioni. Innanzitutto, perché, come si è detto, l'attenzione degli Stati in tema di disastri è sempre più rivolta alla fase della prevenzione, per cui, nonostante gran parte degli strumenti internazionali finora adottati per

¹⁴ Si vedano Bartolini, Natoli, *Disaster risk reduction: an international law perspective*, in *Questions of International Law*, 2018, pp. 1-6; Zorzi Giustiniani, *Something old something new: disaster risk reduction in international law*, in *Questions of International Law*, 2018, pp. 7-27; Sommaro, Venier, *Human Rights Law and disaster risk reduction*, in *Questions of International Law*, 2018, pp. 29-47.

¹⁵ CDI (Commissione del diritto internazionale), *Draft articles on the protection of persons in the event of disasters with commentaries*, 68° sessione, UN doc. A/71/10, 2016, art. 9.

¹⁶ Bartolini, Natoli, *Disaster risk reduction: an international law perspective*, op. cit., pp. 1-6; Aronsson-Storrier, *Exploring the foundations: the principles of prevention, mitigation, and preparedness in international law*, in *The Cambridge handbook of disaster risk reduction and international law*, Cambridge, 2019, pp. 52-70; Sossai, *States' failure to take preventive action and to reduce exposure to disasters as a human rights issue*, in *Routledge handbook of human rights and disasters*, Londra, 2018, pp. 119-131.

la disciplina di questa fase siano privi di forza giuridica vincolante, il loro studio risulta essere essenziale per comprendere gli sviluppi che interessano il diritto internazionale in materia. Inoltre, la prevenzione dei disastri sta assumendo una rilevanza crescente in altre aree del diritto internazionale. Tale sviluppo si nota nell'aumento dei casi in cui le norme internazionali sulla protezione dei diritti umani sono applicate a contesti di disastro¹⁷. Allo stesso modo, la sempre più evidente connessione tra il degrado ambientale e i rischi di disastro mette in rilievo l'importanza che il diritto internazionale in materia di ambiente ha ai fini della prevenzione delle catastrofi¹⁸. Si riconosce altresì come i disastri possano incidere sugli obiettivi perseguiti in altri ambiti settoriali del diritto internazionale, come quelli dell'economia¹⁹, dell'immigrazione²⁰, dello spazio²¹, del mare²², della protezione del patrimonio culturale²³, della sanità²⁴, etc. Diventa quindi importante determinare gli obblighi di prevenzione dei disastri che discendono da queste aree del diritto internazionale e indagare sul rapporto tra tali obblighi e gli atti di *soft law* rilevanti in materia, alla luce dell'ampio consenso da questi raccolto.

La questione degli effetti giuridici degli atti di *soft law* può essere indagata sotto diversi punti di vista. Un primo punto di vista è quello che mira a stabilire se e in che modo le regole e i principi provenienti da fonti di *soft law* si trasformino in norme giuridiche vincolanti, ad esempio confluendo in una nuova consuetudine internazionale o in un nuovo trattato. Un secondo punto di vista è quello volto a determinare se e in che misura le

¹⁷ Zorzi Giustiniani, Sommaro, Casolari, Bartolini (ed.), *Routledge handbook of human rights and disasters*, Londra, 2018; Lauterbach, *Human rights and "natural" disasters*, in *Research handbook on disasters and international law*, Cheltenham, 2016, pp. 91-110.

¹⁸ Peel, Fisher (ed.), *The role of international environmental law in disaster risk reduction*, Leiden, 2016.

¹⁹ Adinolfi, Bartolini, *International Economic Law (2020)*, in *Yearbook of international disaster law*, Leiden, 2022, pp. 568-584; Adinolfi, *The role of international financial institutions*, in *International disaster response law*, L'Aja, 2012, 601-626.

²⁰ Scott, *Migration/Refugee law (2020)*, in *Yearbook of international disaster law*, Leiden, 2022, pp. 615-625.

²¹ Zannoni, *Space law (2019)*, in *Yearbook of international disaster law*, Leiden, 2020.

²² Telesetsky, *Law of the sea (2019)*, in *Yearbook of international disaster law*, Leiden, 2021, pp. 511-519

²³ Bartolini, *Cultural heritage and disaster risk reduction*, in *The Cambridge handbook of disaster risk reduction and international law*, Cambridge, 2019.

²⁴ Negri, *International health law (2019)*, in *Yearbook of international disaster law*, Leiden, 2020.

norme di *soft law* interagiscano con le norme di *hard law*. La presente ricerca si concentra su questa seconda modalità, col fine di verificare in che misura e a che condizioni dagli atti di *soft law* possano derivare effetti giuridici. Può accadere, infatti, che le linee guida contenute negli strumenti di *soft law* contribuiscano a determinare lo standard di diligenza che si può pretendere dagli Stati nell'adempimento di obblighi internazionali²⁵. In questi casi, gli atti di *soft law* diventerebbero, per via interpretativa, strumenti utili per individuare un contenuto più dettagliato delle norme internazionali di carattere generale²⁶.

La presente ricerca si propone di indagare se e in che misura gli atti di *soft law* in materia di *disaster risk reduction* interagiscano con le norme internazionali che impongono obblighi di prevenzione dei disastri, contribuendo a determinare il contenuto di tali norme. Queste ultime, come si è notato, si possono rinvenire in diverse aree del diritto internazionale in ragione della natura intersettoriale del fenomeno dei disastri. Si è deciso di delimitare il campo di indagine agli obblighi di prevenzione dei disastri imposti dalle norme internazionali sulla protezione dei diritti umani e sulla tutela dell'ambiente. Tale scelta si giustifica in ragione dell'ambito di applicazione più ampio di queste due aree del diritto internazionale rispetto alle altre aree in cui il fenomeno analizzato rileva.

Il presente lavoro si suddivide in quattro parti. Nella prima parte (Capitolo I) sarà analizzato innanzitutto il processo che ha portato allo sviluppo delle regole e dei principi internazionali in materia di disastri²⁷ e verranno individuate le fonti normative che hanno come ambito di applicazione specifico questo tipo di fenomeni (Sezione 1). Dall'analisi emergerà il ruolo centrale degli atti di *soft law* nella regolamentazione dei disastri e, più in particolare, della fase della prevenzione dei disastri, fase su

²⁵ Dupuy, *Soft Law and the international law of the environment*, op. cit., p. 434.

²⁶ Forlati, *L'objet des différentes obligations primaires de diligence : prévention, cessation, répression...?*, in *Le standard de due diligence et la responsabilité internationale (Journée d'étude franco-italienne du Mans)*, Parigi, 2018, p. 60.

²⁷ Pauwelyn, Wessel, Wouters (ed.), *Informal International Lawmaking*, Oxford, 2012. Sulla crescente attenzione riposta dalla dottrina sul processo di formazione delle norme internazionali e sul contesto in cui esse emergono si veda Palchetti, *An interdisciplinary approach to international law? Some cursory remarks*, in *Reading the crisis: legal, philosophical and literary perspectives*, Madrid, 2017, pp. 1-10; Palchetti, *The Italian doctrine over final decades*, in *A history of international law in Italy*, Oxford, 2020, pp. 472-473.

cui si vuole concentrare la ricerca. Come si è avuto modo di accennare, questi atti di *soft law* mirano principalmente a perseguire l'obiettivo di riduzione del rischio di disastri. Si individueranno pertanto gli elementi caratterizzanti questo obiettivo alla luce degli standard e dei principi contenuti negli atti di *soft law* che lo regolano. Ai fini dell'individuazione di tali elementi si prenderà in esame in particolare quanto previsto nel *Sendai framework*, il principale strumento internazionale in materia di *disaster risk reduction* (Sezione 2).

Nel Capitolo II saranno dapprima determinate le norme internazionali in materia di diritti umani da cui deriva l'obbligo di prevenire i disastri (Sezione 1); successivamente, di tale obbligo di carattere generale si tenterà di individuare un contenuto minimo più preciso (Sezione 2). A tal fine si prenderà in esame la prassi giurisprudenziale delle corti regionali e dei comitati istituiti dai trattati in materia di diritti umani nonché gli atti adottati dal Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite (*Human Rights Council*).

Il Capitolo III sarà dedicato all'esame delle norme internazionali in materia di ambiente: saranno identificate le fonti del diritto internazionale dell'ambiente da cui discende l'obbligo di prevenzione dei disastri e saranno messe in rilievo le misure minime che gli Stati devono adottare per adempiere a tale obbligo. A questo scopo, saranno analizzate le disposizioni dei trattati in materia di ambiente applicabili in una situazione di disastro e l'interpretazione che ne viene data dalle corti e dai tribunali internazionali nonché dalle conferenze delle parti e dagli altri organismi istituiti da tali trattati.

Una volta comprese le caratteristiche della *disaster risk reduction* e individuati gli obblighi di prevenzione dei disastri derivanti dal diritto internazionale in materia di diritti umani e di ambiente, sarà possibile definire il rapporto che intercorre tra gli standard contenuti negli atti di *soft law* sulla riduzione del rischio di disastri e il diritto internazionale dei diritti umani e dell'ambiente. All'approfondimento di questi aspetti verrà dedicato il Capitolo IV. In questa parte verranno messi in rilievo gli eventuali elementi di novità che la *disaster risk reduction* presenta rispetto agli approcci alla prevenzione dei disastri più consolidati nel diritto internazionale dei diritti umani e dell'ambiente. Sarà altresì possibile

osservare se e in che misura tali novità siano o possano essere recepite nelle norme internazionali sulla protezione dei diritti umani e dell'ambiente. In particolare, si avrà modo di notare se la prassi in materia di prevenzione dei disastri sviluppatasi in queste due aree del diritto internazionale faccia o meno propendere per l'affermarsi in tali ambiti di approcci conformi a quello contenuto negli atti di *soft law* sulla riduzione del rischio di disastri. Di conseguenza, si potrà stabilire se e fino a che punto le misure di *disaster risk reduction* coincidano con il contenuto dell'obbligo di prevenzione dei disastri derivante dal diritto internazionale dei diritti umani e dell'ambiente. L'analisi vuole altresì mettere in luce come avviene l'eventuale interazione tra gli atti di *soft law* e le norme internazionali convenzionali, se cioè si tratti di un'interazione diretta, in cui gli strumenti non vincolanti sono richiamati in maniera espressa dagli operatori giuridici, in particolare i giudici, ai fini dell'interpretazione delle norme di *hard law*, oppure se si tratti di un'interazione indiretta, risultante da sviluppi della giurisprudenza che mostrino di avere sensibilità per i mutamenti derivanti dal contesto sociale di riferimento e per questo coerenti con quanto previsto negli strumenti di *soft law*, ancorché non direttamente evocati.

Due ulteriori precisazioni sono necessarie. La prima concerne il metodo che verrà adottato per individuare il contenuto degli obblighi di prevenzione dei disastri previsti dalle norme sulla protezione dei diritti umani e dell'ambiente. Il contenuto di questi obblighi sarà determinato sulla base degli approcci convergenti che emergono dai trattati e dalle decisioni adottate dalle corti e dai tribunali internazionali nonché dagli altri organismi non giurisdizionali dotati della competenza ad interpretare e ad applicare i trattati. Si ritiene infatti che, essendo gli obblighi di prevenzione dei disastri obblighi di *due diligence*, la convergenza di intenti risultante da una pluralità di atti e di istituzioni circa l'esigenza di adottare una certa azione al fine di prevenire i disastri costituisca evidenza del fatto che tale azione corrisponde ad uno standard di comportamento che si può ragionevolmente pretendere da uno Stato affinché quest'ultimo adempia all'obbligo di fare tutto il possibile per prevenire il disastro. Tale approccio si fonda sul ragionamento fatto da alcune corti e da alcuni tribunali internazionali

nell'interpretare norme contenenti obblighi generali di *due diligence*²⁸. La seconda precisazione riguarda la scelta di strutturare l'indagine separando in tre capitoli distinti l'esame della prassi internazionale in materia di disastri, quella in materia di diritti umani e quella in materia di ambiente. Questa struttura è stata fatta per agevolare la trattazione e non vuole rimandare in alcun modo all'idea in base alla quale le norme sui disastri, quelle sui diritti umani e quelle sull'ambiente costituiscano regimi autonomi del diritto internazionale²⁹. Piuttosto, un ulteriore fine della presente ricerca è di dimostrare come i vari settori del diritto internazionale siano in una continua e reciproca interazione³⁰.

²⁸ Si vedano ad esempio Corte internazionale di giustizia, *Pulp Mills on the river Uruguay (Argentine v. Uruguay)*, sentenza del 13 luglio 2006, par. 204; Corte internazionale di giustizia, *Certain activities carried out by Nicaragua in the border Area (Costa Rica v. Nicaragua)*, sentenza del 16 dicembre 2015, par. 104. Si veda altresì il criterio interpretativo dello 'European consensus' utilizzato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. Su tale criterio si vedano Corte EDU, *Demir and Baykara v. Turkey*, sentenza del 12 novembre 2008, ricorso n. 34503/97, par. 85-86. Su tale criterio si veda in dottrina Dzehtsiarou, *European consensus and the legitimacy of the European court of human rights*, Cambridge, 2015.

²⁹ CDI, *Fragmentation of international law: difficulties arising from the diversification and expansion of international law*, Report of the Study Group of the International Law Commission, redatto da Koskeniemi, A/CN.4/L.682, 2006.

³⁰ Si vedano in tal senso Andenas, Bjorge, *Introduction: from fragmentation to convergence in international law*, in *A farewell to fragmentation: reassertion and convergence in international law*, Cambridge, 2015, pp. 1-36; A. Young, *Introduction: the productive friction between regimes*, in *Regime interaction in international law: facing fragmentation*, Cambridge, 2012, pp. 1-20; Peters, *The Refinement of international law: from fragmentation to regime interaction and politicization*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2017, pp. 671-704.

CAPITOLO I

LO SVILUPPO DEL DIRITTO INTERNAZIONALE DEI DISASTRI E IL CONCETTO DI *DISASTER RISK REDUCTION*

SOMMARIO: Introduzione. – SEZIONE 1: LO SVILUPPO DEL DIRITTO INTERNAZIONALE DEI DISASTRI. – Premessa. – 1. La nozione di disastro. – 2. Il processo di formazione del diritto internazionale dei disastri. – 2.1. Le fasi dello sviluppo del diritto internazionale dei disastri. – 2.2. I principali attori coinvolti nel processo di produzione normativa. – 2.3. L’influenza della scienza sullo sviluppo del diritto internazionale dei disastri. – 3. Le fonti del diritto internazionale dei disastri. – 3.1. I trattati internazionali in materia di disastri. – 3.2. Il Progetto di articoli sulla protezione delle persone in caso di disastri. – 3.3. Gli atti di *soft law*. – SEZIONE 2: IL CONCETTO DI *DISASTER RISK REDUCTION*. – Premessa. – 4. Il contesto degli atti di *soft law* sulla *disaster risk reduction*: lo sviluppo sostenibile. – 5. La *disaster risk reduction*: un approccio precauzionale ai rischi di disastro. – 5.1. La predisposizione di un apparato istituzionale per la riduzione dei rischi di disastri. – 5.2. L’acquisizione di conoscenze sui rischi e la valutazione dei rischi. – 5.3 L’accesso alle informazioni e la diffusione delle informazioni sui rischi. – 5.4. La partecipazione pubblica ai processi decisionali. – 5.5. La predisposizione di piani di emergenza. – 6. La *disaster risk reduction* come (possibile) standard di *due diligence*.

Introduzione

Per lungo tempo i disastri sono stati percepiti come episodi sporadici³¹ i cui effetti si spiegavano all’interno dei confini del singolo Stato colpito; di conseguenza, gli ordinamenti giuridici nazionali erano considerati i soli a poter regolare le questioni giuridiche poste da questi fenomeni³².

La globalizzazione e la modernizzazione hanno reso gli Stati più interdipendenti e hanno aumentato la frequenza e le dimensioni dei disastri³³. I progressi della scienza e della tecnologia, uniti agli obiettivi di crescita economica, hanno creato nuovi rischi (ad esempio quelli legati all’impiego dell’energia nucleare) e hanno portato in rilievo rischi prima latenti (come il cambiamento climatico), le cui conseguenze, dirette e

³¹ Caron, *Addressing catastrophes: conflicting images of solidarity and separateness*, in *The international aspect of natural and industrial catastrophes*, Leiden, 2001, p. 29; Coursen-Neff, *Preventive measures pertaining to unconventional threats to the peace such as natural and humanitarian disasters*, in *N.Y.U Journal of International Law and Politics*, 1997, p. 649; Holland, *Observations on the International decade for natural disasters reduction*, in *Natural hazards*, 1989, pp. 77-82.

³² Eburn, Collins, da Costa, *Recognising limits of international law in disaster risk reduction as problem and solution*, in *The Cambridge handbook of disaster risk reduction and international law*, Cambridge, 2019, p. 107.

³³ Beck, *Risk society: towards a new modernity*, Londra, 1992, pp. 12-13.

indirette, oltrepassano i confini del singolo Stato³⁴. L'esplosione di una centrale nucleare, così come la diffusione di un'epidemia, possono manifestare i loro effetti in diversi Stati; allo stesso tempo, un disastro di grandi dimensioni che colpisce un solo Stato, qualora ne provochi la crisi economica, politica e sociale, può generare instabilità e insicurezza in altri Paesi³⁵.

Gli Stati e le istituzioni internazionali stanno mostrando un crescente interesse a rafforzare la cooperazione internazionale per ridurre le perdite provocate dai disastri. Stanno emergendo così regole e principi volti a risolvere le questioni giuridiche e operative relative alle diverse fasi del ciclo del disastro, dalla prevenzione alla risposta³⁶. Negli ultimi decenni l'attenzione è stata riposta soprattutto sulla fase della prevenzione delle catastrofi: in materia sono stati conclusi alcuni trattati e sono stati adottati una pluralità di atti privi di forza giuridica vincolante contenenti standard e linee guida.

La prassi internazionale relativa alla prevenzione dei disastri non si è cristallizzata in un trattato universale e onnicomprensivo: gli strumenti giuridici internazionali specifici in materia sono perlopiù bilaterali o sub-regionali e hanno un ambito di applicazione *ratione materiae* limitato a certi tipi di eventi catastrofici o a singole forme di cooperazione³⁷. Tale stato di sviluppo del diritto internazionale rende difficile l'identificazione dei principi e delle regole internazionali che si applicano alla prevenzione dei disastri. Un motivo di incertezza risiede nella nozione stessa di disastro. Non vi è infatti una nozione giuridica uniforme di disastro e non è ancora del tutto chiaro quali siano gli eventi in essa compresi³⁸. Un aiuto importante nell'operazione volta a determinare quali sono le regole e i principi internazionali che disciplinano la prevenzione dei disastri è fornito

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ Romano, *L'obligation de prévention des catastrophes industrielles et naturelles*, in *The international aspect of natural and industrial catastrophes*, Leiden, 2001, pp. 382-384.

³⁶ Bartolini, *A taxonomy of disasters in international law*, in *Handbook of human rights and disasters*, Londra, 2018, p. 12; Nicoletti, *The prevention of natural and man-made disasters: what duties for States*, in *International disaster response law*, L'Aja, 2012, pp. 177, 195.

³⁷ Bartolini, *A universal treaty for disasters? Remarks on the International Law Commission's Draft Articles on the protection of persons in the event of disasters*, in *International Review of the Red Cross*, 2017, pp. 1103-1137.

³⁸ Bartolini, *A taxonomy of disasters in international law*, op. cit., pp. 10-20.

dagli atti di *soft law*: essi costituiscono gli unici strumenti internazionali di portata universale che si occupano dei disastri in generale e, sebbene non abbiano forza giuridica vincolante, hanno raccolto un ampio consenso nella comunità internazionale.

In questo capitolo, nella Sezione 1 verranno identificati i principali fattori che hanno contribuito alla formazione di regole e principi internazionali applicabili alla prevenzione dei disastri. L'analisi del processo di produzione normativa permette di comprendere le ragioni che hanno portato all'emergere di una pluralità di atti di *soft law* in questo ambito. Successivamente, si individueranno le fonti del diritto internazionale rilevanti in materia. Alla luce del consenso internazionale che si è formato attorno alle regole contenute negli atti di *soft law* e in particolare al concetto di *disaster risk reduction*³⁹, la Sezione 2 si concentrerà su questi strumenti; l'esame mirerà a comprendere il significato e le implicazioni pratiche del concetto di *disaster risk reduction* al fine di determinare i possibili effetti giuridici che tale concetto può produrre nel diritto internazionale.

SEZIONE 1 – LO SVILUPPO DEL DIRITTO INTERNAZIONALE DEI DISASTRI

Premessa

Gli sforzi della comunità internazionale per la riduzione delle perdite provocate dai disastri sono confluiti perlopiù in strumenti privi di forza giuridica vincolante. L'analisi del processo di sviluppo del diritto internazionale dei disastri fornisce indicazioni importanti sia in relazione ai fattori che facilitano l'emergere di norme di *soft law* in alcune aree piuttosto che in altre sia in relazione agli effetti giuridici che tali norme possono produrre⁴⁰. In questa sezione si avrà modo di osservare come alcune delle ragioni che generalmente vengono addotte per spiegare lo sviluppo di norme di *soft law* trovino conferma nel processo di formazione del diritto

³⁹ Si veda, in generale, Bartolini, Natoli, *Disaster risk reduction: an international law perspective*, op. cit., 2018.

⁴⁰ Sul fenomeno della *soft law* si veda Dupuy, *Soft Law and the international law of the environment*, op. cit., pp. 420-435.

internazionale dei disastri⁴¹. Le ragioni cui si fa riferimento sono le competenze normative delle istituzioni internazionali (paragrafo 2.2 (a)(b)); la comparsa degli attori non statali sulla scena internazionale (paragrafo 2.2 (c)); i progressi della scienza e della tecnologia uniti al divario tra Paesi poveri e Paesi ricchi (paragrafo 2.3). Questi elementi sono utili per comprendere i motivi per cui mentre gli obblighi convenzionali relativi alla prevenzione dei disastri hanno una portata piuttosto limitata (paragrafo 3.1), gli atti di *soft law* in materia individuano principi e standard dettagliati (paragrafo 3.3). Il ruolo centrale di questi strumenti è dimostrato dall'utilizzo che di essi è stato fatto da parte della Commissione del diritto internazionale nel *Progetto di articoli sulla protezione delle persone in caso di disastro*⁴² (paragrafo 3.2).

1. La nozione di disastro

Quando si parla di diritto internazionale dei disastri si vuole indicare l'insieme dei principi e delle regole internazionali che si applicano in maniera specifica al fenomeno dei disastri. È importante allora chiarire in via preliminare che cosa si intende per disastro.

Si è detto che non vi è una definizione giuridica uniforme di disastro nel diritto internazionale; dalla prassi è tuttavia possibile ricavare una nozione che rifletta gli sviluppi più recenti avvenuti in questo settore.

Rispetto alla definizione di disastro che veniva fornita dal primo trattato rilevante in materia⁴³, negli strumenti internazionali adottati più di recente si può osservare un'estensione della portata della fattispecie. Mentre, infatti, il trattato istitutivo dell'*International Relief Union* (IRU)⁴⁴ del 1927 affermava che per disastro era da intendersi un evento di forza maggiore la cui gravità superava la capacità di risposta della popolazione colpita⁴⁵, il *Progetto di articoli sulla protezione delle persone in caso di disastri* del 2016 dal canto suo definisce il disastro come “*a calamitous event or series of events resulting in widespread loss of life, great human suffering and distress,*

⁴¹ Ivi, pp. 420-421.

⁴² CDI, *Draft articles on the protection of persons in the event of disasters*, cit.

⁴³ *Convention and Statute establishing an International Relief Union* (Trattato IRU), adottato a Ginevra il 12 luglio 1927, entrato in vigore il 27 dicembre 1932.

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ Ivi, art. 2, par. 1.

*mass displacement, or large-scale material or environmental damage, thereby seriously disrupting the functioning of society*⁴⁶.

Mentre il trattato istitutivo dell'IRU limitava le ipotesi di disastro a quelle situazioni causate da eventi di forza maggiore, nel Progetto di articoli l'elemento determinante della nozione di disastro è la gravità dei danni prodotti. La definizione elaborata dalla Commissione del diritto internazionale fa dipendere quindi la qualifica di disastro dalle caratteristiche degli effetti (ossia la loro gravità) piuttosto che della causa dell'evento pericoloso (ossia la sua imprevedibilità). Tale scelta si deve alla presa di coscienza circa l'impossibilità di identificare la causa precisa di un disastro che può essere il risultato di un complesso insieme di fattori⁴⁷ tale per cui, anche dietro ai disastri causati da un evento naturale, e quindi in principio imputabili alla forza maggiore, è possibile individuare un contributo di origine umana.

Questo approccio è tanto più evidente nella definizione di disastro fatta propria dal *Sendai framework*, il più autorevole strumento di *soft law* in materia. Ai fini di questo strumento per disastro è da intendersi: “[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*”⁴⁸. In tale accezione si percepisce l'influenza esercitata dagli studi sociologici specializzati nell'ambito dei disastri. Secondo questi studi il disastro è un costrutto sociale, frutto della combinazione dell'evento con i fattori della vulnerabilità, della capacità di reazione e dell'esposizione al pericolo della comunità colpita⁴⁹. Questi fattori sono determinati dall'azione umana e da essi dipende la gravità degli effetti di un evento fisico pericoloso. Nella definizione fornita dal Progetto di articoli non sono menzionati espressamente i concetti di vulnerabilità, esposizione e capacità; tuttavia, la

⁴⁶ CDI, *Draft articles on the protection of persons in the event of disasters*, cit., art. 3.

⁴⁷ Bartolini, *A taxonomy of disasters in international law*, op. cit., pp. 11 e ss.

⁴⁸ *Report on indicators and terminology on DRR 2016*, cit., p. 15; Ufficio delle Nazioni Unite per la riduzione dei disastri (UNISDR), *2009 UNISDR terminology on disaster risk reduction*, Ginevra, 2009, p. 10.

⁴⁹ USAID, *Introduction to disaster risk reduction*, 2011, www.preventionweb.net/files/26081_kp1concepdisasterrisk1.pdf, p. 15.

Commissione del diritto internazionale sembra rimandi implicitamente ad essi quando riconosce la complessità delle cause all'origine dei disastri⁵⁰.

Un altro punto di novità tra l'iniziale accezione di disastro e quella attuale è il venir meno del carattere improvviso dell'evento che ne è all'origine⁵¹. Prescindendo da questo elemento, sono state incluse nella nozione di disastro le catastrofi a lenta formazione, come la desertificazione o l'innalzamento del livello dei mari, fenomeni resi sempre più frequenti dai cambiamenti climatici⁵².

Alla luce degli sviluppi appena visti molte sono le fattispecie che possono essere incluse nella nozione di disastro. L'elemento che circoscrive la portata di questo fenomeno è la gravità dei suoi effetti. Gli strumenti internazionali relativi ai disastri richiedono che questi eventi producano effetti che siano “*severe*”⁵³, “*widespread*”⁵⁴, “*significant*”⁵⁵ o “*serious*”⁵⁶. L'elemento della gravità permette di conferire al concetto di disastro un'accezione giuridica precisa, distinguendolo da quegli eventi più comuni che quotidianamente devono essere affrontati dalle società⁵⁷. Ad ogni modo, non è semplice determinare quando un evento raggiunge quella soglia di gravità oltre la quale si può ritenere che vi sia un disastro né vi è una prassi internazionale uniforme circa quanto debba essere alta tale soglia. La Commissione del diritto internazionale, ad esempio, ha fissato un livello di

⁵⁰ In altre parti del Progetto di articoli vi sono riferimenti ai concetti di vulnerabilità ed esposizione. Si veda ad esempio CDI, *Draft articles on the protection of persons in the event of disasters*, cit., art. 9, comm. 15.

⁵¹ Caron, *Addressing catastrophes: conflicting images of solidarity and separateness*, op. cit., pp. 6, 11.

⁵² CDI, *Draft articles on the protection of persons in the event of disasters*, cit., art. 3, comm. 4.

⁵³ Decisione 1313/2013/UE, cit, art. 4, par. 1.

⁵⁴ AADMER, cit., art. 1, par. 3; IFRC, *Guidelines for the domestic facilitation and regulation of international disaster relief and initial recovery assistance (IDRL Guidelines)*, adottate il 30 novembre 2007 a Ginevra, art. 2, par. 1; *Tampere Convention on the provision of telecommunication resources for disaster mitigation and relief operations*, adottata a Tampere nel 1998, entrata in vigore l'8 gennaio 2005, con 48 Stati parte, art. 1, par. 6.

⁵⁵ *Black sea economic cooperation*, atto istitutivo adottato il 25 giugno 1992 a Istanbul, entrato in vigore il 1° maggio 1999, art. 2; Agreement between the Republic of Austria and the Republic of Albania on mutual assistance in the case of disasters or serious accidents, adottato il 27 gennaio 2010, entrato in vigore il 1° giugno 2011, art. 2.

⁵⁶ Agreement between the Argentine Republic and Republic of Chile in case of disasters, adottato l'8 agosto 1997, art. 1.

⁵⁷ Bartolini, *A taxonomy of disasters in international law*, op. cit., p. 17.

gravità molto elevato. Un evento per essere ritenuto un disastro ai sensi del Progetto di articoli deve essere idoneo a “*seriously disrupting the functioning of society*”; inoltre, questo effetto deve essere conseguenza di un evento che, alternativamente, provochi “*widespread loss of life, great human suffering and distress, mass displacement, or large-scale material or environmental damage*”. In sostanza, due sono i requisiti che l’evento deve soddisfare per essere considerato disastro ai sensi del Progetto di articoli: esso deve provocare almeno uno degli effetti elencati dall’art. 3(a) e deve riuscire a “*seriously disrupting the functioning of society*”. Questa definizione rappresenta un tentativo di fornire una nozione giuridica di disastro quanto più precisa possibile. La definizione lascia tuttavia delle incertezze soprattutto perché non sono stati precisati i criteri in base ai quali stabilire se un evento è idoneo a “*seriously disrupting the functioning of society*”. Ad ogni modo la scelta del termine ‘società’ fornisce delle indicazioni sul livello di gravità richiesto: significa che ai sensi del Progetto di articoli per disastri si intendono soltanto quegli eventi la cui gravità è a tal punto elevata da richiedere ai fini della risposta l’intervento del governo centrale dello Stato o perfino l’assistenza internazionale⁵⁸. Questa scelta si rinviene anche in altri strumenti internazionali rilevanti in materia⁵⁹. Diversamente, alcuni atti inseriscono al posto o al fianco di ‘società’, il termine ‘comunità’⁶⁰. In questo modo sono considerati disastri anche quegli incidenti i cui effetti si limitano a colpire una o più comunità locali, rendendo necessario l’intervento di un’altra comunità, senza però arrivare a richiedere l’assistenza a livello nazionale o internazionale⁶¹. Questa nozione di disastro è quella che viene adottata ad esempio nel *Sendai framework*⁶².

Le diverse definizioni di disastro che emergono dagli atti rilevanti in materia devono essere lette alla luce del diverso oggetto e del diverso scopo di ciascuno di essi. La definizione più restrittiva fornita dal Progetto di

⁵⁸ Su questo significato del termine ‘società’ per descrivere il fenomeno dei disastri si veda *Report on indicators and terminology on DRR 2016*, cit., p. 13.

⁵⁹ Si vedano Convenzione di Tampere, cit., art. 1, par. 6; *IDRL Guidelines*, cit., art. 2, par. 1.

⁶⁰ In tal senso si vedano AADMER, cit., art. 1, par. 3; *SAARC Agreement on rapid response to natural disasters*, adottato l’11 novembre 2011, art. 1, par. 3; *Report on indicators and terminology on DRR 2016*, cit., p. 13.

⁶¹ *Ibidem*.

⁶² *Ibidem*.

articoli risente dell'oggetto principale del documento che consiste nel regolare la cooperazione internazionale in caso di disastro⁶³: questa diviene necessaria nei casi di crisi umanitarie che, per l'appunto, sono provocate dai disastri di più grave entità. Al contrario, l'inclusione nell'ambito di applicazione del *Sendai framework* anche di episodi di più lieve entità sembra trovare una giustificazione nell'obiettivo del documento, il quale mira a fornire una guida agli Stati circa le misure interne da adottare per ridurre le perdite provocate dai disastri.

Alla luce dell'oggetto di questa tesi, che si concentra sulla fase della prevenzione, si intenderà per disastro qualsiasi evento o insieme di eventi dal quale derivano gravi danni a persone, beni e ambiente e si includono nella nozione anche i disastri che colpiscono una singola comunità, rendendo necessario l'intervento di un'altra comunità per la risposta. La scelta di questa definizione si spiega in virtù di quella che sembra essere la prassi internazionale prevalente in materia di prevenzione dei disastri.

2. Il processo di formazione del diritto internazionale dei disastri

2.1. Le fasi dello sviluppo del diritto internazionale dei disastri

La storia del diritto internazionale dei disastri si può dividere in quattro fasi.

Nel primo periodo che va dal 1927 alla fine degli anni '80, il diritto internazionale in materia di disastri ha una natura principalmente umanitaria e il suo scopo principale è di facilitare la fornitura di assistenza alle popolazioni colpite dalle catastrofi. Questo era il mandato sia dell'IRU⁶⁴, fondata nel 1927 e cessata di esistere nel 1967 dopo solo due interventi⁶⁵, sia dello *United nations disaster relief office* (d'ora in poi UNDR0), il primo ufficio dell'ONU per il coordinamento dei soccorsi in caso di disastri, istituito nel 1971 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite⁶⁶. L'UNDR0 si segnala soprattutto per il tentativo, non riuscito, di adottare

⁶³ CDI, *Draft articles on the protection of persons in the event of disasters*, cit., art. 7.

⁶⁴ Trattato IRU, cit.

⁶⁵ Cubie, *The international legal protection of persons in humanitarian crisis (exploring the acquis humanitaire)*, Oxford, 2019, p. 31.

⁶⁶ UNGA, *Assistance in cases of natural disaster and other disaster situations*, Res. 2816 (XXVI) del 14 dicembre 1971.

una convenzione per facilitare la fornitura di assistenza alle popolazioni colpite dai disastri⁶⁷. Lo scarso successo dell'IRU e la mancata adozione della convenzione proposta dall'UNDRO mostrano il maggiore limite allo sviluppo del diritto internazionale dei disastri in questa fase iniziale: il poco interesse degli Stati ad assumere obblighi internazionali in materia. Il motivo principale di tale disinteresse risiedeva nella convinzione che i disastri fossero eventi sporadici i cui effetti si esaurivano in tempo relativamente breve⁶⁸ e rimanevano circoscritti all'interno dei confini nazionali. Nondimeno, in questa prima fase sono stati conclusi trattati bilaterali contenenti obblighi reciproci di assistenza in caso di disastro e di riduzione delle formalità per l'arrivo degli aiuti⁶⁹. Una tendenza che inizia a svilupparsi in questo periodo e che si consoliderà in futuro è quella di stipulare trattati per regolare particolari tipi di disastro. Si può menzionare, a questo riguardo, l'adozione nel 1986, a seguito del disastro di Chernobyl, della *Convenzione per l'assistenza in caso di incidente nucleare o altra emergenza radiologica*⁷⁰. In questa fase prevale l'idea che i disastri siano legati ad eventi di forza maggiore⁷¹ e perciò l'azione dell'uomo non può che limitarsi alla risposta. Si possono tuttavia individuare dei riferimenti alla prevenzione, sotto forma di inviti alla cooperazione nella ricerca⁷². Nel 1987, con la risoluzione che proclama il Decennio internazionale per la riduzione dei disastri naturali⁷³, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite

⁶⁷ *Draft Convention on expediting the delivery of emergency assistance*, UN Doc. A/39/267/Add.2-E/1984/96/Add.2, 1984.

⁶⁸ Coursen-Neff, *Preventive measures pertaining to unconventional threats to the peace such as natural and humanitarian disasters*, op. cit., p. 649.

⁶⁹ *Convention on mutual assistance in the event of disasters or serious accidents*, tra la Repubblica federale di Germania e il Lussemburgo adottata nel 1978, entrata in vigore nel 1981; *Convention on mutual assistance in the event of disasters or serious accidents* tra la Repubblica federale di Germania e la Svizzera, adottata nel 1984, entrata in vigore nel 1988.

⁷⁰ *Convention on assistance in the case of a nuclear accident or radiological emergency*, adottata a Vienna il 26 settembre 1986, entrata in vigore il 26 febbraio 1986.

⁷¹ Trattato IRU, cit., art. 2, par. 1.

⁷² Ivi, art. 2, par. 2; UNGA, *Measures to be adopted in connexion with the earthquake in Iran*, Res. 1753 (XVII) del 5 ottobre 1962, par. 7; UNGA, *Assistance in cases of natural disaster*, Res. 2717 (XXV) del 15 dicembre 1970, par. 5(d).

⁷³ UNGA, *International decade for natural disaster reduction*, Res. 42/169 dell'11 dicembre 1987.

risponde all'invito della Commissione sull'ambiente e sullo sviluppo⁷⁴ a riporre maggiore attenzione sul fenomeno dei disastri naturali⁷⁵.

Con il Decennio internazionale per la riduzione dei disastri naturali inizia la seconda fase dello sviluppo del diritto internazionale in materia di disastri che si conclude nei primi anni del 2000. In questo periodo la comunità internazionale prende coscienza dell'impatto delle scelte di sviluppo economico e di altro tipo sulla creazione e sulla gravità dei rischi di disastro; è percepita quindi con sempre maggiore urgenza l'esigenza di adottare misure di carattere preventivo. Gli sforzi fatti dalla comunità internazionale per ridurre le perdite causate dai disastri si inseriscono nel più ampio obiettivo di sviluppo sostenibile che a partire dal 1992 con la Dichiarazione di Rio⁷⁶ ha ispirato molte delle politiche interne e internazionali degli Stati, rafforzando la cooperazione internazionale per la protezione dell'ambiente e per la crescita economica dei Paesi più poveri. Nell'ambito dell'iniziativa lanciata dall'ONU per la riduzione dei disastri naturali viene adottata nel 1994, dapprima da una Conferenza intergovernativa e poi dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, la *Strategia di Yokohama per un mondo più sicuro*⁷⁷ (*Yokohama strategy*), contenente linee guida per la riduzione dei disastri naturali. Lo scopo di questo strumento è di indicare agli Stati e agli altri attori impegnati nella prevenzione dei disastri le misure più adeguate a ridurre le perdite provocate dalle catastrofi. In questo periodo vengono conclusi i primi trattati bilaterali in materia di prevenzione dei disastri nonché due convenzioni universali volte ad instaurare forme di

⁷⁴ La Commissione mondiale sull'ambiente e sullo sviluppo (Commissione di Brundtland) era stata istituita dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con l'obiettivo di individuare strategie per lo sviluppo sostenibile. Si veda UNGA, *Process of preparation of the Environmental Perspective to the Year 2000 and Beyond*, Res. 38/161 del 19 dicembre 1983, par. 8(a).

⁷⁵ Commissione Brundtland, *Our Common Future*, A/42/427, 1987, p. 23. Office of the United Nations Disaster Relief Coordinator, *Natural disasters and vulnerability analysis: report of expert group meeting*, Ginevra, 1979.

⁷⁶ Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e sullo sviluppo, *Dichiarazione di Rio sull'ambiente e sullo sviluppo* (Dichiarazione di Rio), UN Doc. A/CONF.151/26, vol. I, annex, Rio de Janeiro, 1992.

⁷⁷ *Yokohama strategy and plan of action for a safer world: guidelines for natural disaster prevention, preparedness and mitigation (Yokohama strategy)*, adottata dalla *World conference on natural disaster reduction*, Yokohama, 1994; successivamente adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, UNGA, *International decade for natural disaster reduction*, Res. 49/22 del 13 dicembre 1994.

cooperazione in settori di particolare importanza per la prevenzione e per la mitigazione degli effetti di ogni tipo di disastro: la *Convenzione di Tampere sulla fornitura di risorse di telecomunicazione per l'attenuazione degli effetti delle catastrofi e le operazioni di soccorso in caso di catastrofe* (Convenzione di Tampere)⁷⁸ e la *Convenzione quadro sulla protezione civile*⁷⁹.

La terza fase dello sviluppo del diritto internazionale dei disastri va dagli inizi del 2000 al 2015. Nell'arco di questi quindici anni la prevenzione dei disastri diviene una questione prioritaria nelle agende politiche interne e internazionali degli Stati. Una spinta in tal senso è provenuta dallo tsunami verificatosi nel 2004 nell'Oceano Indiano che ha causato centinaia di migliaia di morti. Questo evento ha ispirato le negoziazioni dello *Hyogo framework*⁸⁰, documento che si è succeduto alla *Yokohama strategy* e nel quale emerge in maniera più evidente l'esigenza di adottare un approccio precauzionale ai rischi di disastro. Gli effetti devastanti dello tsunami hanno altresì determinato la scelta di includere nei lavori della Commissione del diritto internazionale il tema della protezione delle persone in caso di disastri⁸¹. Sempre alla luce dell'esperienza dello tsunami del 2004, viene concluso in seno all'Associazione delle Nazioni del Sud-est asiatico (ASEAN), l'*ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response* (AADMER)⁸². Questo strumento, insieme al Meccanismo unionale di protezione civile⁸³ istituito nell'ambito dell'Unione Europea, costituisce una delle principali fonti del diritto internazionale dei disastri in ragione della sua portata innovativa che recepisce gli sviluppi contenuti negli atti di *soft law* rilevanti. I progressi fatti in questo periodo dal diritto internazionale in materia di prevenzione dei disastri si devono anche alla

⁷⁸ Convenzione di Tampere, cit.

⁷⁹ *Framework convention on civil defense assistance*, adottata a Ginevra il 22 maggio 2000, entrata in vigore il 23 settembre 2001, con 14 Stati parte.

⁸⁰ *Hyogo framework for action 2005-2015: building the resilience of Nations and communities to disasters (Hyogo framework)*, adottata dalla *World conference on disaster reduction*, Kobe, 2005; successivamente adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, UNGA, *International Strategy for Disaster Reduction*, Res. 60/195 del 2 marzo 2006.

⁸¹ CDI, *Report of the International Law Commission*, 59° sessione, UN Doc. A/62/10, 2007, p. 230, par. 375.

⁸² AADMER, cit.

⁸³ Decisione 1313/2013/UE, cit.

crescente urgenza di rispondere alle minacce poste dal cambiamento climatico.

Il 2015 è un anno cruciale per ciò che concerne lo sviluppo del diritto internazionale dei disastri. In questo anno vengono adottati contemporaneamente il citato *Sendai Framework*⁸⁴ e l'*Accordo di Parigi sul clima*⁸⁵ nonché il testo contenente gli obiettivi di sviluppo sostenibile⁸⁶. La concomitanza nell'adozione dei tre documenti non è casuale; essa mira a rafforzare la coerenza tra questi strumenti⁸⁷. La ricerca di coerenza e di interazione tra la strategia per la riduzione del rischio di disastri e le iniziative maggiormente affermate a livello internazionale quali sono quelle per la lotta al cambiamento climatico e per lo sviluppo sostenibile dimostra l'importanza che nel corso del tempo la questione dei disastri ha assunto per la comunità internazionale, affiancandosi a quelle che sono considerate tra le principali sfide del diritto internazionale moderno. A conferma di ciò, nel *Sendai framework* per la prima volta si afferma che “[t]he reduction of disaster risk is a common concern for all States”⁸⁸. L'attribuzione alla riduzione del rischio di disastri della qualifica di “*common concern for all States*” rende evidente l'alto livello di consenso raggiunto tra gli Stati circa l'importanza di questo obiettivo. Un tale riconoscimento può costituire un primo passo verso l'adozione di strumenti giuridicamente vincolanti in materia⁸⁹.

2.2. I principali attori coinvolti nel processo di produzione normativa

Tra le ragioni che hanno portato all'emergere di fonti di *soft law* rilevanti per lo sviluppo del diritto internazionale vi è la creazione dopo la II Guerra mondiale di istituzioni internazionali permanenti, a livello regionale o

⁸⁴ *Sendai framework*.

⁸⁵ *Accordo di Parigi – Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici*, adottato a Parigi il 22 aprile 2015, entrato in vigore il 4 novembre 2016, con 189 Stati parte.

⁸⁶ UNGA, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, Res. 70/1 del 25 settembre 2015.

⁸⁷ Murray, Maini, Clarke, Eltinay, *Coherence between the Sendai Framework, the SDGs, the Climate Agreement, New Urban Agenda and World Humanitarian Summit, and the role of science in their implementation*, disponibile in <https://www.preventionweb.net/publications/view/53049>.

⁸⁸ *Sendai framework*, par. 19(a).

⁸⁹ Tale sviluppo si è avuto ad esempio in relazione al cambiamento climatico. Si veda in proposito Dupuy, *Soft Law and the international law of the environment*, op. cit., p. 428.

universale. Queste istituzioni mettono a disposizione degli Stati strutture in cui rafforzare la cooperazione internazionale attraverso negoziazioni continue⁹⁰ e in queste sedi talvolta vengono adottati atti privi di forza giuridica vincolante con cui gli Stati manifestano la loro volontà di impegnarsi per realizzare obiettivi comuni. Tali atti spesso rappresentano i primi passi verso la formazione di nuove norme internazionali o verso l'evoluzione delle norme esistenti. In tal senso un ruolo centrale è svolto dall'ONU. Un contributo alla formazione di norme di *soft law* proviene inoltre dalle organizzazioni non governative (ONG) e da altri attori non statali⁹¹. Le organizzazioni internazionali e gli attori non statali hanno avuto una funzione di produzione normativa importante anche ai fini dello sviluppo del diritto internazionale dei disastri.

a) Il ruolo dell'ONU

Lo sviluppo del diritto internazionale dei disastri è dipeso soprattutto dall'impegno dell'ONU che, attraverso le risoluzioni dell'Assemblea Generale, ha istituito uffici e indetto conferenze mondiali nell'ambito delle quali sono stati individuati i principi e sono state delineate le regole quadro in materia di fornitura di assistenza alle popolazioni colpite dai disastri e di prevenzione di questi fenomeni.

L'interesse dell'ONU per i disastri rientra nella missione dell'organizzazione di promuovere l'*“international cooperation in solving international problems of an economic, social, cultural, or humanitarian character, and in promoting and encouraging respect for human rights and for fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion”*⁹².

L'impegno dell'ONU in materia di disastri è stato istituzionalizzato nel 1971 con il citato UNDRO⁹³. Prima della creazione di questo ufficio, gli incaricati alla gestione dei soccorsi a favore dei Paesi colpiti dai disastri

⁹⁰ Ivi, pp. 420-421.

⁹¹ D'Aspremont, *Non-State actors in international law: oscillating between concepts and dynamic*, in *Amsterdam law school legal studies research paper no. 2011-05*, 2011, pp. 1-21.

⁹² *Carta delle Nazioni Unite*, adottata a San Francisco il 26 giugno 1945, entrata in vigore il 24 ottobre 1945, con 193 Stati parte, art. 1 par. 3.

⁹³ UNGA, Res. 2816 (XXVI) del 14 dicembre 1971, cit.

erano il Segretario Generale e i capi delle agenzie specializzate dell'ONU, nonché gli stessi Stati membri, i quali informavano il Segretario Generale degli aiuti che erano in grado di offrire allo Stato colpito. Questa pluralità di soggetti coinvolti nella gestione dell'assistenza rischiava di rendere poco effettiva e di ritardare la fornitura degli aiuti, aggravando la situazione di emergenza in cui si trovava lo Stato colpito. Così, dopo i disastri che negli anni '60 hanno portato alla morte di decine di migliaia di persone⁹⁴, nel 1971 l'Assemblea Generale ha deciso di istituire l'UNDRO⁹⁵. Il suo mandato andava oltre il semplice coordinamento della risposta alla catastrofe, comprendendo anche lo studio dei disastri, lo svolgimento di attività di prevenzione, la predisposizione di meccanismi di preparazione della risposta e la diffusione di informazioni⁹⁶. Esso è stato poi incorporato nel Dipartimento per gli affari umanitari (l'attuale OCHA) del Segretariato Generale delle Nazioni Unite.

Nel 1987 l'Assemblea Generale, riconoscendo la responsabilità dell'ONU nel fare avanzare la cooperazione internazionale in materia di disastri, ha designato il periodo 1990-2000 come Decennio internazionale per la riduzione dei disastri naturali⁹⁷.

Così, a partire dal 1990, l'impegno dell'ONU in materia di disastri, e in particolare nella riduzione delle perdite causate dai disastri, si è fatto sempre più intenso. Nel 2000 è stata adottata la Strategia internazionale per la riduzione dei disastri (*International strategy for disaster reduction*, d'ora in poi ISDR) volta a guidare e a coordinare gli sforzi di numerosi attori, statali e no, per la riduzione dei disastri⁹⁸. A capo della strategia è stato posto un Segretariato (l'UNISDR, successivamente rinominato UNDRR) ed è stato

⁹⁴ In relazione ad essi si vedano UNGA Res. 1753 (XVII) del 5 ottobre 1962, cit.; UNGA, *Measures in connexion with the earthquake at Skoplje, Yugoslavia*, Res. 1882 (XVIII) del 14 ottobre 1963; UNGA, *Measures in connexion with the hurricane which has just struck the territories of Cuba, the Dominican Republic, Haiti, Jamaica and Trinidad and Tobago*, Res. 1888 (XVIII) del 1° novembre 1963; UNGA, *Assistance in case of natural disaster*, Res. 2034 (XX) del 7 dicembre 1965; UNGA, *Assistance to Iran in connexion with the earthquake of August 1968*, Res. 2378 (XXIII) del 23 ottobre 1968.

⁹⁵ UNGA Res. 2816 (XXVI) del 14 dicembre 1971, cit.

⁹⁶ Coursen-Neff, *Preventive measures pertaining to unconventional threats to the peace such as natural and humanitarian disasters*, op. cit., p. 647.

⁹⁷ UNGA Res. 42/169 dell'11 dicembre 1987, cit.

⁹⁸ UNGA, *International Decade for Natural Disaster Reduction: successor arrangements*, Res. 54/219 del 3 febbraio 2000.

inoltre istituito un foro internazionale (*l'Inter-agency task force for disaster reduction*, l'attuale *Global platform for disaster risk reduction*)⁹⁹ che riunisce ogni due anni rappresentanti di governo, esperti e altri attori interessati per discutere del livello di attuazione degli obiettivi internazionali di riduzione dei disastri, per condividere conoscenze e per scambiare impressioni sui più recenti sviluppi della materia.

Nell'ambito della Strategia dell'ONU per la riduzione dei disastri naturali sono stati adottati gli atti di *soft law* che hanno dato l'impulso maggiore allo sviluppo di regole e principi in materia di prevenzione dei disastri: la *Yokohama strategy*, lo *Hyogo framework* e il *Sendai framework*. Questi sono stati elaborati nel corso di conferenze mondiali indette dall'Assemblea Generale¹⁰⁰, cui hanno preso parte Stati, organizzazioni internazionali, ONG, rappresentanti della società civile, di governi locali e del settore privato.

Tra le funzioni dell'UNDRR vi è quella di dare vita a un linguaggio comune in materia di disastri attraverso la pubblicazione di rapporti¹⁰¹ contenenti le definizioni dei termini specifici impiegati negli strumenti di *soft law* adottati nell'ambito dell'ONU¹⁰². Le espressioni e le definizioni individuate dai rapporti dell'UNDRR hanno avuto un ampio seguito: riferimenti ad essi si rinvengono sia negli atti adottati dalle istituzioni internazionali con competenze specifiche in materia di disastri¹⁰³ sia in quelli adottati da istituzioni appartenenti ad altri settori del diritto internazionale¹⁰⁴. Si nota così una tendenza a considerare la terminologia

⁹⁹ *Ibidem*.

¹⁰⁰ UNGA, *International decade for natural disaster reduction*, Res. 46/149 del 18 dicembre 1991; UNGA, *International Strategy for Disaster Reduction*, Res. 58/214 del 27 febbraio 2004; UNGA, *International Strategy for Disaster Reduction*, Res. 69/219 del 14 gennaio 2015.

¹⁰¹ UNISDR, *Living with risk: a global review of disaster reduction initiatives*, Vol. 2, Ginevra, 2004; la terminologia è stata poi aggiornata nel 2009, si veda *Terminology on DRR 2009*, cit. Questa è stata a sua volta aggiornata nel 2016, si veda *Report on indicators and terminology on DRR 2016*, cit.

¹⁰² Sulla funzione di tali rapporti si veda più avanti, Capitolo I, Sezione 2, Premessa.

¹⁰³ CDI, *Draft articles on the protection of persons in the event of disasters*, cit., art. 9.

¹⁰⁴ Si vedano ad esempio Comitato per il patrimonio mondiale, *7.2 Issues related to the state of conservation of World Heritage properties: strategy for reducing risks from disasters at World Heritage properties*, WHC-06/30.COM/7.2, 2006, par. 25; CEDAW, *General recommendation no. 37 on gender-related dimensions of disaster risk reduction in the context of climate change*, CEDAW/C/GC/37, 7 febbraio 2018, par. 13.

utilizzata nei documenti in materia di disastri adottati nell'ambito dell'ONU come quella maggiormente accettata a livello universale e a cui, pertanto, si ritiene opportuno allinearsi.

Il ruolo dell'ONU nel processo di produzione normativa in materia di disastri si è esplicato altresì attraverso le sue diverse agenzie e istituti specializzati. I tanti tipi di eventi ricompresi nel concetto di disastro e il crescente riconoscimento della rilevanza del diritto internazionale per la gestione di questo tipo di fenomeni hanno fatto sì che organizzazioni internazionali come l'OMS¹⁰⁵, la FAO¹⁰⁶, l'UNESCO¹⁰⁷ e l'ITU¹⁰⁸, nell'ambito dei loro mandati, enunciassero regole e principi per la prevenzione dei disastri e la risposta alle emergenze. Allo stesso modo, hanno contribuito allo sviluppo del diritto internazionale in materia di disastri i programmi dell'ONU per lo sviluppo sostenibile¹⁰⁹ e per l'ambiente¹¹⁰, nonché le opinioni rese dai vari comitati istituiti dai trattati in materia di diritti umani adottati nell'ambito dell'ONU¹¹¹.

b) Il ruolo delle istituzioni regionali

Tra le istituzioni che devono essere menzionate per il loro ruolo nel processo di produzione normativa in materia di disastri vi sono quelle regionali¹¹². Negli ultimi decenni nell'ambito delle organizzazioni regionali

¹⁰⁵ Negri, *International health law (2018)*, in *Yearbook of international disaster law*, Leiden, 2019, pp. 445 e ss.

¹⁰⁶ Coursen-Neff, *Preventive measures pertaining to unconventional threats to the peace such as natural and humanitarian disasters*, op. cit., p. 653.

¹⁰⁷ Bartolini, *Cultural heritage and disaster risk reduction*, op. cit., pp. 422 e ss.

¹⁰⁸ Sommario, *United Nations bodies (2018)*, in *Yearbook of international disaster law*, Leiden, 2019, pp. 305 e ss.

¹⁰⁹ *Johannesburg plan of implementation*, adottato al World summit on sustainable development, Johannesburg, 2002; *Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile* sottoscritta il 25 settembre 2015 da 193 Stati membri delle Nazioni Unite e adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con risoluzione UNGA Res. 70/1 del 25 settembre 2015, cit., obiettivi 4, 11, 9; UNGA, *The future we want*, Res. 66/288 dell'11 settembre 2012.

¹¹⁰ Accordo di Parigi, cit.

¹¹¹ Si veda Capitolo II.

¹¹² In relazione al fenomeno della 'regionalizzazione' del diritto internazionale dei disastri si vedano Zorzi Giustiniani, *Something old something new: disaster risk reduction in international law*, op. cit., p. 11; IFRC, *Law and legal issues in international disaster response: a desk study*, Ginevra, 2007, pp. 62-79. Per un esame approfondito del ruolo delle organizzazioni regionali nella gestione dei disastri si veda Ferris, Petz, *In the neighborhood: the growing role of regional organizations in disaster risk management*, Brookings-LSE project on internal displacement, 2013, disponibile in

sono stati conclusi vari trattati volti a regolamentare la fattispecie dei disastri¹¹³, e sono stati istituiti meccanismi di coordinamento e di cooperazione per la prevenzione e per la risposta alle catastrofi. Tra i motivi alla base di questo ruolo delle organizzazioni regionali vi è una delle caratteristiche dei disastri che più ha condizionato lo sviluppo di regole internazionali in materia: l'eterogeneità degli interessi statali coinvolti. Alcuni Stati sono più esposti ai rischi di disastro rispetto ad altri, sia per ragioni geografiche sia di sviluppo, così come vi sono Stati più interessati di altri a stringere forme di cooperazione finalizzate alla prevenzione dei disastri e alla risposta ad essi; tra le ragioni di questo maggiore interesse vi può essere il fatto di avere minori capacità interne nel gestire le emergenze. Può pertanto essere più facile arrivare ad accordi a livello regionale, dove gli interessi degli Stati sono simili.

Tra le organizzazioni regionali meritano particolare attenzione per il loro impegno nel rafforzare la cooperazione internazionale sulle questioni concernenti i disastri l'Unione europea e l'ASEAN. La prima, per effetto del Trattato di Lisbona, ha acquisito competenze parallele a quelle degli Stati membri nella gestione dei disastri¹¹⁴. In virtù di queste competenze, nell'ambito dell'Unione europea è stato istituito il Meccanismo unionale di protezione civile¹¹⁵ e sono stati adottati atti di diritto derivato volti a regolare la gestione di specifici rischi di disastro¹¹⁶. Per quanto riguarda

https://www.brookings.edu/wpcontent/uploads/2016/06/REGIONAL_DISASTER_MECHANISMS_2013.pdf. Sui vantaggi della cooperazione a livello regionale si veda Ferris, *Better together: regional capacity building for national disaster risk management*, Brookings-LSE Project on international displacement, 2014, disponibile in <https://www.brookings.edu/research/better-together-regional-capacity-building-for-national-disaster-risk-management/>.

¹¹³ Per una panoramica degli strumenti regionali si veda il database dell'*International disaster law project* disponibile in <http://disasterlaw.sssup.it/disasters-database/list-of-instruments-included-in-the-database/>.

¹¹⁴ Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), adottato a Roma nel 1957 da ultimo modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007, art. 196.

¹¹⁵ Decisione 1313/2013/UE, cit.

¹¹⁶ Si veda ad esempio Direttiva 2007/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007 relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni. Sul rapporto di questa direttiva con il diritto internazionale si veda Luporini, Pertile, *L'interazione della direttiva quadro sulle acque e della direttiva alluvioni col diritto internazionale*, in *La direttiva quadro sulle acque (2000/60/CE) e la Direttiva alluvioni (2007/60/CE) dell'Unione europea: attuazione e interazioni con particolare riferimento all'Italia*, Trento, 2018, pp. 203-230.

l'ASEAN, questa ha promosso la conclusione di un apposito trattato in materia, il già menzionato AADMER¹¹⁷, ratificato da tutti i suoi Stati membri. Quest'ultimo strumento, nonostante ponga l'accento sulla risposta ai disastri, è considerato una fonte vincolante particolarmente importante in materia di prevenzione dei disastri¹¹⁸.

In America, l'Organizzazione degli Stati americani (OAS)¹¹⁹ e le varie organizzazioni sub-regionali hanno dato vita a vari organismi volti a promuovere e coordinare la cooperazione tra gli Stati americani nella prevenzione dei disastri e nella risposta alle emergenze nonché ad incoraggiare gli Stati a adottare misure interne per ridurre i disastri e per facilitare la fornitura di assistenza. L'OAS nel 1991 ha promosso l'adozione dell'*Inter-American Convention to facilitate disaster assistance*, un trattato contenente regole dettagliate circa le modalità per richiedere, offrire e accettare assistenza in situazioni di disastro¹²⁰. La stessa organizzazione nel 1999 ha istituito l'*Inter-American Committee on natural disaster reduction*¹²¹: si tratta di un foro che riunisce i rappresentanti degli Stati, le organizzazioni internazionali e le ONG per discutere e analizzare le questioni concernenti i disastri. L'OAS ha inoltre adottato nel 2012 un Piano d'azione per la prevenzione e la risposta ai disastri e per il coordinamento dell'assistenza umanitaria¹²².

A livello sub-regionale si nota la cooperazione instaurata tra i Paesi caraibici, frequentemente colpiti dai disastri naturali¹²³. Gli Stati di questa regione nel 1981 hanno dato vita al *Pan caribbean disaster preparedness*

¹¹⁷ AADMER, cit.

¹¹⁸ CDI, *Sixth report on the protection of persons in the event of disasters*, redatto da Valencia-Ospina, Relatore speciale, UN Doc. A/CN.4/662, 2013, par. 94.

¹¹⁹ *Charter of the Organizations of American States*, adottata a Bogotà il 30 aprile 1948, entrata in vigore il 13 dicembre 1951, con 35 Stati membri.

¹²⁰ *Inter-American Convention to facilitate disaster assistance*, adottata a Santiago il 7 giugno 1991, entrata in vigore il 16 ottobre 1999, con 6 Stati parte.

¹²¹ OAS AG/RES. 1682 (XXIX-O/99), *OAS natural disaster reduction and response mechanisms*, 7 giugno 1999.

¹²² OAS AG/RES. 2750 (XLII-O/12), *Existing mechanisms for disaster prevention and response and humanitarian assistance among the member states*, 4 giugno 2012.

¹²³ Altre forme di cooperazione sub-regionale in America sono: *Co-ordination center for natural disaster prevention in Central America*, istituito in Guatemala il 29 ottobre 1993; *Comité andino para la prevencion y atencion de desastres*, istituito a Lima il 7 luglio 2002; *Protocolo adicional al acuerdo marco sobre medio ambiente del MERCOSUR en materia de cooperacion y asistencia frente a emergencias ambientales*, adottato a Iguazu nel luglio 2004.

*and prevention project*¹²⁴ con l'obiettivo di accrescere l'attenzione e la consapevolezza degli Stati circa l'importanza di adottare misure di mitigazione e prevenzione dei disastri. Successivamente, nel 1991 gli Stati della regione hanno concluso un accordo con cui hanno istituito la *Caribbean disaster emergency response agency* (CDERA); l'accordo contiene disposizioni sia per la fase della prevenzione che della risposta¹²⁵.

Un altro esempio di organizzazione regionale impegnata nella riduzione dei disastri è l'Unione africana¹²⁶. Questa, in collaborazione con altri organismi regionali, ha elaborato una strategia regionale per la riduzione del rischio di disastri¹²⁷. Tra gli strumenti adottati dall'Unione africana e rilevanti nei casi di disastro va menzionata la Convenzione di Kampala del 2009 in materia di protezione e assistenza degli sfollati¹²⁸. Lo strumento ha l'obiettivo di prevenire quegli eventi che causano spostamenti forzati di persone all'interno di uno Stato, eventi tra i quali rientrano anche le catastrofi. L'accordo impone agli Stati parte di adottare, tra le altre, anche misure per la riduzione del rischio di disastri e per la preparazione alle emergenze¹²⁹; è previsto altresì l'obbligo di riparare i danni subiti dagli individui a causa dei disastri naturali¹³⁰.

c) Il ruolo degli attori non statali

Nonostante i tanti studi compiuti sul ruolo e sulla posizione degli attori non statali nel diritto internazionale¹³¹, numerose sono le questioni ancora aperte sul tema: da una parte, vi è la difficoltà di ricondurre le attività degli

¹²⁴ *Pan caribbean disaster preparedness and prevention project*, fondato ad Antigua-Barbuda nel 1981.

¹²⁵ *The Caribbean disaster emergency management agency* (CDEMA) istituita nel settembre 1991 dall'*Agreement of the Conference of Heads of Government of CARICOM*.

¹²⁶ *Constitutive Act of the African Union*, adottato a Lomé l'11 luglio 2000, entrato in vigore il 26 maggio 2001.

¹²⁷ *Africa regional strategy for disaster risk reduction*, luglio 2004, disponibile su https://www.preventionweb.net/files/7603_AFRICAREGIONALDRRSTRATEGYfullPDF.pdf.

¹²⁸ *African Union Convention for the protection and assistance of internally displaced persons in Africa* (Convenzione di Kampala), adottata a Kampala il 23 ottobre 2009, entrata in vigore il 6 dicembre 2012, con 31 Stati parte.

¹²⁹ Ivi, art. 4, par. 2.

¹³⁰ Ivi, art. 12, par. 3.

¹³¹ Si vedano Noortman, Reinisch, Ryngaert (ed.), *Non-State actors in international law*, Oxford, 2015; Rodley, *Non-State actors and human-rights*, in *Routledge handbook of international human rights law*, Londra, 2013.

attori non statali alle categorie tradizionali del diritto internazionale e, dall'altra, vi sono le varie sfide poste al diritto internazionale dalla crescente partecipazione degli attori non statali al processo di produzione normativa¹³². Gli attori non statali esercitano un'influenza sul processo di formazione del diritto internazionale attraverso l'adozione di atti normativi e attraverso la partecipazione alle conferenze internazionali.

È opportuno chiarire che la nozione di 'attore non statale' è molto ampia e comprende le organizzazioni internazionali, le organizzazioni non governative (ONG), le società multinazionali, gli investitori, i gruppi armati e altri organismi transnazionali¹³³. In questo paragrafo ci si concentrerà sul ruolo dell'IFRC¹³⁴, delle ONG e delle autorità locali nel processo di sviluppo di regole e principi in materia di disastri.

L'IFRC nel 2007 ha pubblicato un insieme di linee guida volte a facilitare la risposta al disastro e a organizzare la preparazione all'emergenza¹³⁵. Esse hanno avuto un ruolo cruciale nella redazione del *Progetto di articoli sulla protezione delle persone in caso di disastri*, influenzando la scelta della Commissione del diritto internazionale di porre al centro del lavoro gli individui¹³⁶ e di definire quindi i diritti e gli obblighi degli Stati alla luce dell'obiettivo di proteggere i diritti fondamentali delle persone colpite dalla catastrofe (*rights-based approach*)¹³⁷. L'IFRC, insieme agli Stati, ha inoltre presentato i propri commenti al Progetto di articoli. In questo modo la Commissione del diritto internazionale ha potuto beneficiare

¹³² D'Aspremont, *Non-State actors in international law*, op. cit., pp. 1-21.

¹³³ Noortman, Reinisch, Ryngaert, *Introduction*, in *Non-State actors in international law*, Oxford, 2015, p. 1.

¹³⁴ Nell'ambito di questo elaborato non si approfondirà la questione dello status dell'IFRC nel diritto internazionale. Essa viene considerata un'organizzazione umanitaria privata con personalità giuridica internazionale funzionale. Si veda Mehring, *International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies*, in *Max Planck Encyclopedia of public international law*, 2010.

¹³⁵ IDRL *Guidelines*, cit. Per una valutazione circa la loro attuazione si veda IFRC, *Ready or not? Third progress report on the implementation of the IDRL Guidelines*, Ginevra, 2015, pp. 7-9.

¹³⁶ CDI, *Draft articles on the protection of persons in the event of disasters*, cit., art. 2.

¹³⁷ Natoli, *Non-State humanitarian actors and human rights in disaster scenarios: normative role, standard setting and accountability*, in *Routledge handbook on human rights and disasters*, Londra, 2018, p. 151.

della prospettiva dell'IFRC e dell'esperienza pratica da questa maturata nella protezione delle persone in contesti di disastro¹³⁸.

Oltre che con la partecipazione al processo di codificazione, l'IFRC ha contribuito alla formazione di regole e principi in materia di disastri attraverso l'adozione nel 1994 di uno dei primi documenti contenenti linee guida rivolte al personale umanitario impegnato nel soccorso in situazioni di disastro¹³⁹. Qualche anno più tardi, nell'ambito dello *Sphere project* lanciato nel 1997 da un insieme di ONG e dalla stessa IFRC al fine di migliorare la qualità dell'assistenza umanitaria in situazioni di disastro e di conflitto, è stato adottato lo *Sphere handbook*, il quale fissa gli standard minimi applicabili all'assistenza umanitaria¹⁴⁰. Lo *Sphere project* è menzionato dalla Convenzione di Kampala come strumento cui gli Stati africani devono far riferimento nel fornire la protezione e l'assistenza agli sfollati¹⁴¹.

Le ONG e l'IFRC hanno per di più preso parte alle conferenze che hanno poi portato all'adozione dei tre documenti dell'ONU per la riduzione dei disastri. A queste conferenze hanno partecipato, oltre ai rappresentanti degli Stati (spesso ministri dello sviluppo, dell'agricoltura o della protezione civile) e alle organizzazioni internazionali, anche i rappresentanti della società civile, le piattaforme nazionali per la riduzione del rischio di disastri, i rappresentanti dei governi locali, le istituzioni scientifiche e il settore privato¹⁴². La ragione alla base di questa ampia partecipazione sta nella natura del fenomeno trattato: i rischi di disastro possono sorgere in diversi settori e diversi sono gli attori che si occupano delle questioni giuridiche e operative poste dai disastri; pertanto, il coinvolgimento di questi attori nel processo di produzione normativa permette di formulare regole e principi che tengano conto delle diverse esigenze in gioco. Queste ragioni sono ad esempio quelle che hanno spinto l'UNDRR ad aprire la conferenza di

¹³⁸ Ivi, p. 152.

¹³⁹ IFRC, *Code of conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and NGO in disaster relief*, Ginevra, 1994.

¹⁴⁰ Sphere project, *Sphere handbook*, la prima versione pubblicata nel 2000, la seconda nel 2011 e da ultimo nel 2018. La versione del 2011 è quella che contiene maggiori riferimenti ai disastri.

¹⁴¹ Convenzione di Kampala, cit., art. 1(q).

¹⁴² Si veda <https://www.wcdrr.org/conference.html>.

Sendai alla partecipazione delle autorità locali¹⁴³. L'urbanizzazione rapida e incontrollata è considerata essere uno dei principali fattori di rischio di disastro¹⁴⁴: è un fenomeno che ha portato al popolamento di alcune zone particolarmente esposte alle calamità naturali e che ha rafforzato le disuguaglianze sociali, accrescendo le vulnerabilità delle comunità ai disastri. Le città, quindi, sono sempre più vulnerabili ed esposte ai rischi di disastro; a ciò si aggiunga che le autorità locali sono spesso quelle cui gli ordinamenti interni attribuiscono maggiori competenze operative in tema di prevenzione dei disastri e di risposta alle emergenze. In seno alla conferenza di Sendai le autorità locali sono state rappresentate, oltre che dagli esponenti dei governi locali, dalle varie organizzazioni transnazionali di città¹⁴⁵, tra cui spicca la *United cities and local government organization*, la più grande organizzazione di città. Questa nel 2008 ha adottato un documento che dichiara l'impegno dei governi locali ad attuare i programmi per la riduzione del rischio di disastri¹⁴⁶. Il contributo dei rappresentanti delle città alla redazione del *Sendai framework* emerge dalle numerose disposizioni riguardanti i governi locali e, in particolare, da quelle che raccomandano agli Stati di conferire alle autorità locali maggiori poteri nella gestione dei disastri e di destinare loro le risorse economiche necessarie per esercitare

¹⁴³ Circa l'interesse riposto dalle istituzioni internazionali sulle relazioni interne tra gli Stati e gli enti locali si veda Frug, Barron, *International local government law*, in *The urban lawyer*, 2006. In relazione al ruolo delle città nella realizzazione degli obiettivi della comunità internazionale si vedano Aust, *The shifting role of cities in the global climate change regime: from Paris to Pittsburgh and back?*, in *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, 2018; Aust, du Plessis, *Good urban governance as a global aspiration: on the potential and limits of Sustainable Development Goal 11*, in *Sustainable Development Goals - Law, theory and implementation*, Cheltenham, 2018; Katz, *Cities and international organizations*, in *Research handbook on international law and cities*, Cheltenham, 2020.

¹⁴⁴ *Sendai Framework*, par. 6. Si veda per i dati sull'urbanizzazione <https://unstats.un.org/sdgs/report/2019/goal-11/>.

¹⁴⁵ Hanno partecipato *Earthquakes and megacities initiative*, *ICLE-Local governments and sustainability*, *United cities and local governments*. Inoltre, nel corso dei lavori della Conferenza si sono tenuti simposi nell'ambito dei quali i rappresentanti dei governi locali hanno condiviso le conoscenze apprese in materia di prevenzione e risposta ai disastri. Si veda in proposito, *Proceedings -Third UN World conference on disaster risk reduction*, 14-18 marzo 2015, Sendai, disponibile in https://www.preventionweb.net/files/45069_proceedingsthirdunitednationsworldc.pdf.

¹⁴⁶ *United cities and local governments organization (UCLG)*, *The local and regional government position on disaster risk reduction*, Istanbul, 2008, disponibile in https://www.preventionweb.net/files/14698_UCLGpositiononDRR.pdf.

tali poteri¹⁴⁷; di prendere nella dovuta considerazione le caratteristiche che il rischio di disastri assume nei diversi contesti locali¹⁴⁸; di tener conto delle conoscenze e degli usi locali nel momento in cui vengono definite le misure nazionali per la riduzione del rischio di disastri¹⁴⁹.

Il coinvolgimento di numerosi attori non statali può far pensare a una produzione normativa ‘dal basso verso l’alto’¹⁵⁰. In realtà gli Stati restano gli attori principali nel processo di adozione dei testi in questione, sebbene talvolta attraverso ministri e agenzie provenienti da settori poco avvezzi alle relazioni diplomatiche internazionali. A tal proposito, si rileva la crescente partecipazione degli Stati alle conferenze mondiali: a Yokohama i rappresentanti di Stato erano 148, a Hyogo 168 e a Sendai 187. Inoltre, a Sendai si è registrato il numero più alto di presenze di Capi di Stato, 25¹⁵¹.

2.3. *L’influenza della scienza sullo sviluppo del diritto internazionale dei disastri*

Il progresso della scienza e della tecnologia ha avuto un ruolo decisivo nello sviluppo del diritto internazionale dei disastri¹⁵² e nel determinare la natura e il contenuto delle regole internazionali in materia. Il rapporto tra scienza e diritto nasce quando la prima, attraverso la ricerca scientifica, individua un problema, le sue cause e la relativa soluzione, e il secondo, attraverso le regole giuridiche, recepisce le scoperte e incoraggia a compiere ulteriori studi circa quel problema oppure limita l’applicazione delle soluzioni trovate o, ancora, obbliga a farle proprie e diffonderle¹⁵³. Finora nel diritto internazionale il ruolo della scienza è stato particolarmente incisivo per lo sviluppo delle regole in materia di ambiente e di quelle

¹⁴⁷ *Sendai Framework*, par. 19(f), 27(a).

¹⁴⁸ *Ivi*, par. 19(i), 30(h), 33(h).

¹⁴⁹ *Ivi*, par. 24(i).

¹⁵⁰ Si veda Levit, *A bottom-up approach to international lawmaking: the tale of three trade finance instruments*, in *Yale Journal of International Law*, 2005, pp. 126-209

¹⁵¹ Zorzi Giustiniani, *Something old something new: disaster risk reduction in international law*, op. cit., p. 21.

¹⁵² L’avvio da parte dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite del Decennio internazionale per la riduzione dei disastri naturali risponde all’esigenza sollevata dalla citata Commissione di Brundtland, costituita da esperti in materia di ambiente. Si vedano UNGA Res. 42/169 dell’11 dicembre 1987, cit.; Commissione Brundtland, *Our Common Future*, 1987, cit., p. 23.

¹⁵³ Si veda Hubert, *The human right to science and its relationship to international environmental law*, in *European Journal of International Law*, 2020, p. 626.

relative alla risposta ai cambiamenti climatici¹⁵⁴, ambiti che presentano una stretta connessione con quello dei disastri. Alla fine degli anni '80 la maggiore conoscenza circa le cause e le conseguenze dei disastri naturali e circa i modi per ridurli ha spinto la comunità internazionale a riporre maggiore attenzione sulla prevenzione dei disastri e sulla mitigazione dei loro effetti piuttosto che sulla risposta¹⁵⁵.

Il progresso scientifico e tecnologico è tra gli elementi che incidono sull'emergere di norme di *soft law*. Innanzitutto, la flessibilità degli atti di *soft law* si concilia bene con il continuo avanzare della conoscenza scientifica e tecnologica¹⁵⁶: mentre un trattato per adeguarsi alle nuove conoscenze scientifiche e tecnologiche dovrebbe essere riformato, richiedendo una nuova espressione di volontà da parte degli Stati ad essere vincolati dall'accordo, un atto di *soft law* può recepire le novità più velocemente. Per evitare che le disposizioni dei trattati concernenti ambiti scientifici siano rese obsolete dal progresso scientifico, si è diffusa la tecnica normativa in virtù della quale il trattato viene redatto in termini generali e poi si rimette a un organismo, di solito chiamato Conferenza delle parti (COP) e composto dagli Stati parte del trattato, il compito di definire periodicamente regole più dettagliate e adeguate alle nuove scoperte scientifiche inerenti all'oggetto dell'accordo¹⁵⁷. Di solito, la COP è supportata nei suoi lavori da organismi di esperti istituiti dai trattati¹⁵⁸. Il meccanismo appena visto, nato nell'ambito del diritto internazionale dell'ambiente, si rinviene anche in alcuni strumenti internazionali in materia

¹⁵⁴ Si veda Sands, Peel, *Principles of international environmental law*, Londra, 2014, pp. 6-7.

¹⁵⁵ UNGA Res. 42/169 dell'11 dicembre 1987, cit.

¹⁵⁶ Circa l'impatto del progresso scientifico sulla produzione normativa Andresen, Skjerseth, *Science and technology: from agenda setting to implementation*, in *The Oxford handbook of international environmental law*, Oxford, 2008.

¹⁵⁷ In relazione a questa tecnica si veda Dominicé, *Observations sur le recours à la convention-cadre en matière environnementale*, in *Pacte, convention, contrat : mélanges en l'honneur du professeur Bruno Schmidlin*, Ginevra, 1998, pp. 249-259.

¹⁵⁸ Esempi di questi approcci si possono trovare in quasi tutti i trattati in materia di ambiente, tra cui *Convention on long-range transboundary air pollution*, adottata a Ginevra il 13 novembre 1979, entrata in vigore il 16 marzo 1983, con 51 Stati parte; *Vienna convention for the protection of the ozone layer*, adottata a Vienna il 22 marzo 1985, entrata in vigore il 22 settembre 1988, con 198 Stati parte; *United Nations Convention on climate change* (UNFCCC), adottata il 9 maggio 1992 a New York, entrata in vigore il 21 marzo 1994, con 194 Stati parte.

di disastri¹⁵⁹. A questa tecnica legislativa si può presumere si sia ispirata anche l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite quando ha dato vita alla *Global platform for disaster risk reduction*. Questo organismo si riunisce ogni due anni per discutere dei più recenti sviluppi scientifici relativi alla prevenzione dei disastri¹⁶⁰ e svolge un ruolo importante nell'attuazione e nello sviluppo dei principi e delle linee guida in materia di riduzione del rischio di disastri¹⁶¹.

Un ulteriore motivo per cui negli ambiti influenzati dal progresso scientifico e tecnologico vi è una tendenza all'adozione di atti di *soft law* consiste nel divario tra Paesi ricchi e Paesi poveri. Non tutti gli Stati dispongono dei mezzi per adempiere a quegli obblighi che, per essere attuati, presuppongono il possesso di particolari risorse materiali e capacità. Pertanto, rispetto a questi obblighi, può accadere che uno Stato pur avendo l'intenzione di conformarsi ad essi, non vi riesca per la mancanza delle migliori tecnologie e delle risorse economiche necessarie¹⁶². Gli atti di *soft law*, essendo privi di efficacia giuridica vincolante, evitano a quegli Stati che pur avendone l'intenzione non riescono a adottare le misure richieste, di dover rispondere internazionalmente della loro condotta; al tempo stesso tali atti non vincolanti contribuiscono alla formazione di una conoscenza comune che in alcuni ambiti costituisce l'elemento essenziale per lo sviluppo della cooperazione internazionale. La questione del divario tra gli Stati dovuto alla maggiore disponibilità di conoscenze e tecnologie di alcuni Paesi rispetto ad altri è un problema che viene affrontato in quasi tutti gli strumenti internazionali in materia di disastri¹⁶³ ed è stato uno dei principali motivi che hanno spinto la comunità internazionale a sviluppare la cooperazione internazionale in questo ambito¹⁶⁴. I trattati e gli atti di *soft*

¹⁵⁹ Si veda ad esempio l'AADMER, cit., art. 25.

¹⁶⁰ UNGA Res. 42/169 dell'11 dicembre 1987, cit., par. 7. La prima riunione della *Global platform for disaster risk reduction* è avvenuta nel 2007, disponibile su <https://www.preventionweb.net/globalplatform/2007/index-first.html>.

¹⁶¹ *Sendai framework*, par. 3, 28(c), 48(c), 49.

¹⁶² Viñuales, *Legal techniques for dealing with scientific uncertainty in environmental law*, in *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 2010, p. 462.

¹⁶³ Si vedano in particolare Convenzione di Tampere, cit., art. 7, par. 8(h); *Sendai framework*, par. 17, 19(m), 45, 47(a)(b); *United Nations Convention to combat desertification*, adottata a Parigi il 14 ottobre 1994, entrata in vigore il 26 dicembre 1996, con 197 Stati parte, artt. 3 (d), 6.

¹⁶⁴ Si veda tra gli altri UNGA Res. 42/169 dell'11 dicembre 1987, cit.

law in materia di disastri mirano a ridurre le differenze tra Stati in termini di capacità nella prevenzione e nella risposta ai disastri attraverso la previsione di misure volte a incoraggiare lo scambio di conoscenze e tecnologie, a diffondere i dati e le informazioni, a inviare il personale esperto nei Paesi più poveri per aumentare le capacità di questi Stati nella gestione dei disastri, etc.¹⁶⁵.

3. Le fonti del diritto internazionale dei disastri

Il processo di sviluppo del diritto internazionale concernente la prevenzione dei disastri si può ritenere essere in una fase iniziale. In questo paragrafo si avrà modo di osservare come gran parte dei trattati rilevanti in materia abbia un ambito di applicazione piuttosto limitato e le norme consuetudinarie si sono perfezionate soprattutto per la fase della risposta alla catastrofe. Tuttavia, si può notare altresì come gli Stati stiano dimostrando una forte volontà ad impegnarsi nella prevenzione dei disastri attraverso il ricorso a strumenti privi di valore giuridico vincolante. La coerenza tra i vari strumenti di *soft law* circa l'approccio alla prevenzione dei disastri che gli Stati dovrebbero adottare e il livello di consenso raccolto da questi strumenti hanno già prodotto alcuni effetti giuridici, come dimostrato dai richiami ad essi contenuti nell'AADMER e nel Regolamento dell'Unione europea 2021/836 che modifica la decisione con cui è stato istituito il Meccanismo unionale di protezione civile¹⁶⁶. Gli atti di *soft law* hanno inoltre avuto un ruolo importante nel lavoro di codificazione svolto dalla Commissione del diritto internazionale nel *Progetto di articoli sulla protezione delle persone in caso di disastro*¹⁶⁷.

¹⁶⁵ AADMER, cit., artt. 4(a), 7, par. 2, 18(c); Convenzione di Tampere, cit., art. 3, par. 2(b); *United Nations Convention to combat desertification*, cit., artt. 12, 13, 16-20.

¹⁶⁶ AADMER, cit., Preambolo, in cui viene richiamato lo *Hyogo framework*; Regolamento dell'Unione Europea 2021/836 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20 maggio 2021 che modifica la decisione n. 1313/2013/UE su un Meccanismo unionale di protezione civile, Considerando 11, art. 13, par. 3.

¹⁶⁷ CDI, *Draft articles on the protection of persons in the event of disasters*, cit., art. 9, comm. 2 e ss.

3.1. I trattati internazionali in materia di disastri

I trattati aventi ad oggetto i disastri sono circa 200¹⁶⁸. In via generale, essi contengono regole più o meno dettagliate concernenti la condivisione di informazioni, l'istituzione di sistemi di pronta allerta, l'attivazione di meccanismi per la fornitura di assistenza, l'entrata e il transito di beni e personale stranieri per finalità assistenziali, la ripartizione delle responsabilità tra le varie autorità, la compensazione dei danni causati dai disastri, etc.¹⁶⁹.

Il maggior numero di trattati in materia di disastri è di tipo bilaterale: si tratta di accordi conclusi o tra Stati confinanti, al fine di determinare obblighi reciproci di assistenza in caso di disastro, o tra Stati lontani, al fine di accrescere le capacità di ciascuno nella gestione del disastro¹⁷⁰. Esistono inoltre alcuni accordi in materia di disastri conclusi tra Stati e organizzazioni internazionali¹⁷¹. Vi sono trattati bilaterali che hanno un ambito di applicazione molto ampio, comprendendo tutti i tipi di disastro e instaurando forme di cooperazione per ogni fase del ciclo del disastro, dalla prevenzione alla risposta¹⁷²; altri invece, si limitano a regolare soltanto alcuni tipi di disastro e a dar vita a forme di cooperazione solo in alcuni ambiti¹⁷³.

Alle convenzioni bilaterali si aggiungono quelle regionali e sub-regionali. Si è già visto come le organizzazioni regionali abbiano avuto un ruolo decisivo nello sviluppo del diritto internazionale dei disastri. Nel loro

¹⁶⁸ Tra gli archivi contenenti accordi in materia di disastri si veda <http://disasterlaw.sssup.it/disasters-database/list-of-instruments-included-in-the-database/>.

¹⁶⁹ De Guttery, *Surveying the law*, op. cit., p. 5.

¹⁷⁰ Si veda ad esempio l'Accordo di cooperazione tra la Repubblica italiana e la Repubblica boliviana del Venezuela nel campo della protezione civile e dell'amministrazione dei disastri del 2009.

¹⁷¹ Si vedano Scientific co-operation agreement on co-operation in hydro-meteorological monitoring, natural disaster prevention and early warning, tra Italia e Caribbean community, del 2006, non più in vigore; Agreement between Italy and the UN Economic commission for Latin America on disaster prevention in Latin America and in the Caribbean, del 1998.

¹⁷² Si veda il Memorandum of Understanding between the Argentine Republic and the Republic of Cuba in the field of Humanitarian Assistance and the Reduction of Disasters, del 2009.

¹⁷³ Si veda il Memorandum of understanding between the China earthquake administration and the Italian civil protection department on co-operation in the field of seismic risk mitigation and emergency management, del 2006.

ambito sono stati conclusi diversi accordi contenenti principi e regole dettagliate in materia di disastri e sono stati istituiti organismi incaricati di supportare gli Stati nell'attuazione dei trattati. Una caratteristica comune dei trattati regionali e sub-regionali consiste nel fatto che, in via generale, essi sono onnicomprensivi, ossia si applicano a ogni tipo di disastro e a ogni fase del ciclo della catastrofe¹⁷⁴. Questa caratteristica invece manca ai trattati universali, i quali o si applicano a particolari tipi di disastri¹⁷⁵ o si limitano a specifici ambiti di cooperazione¹⁷⁶.

Gran parte dei trattati in materia di disastri contiene disposizioni concernenti o l'assistenza nella risposta al disastro o la cooperazione per la prevenzione del disastro. Le fonti di tipo pattizio che impongono agli Stati di adottare misure interne per la prevenzione dei disastri – che più interessano per l'oggetto di questa tesi – sono l'AADMER¹⁷⁷ e la Decisione UE 1313/2013¹⁷⁸. Entrambi gli strumenti contengono sia disposizioni volte a organizzare la fornitura di assistenza a livello regionale sia obblighi di prevenzione. Questi ultimi risultano essere coerenti con l'approccio alla prevenzione previsto dagli atti di *soft law*, di cui si dirà nella Sezione 2: l'AADMER richiama il concetto di *disaster risk reduction* nato negli strumenti di *soft law*¹⁷⁹, mentre la Decisione UE, a seguito delle modifiche intervenute nel 2021, ha inserito riferimenti al concetto di vulnerabilità così come inteso negli atti di *soft law* rilevanti in materia¹⁸⁰.

¹⁷⁴ De Guttry, *Surveying the law*, op. cit., p. 38.

¹⁷⁵ È considerato un disastro la diffusione di un'epidemia, per cui costituisce uno strumento giuridico rilevante in materia il Regolamento sanitario internazionale, adottato nell'ambito dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) a Ginevra il 23 maggio 2005, entrato in vigore il 15 giugno 2007, con 194 Stati parte. Si veda sulla qualifica dell'epidemia come disastro Ozturk, *Covid-19: just disastrous or the disaster itself? Applying the ILC Articles on the protection of persons in the event of disasters to the Covid-19 outbreak*, in *ASIL Insights*, 2020, disponibile in <https://www.asil.org/insights/volume/24/issue/6/covid-19-just-disastrous-or-disaster-itself-applying-ilc-articles>. Un altro esempio di strumento giuridico concernente una specifica tipologia di disastro è la *Convention on nuclear safety*, adottata a Vienna il 17 giugno 1994, entrata in vigore il 14 ottobre 1996, con 78 Stati parte.

¹⁷⁶ Nell'ambito delle telecomunicazioni si veda la Convenzione di Tampere, cit.; nell'ambito della protezione civile si veda *Framework convention on civil defense assistance*, cit.

¹⁷⁷ AADMER, cit., art. 3 par. 4 e 5; art. 4(d) e artt. 5-8.

¹⁷⁸ Decisione 1313/2013/UE, cit., artt. 6, 9.

¹⁷⁹ AADMER, cit., art. 1, par. 6.

¹⁸⁰ Regolamento UE 2021/836 in modifica di Decisione 1313/2013/UE, cit., Considerando 6 e 14; art. 6, par. 5. Nell'ambito del diritto dell'Unione europea coerente con il concetto di *disaster risk reduction* risulta essere altresì la già citata Direttiva 2007/60/CE relativa alla

3.2. Il Progetto di articoli sulla protezione delle persone in caso di disastri

La decisione di introdurre il tema della protezione delle persone in caso di disastri nel programma di lavoro della Commissione del diritto internazionale è stata presa nel 2007¹⁸¹ ed è stata fortemente influenzata dagli effetti dello tsunami che nel 2004 ha colpito l'Oceano Indiano.

Il testo finale del Progetto di articoli è stato adottato nel 2016¹⁸² sulla base degli 8 rapporti del Relatore speciale Valencia-Ospina e dei commenti presentati da Stati, organizzazioni internazionali, Comitato internazionale della Croce Rossa e IFRC. È da sottolineare che, in contrasto con la recente tendenza della Commissione del diritto internazionale di lasciare i documenti da lei redatti in forma *soft*¹⁸³, il *Progetto di articoli sulla protezione delle persone in caso di disastri* è stato raccomandato all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite affinché venisse trasformato in convenzione¹⁸⁴; l'Assemblea Generale deve ancora decidere circa la forma da dare al Progetto di articoli¹⁸⁵.

Come affermato nel commentario, il Progetto di articoli contiene sia disposizioni di codificazione del diritto internazionale consuetudinario sia disposizioni di sviluppo progressivo¹⁸⁶, senza che venga specificato nel testo quando una previsione costituisca codificazione e quando sviluppo progressivo. Questo approccio ha permesso alla Commissione del diritto internazionale di includere nel lavoro anche quelle questioni in materia di disastri su cui non vi è ancora una prassi consolidata¹⁸⁷.

valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni, la quale al Considerando 4 afferma l'obiettivo di "riduzione del rischio di alluvioni". In tal senso si veda Luporini, Pertile, *L'interazione della direttiva quadro sulle acque e della direttiva alluvioni col diritto internazionale*, op. cit., p. 227.

¹⁸¹ CDI, *Report of the ILC*, UN Doc. A/62/10, 2007, cit, p. 230, par. 375.

¹⁸² CDI, *Draft articles on the protection of persons in the event of disasters*, cit.

¹⁸³ A partire dagli anni '90 la CDI ha raccomandato all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite di adottare una convenzione solo in relazione ai *Draft articles on diplomatic protection*. Si veda CDI, *Report of the International law commission*, 58° sessione, UN Doc. A/61/10, 2006, par. 46.

¹⁸⁴ *Official records of the General Assembly*, 71° sessione, A/71/10, 2016, par. 46.

¹⁸⁵ L'Assemblea Generale delle Nazioni Unite si è riservata di riconsiderare la questione nel 2023. Si veda UNGA, *Protection of persons in the event of disasters*, Res. 76/119 del 17 dicembre 2021.

¹⁸⁶ CDI, *Draft articles on the protection of persons in the event of disasters*, cit., Preambolo, comm. 2.

¹⁸⁷ Bartolini, *A universal treaty for disasters?*, op. cit., p. 1108.

Il testo è breve, costituito da un preambolo e da 18 articoli redatti in forma di principi generali più che di regole dettagliate. I primi tre articoli indicano l'oggetto e lo scopo del Progetto di articoli e forniscono le definizioni dei concetti principali presenti nel testo, tra cui quella di disastro vista sopra. L'obiettivo è *“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”*¹⁸⁸. Gli articoli 4, 5 e 6 individuano i principi che devono orientare l'azione volta ad assistere le persone colpite dai disastri. Tali principi consistono nel rispetto e nella protezione della dignità umana¹⁸⁹ e dei diritti umani¹⁹⁰, nonché nei principi umanitari di neutralità, imparzialità, non discriminazione e umanità¹⁹¹.

La disposizione cardine del Progetto di articoli è quella contenuta nell'articolo 7 il quale prevede un dovere di cooperazione tra lo Stato colpito e gli attori internazionali che prestano assistenza. Il contenuto di questa disposizione va determinato alla luce degli articoli 10, 11, 12 e 13. Dalla lettura congiunta di questi ne deriva che l'assistenza esterna non può essere fornita se non con il consenso dello Stato colpito¹⁹², in conformità con il principio di sovranità e non intervento. In capo allo Stato colpito vi è però, un obbligo di cercare assistenza¹⁹³ e di accettarla quando il disastro supera manifestamente le sue capacità di risposta¹⁹⁴; nessun obbligo invece è previsto in capo agli Stati terzi di offrire assistenza o di fornirla quando richiesta¹⁹⁵.

Dato che al centro del Progetto di articoli vi è l'obiettivo di proteggere le persone dagli effetti dei disastri, la Commissione del diritto internazionale non poteva non includere nel testo una disposizione concernente la prevenzione delle catastrofi, recependo così la più recente tendenza della comunità internazionale volta a riporre un'attenzione maggiore sulla fase della prevenzione piuttosto che su quella della risposta. Così, all'articolo 9 è

¹⁸⁸ CDI, *Draft articles on the protection of persons in the event of disasters*, cit., art. 2.

¹⁸⁹ Ivi, art. 4.

¹⁹⁰ Ivi, art. 5.

¹⁹¹ Ivi, art. 6.

¹⁹² Ivi, art. 10.

¹⁹³ Ivi, art. 11.

¹⁹⁴ Ivi, art. 13.

¹⁹⁵ Ivi, art. 12.

previsto un obbligo in capo agli Stati di fare tutto il possibile per ridurre i rischi di disastro, attraverso l'adozione di misure di prevenzione e di mitigazione del disastro e di preparazione alla risposta. Il fondamento dell'obbligo di riduzione del rischio di disastri è stato rinvenuto nella prassi interna e internazionale degli Stati nonché nel principio di prevenzione così come affermatosi nel diritto internazionale dell'ambiente e dei diritti umani¹⁹⁶. Ai fini dell'identificazione della norma consuetudinaria un ruolo centrale lo hanno avuto i documenti dell'ONU in materia di riduzione del rischio di disastri e, più in particolare, il *Sendai Framework*. Il consenso espresso dagli Stati a questi documenti è stato considerato rilevare quale manifestazione di *opinio iuris* e le misure interne adottate per realizzare gli obiettivi contenuti negli atti sono stati ritenuti esempi di prassi di cui tener conto nell'opera di identificazione del diritto internazionale consuetudinario¹⁹⁷. L'utilizzo fatto degli atti di *soft law* da parte della Commissione del diritto internazionale è un esempio degli effetti giuridici che possono derivare da questi strumenti privi di forza giuridica vincolante: essi possono essere presi in considerazione nella rilevazione dell'*opinio iuris* e possono contribuire alla formazione di una prassi internazionale sufficientemente ampia e coerente per dar vita a una norma consuetudinaria¹⁹⁸. Nonostante la disposizione sulla riduzione del rischio di disastri sia stata redatta in termini vincolanti, rimangono dei dubbi sulla sua funzione, se cioè essa codifichi una norma consuetudinaria già sorta o se contribuisca allo sviluppo progressivo di una tale norma. Questi dubbi sono alimentati, oltre che dall'ampio riferimento nel documento agli atti di *soft law*, dai commenti contrari di alcuni Stati all'impiego del verbo “*shall*” invece di “*should*”,¹⁹⁹.

¹⁹⁶ Ivi, art. 9, comm. 4.

¹⁹⁷ Ivi, art. 9, comm. 5 e 6.

¹⁹⁸ CDI, *Draft conclusions on identification of customary international law, with commentaries*, 70° sessione, UN Doc. A/73/10, 2018, Conclusione 12.

¹⁹⁹ In tal senso si veda Bartolini, *A universal treaty for disaster?*, op. cit., p. 1109. Per i commenti degli Stati in relazione all'obbligo di riduzione del rischio di disastri si veda CDI, *Eighth report on the protection of persons in the event of disasters*, redatto da Valencia-Ospina, Relatore speciale, A/CN.4/697, 2016, pp. 49-53. In contrasto con la tesi secondo cui l'articolo 9 del Progetto di articoli costituisca sviluppo progressivo e non codificazione del diritto internazionale consuetudinario si veda Pronto, *The ILC Articles on the protection of persons in the event of disasters and disaster risk reduction: a legislative*

Infine, gli articoli che vanno dal 15 al 17 contengono disposizioni di carattere operativo volte a facilitare la fornitura di assistenza da parte di Stati terzi. Il Progetto di articoli si conclude con una disposizione concernente il rapporto tra le regole in esso contenute e il diritto internazionale esistente²⁰⁰.

Il lavoro della Commissione del diritto internazionale ha diversi meriti. Innanzitutto, è riuscito a realizzare un attento bilanciamento tra i vari interessi degli attori coinvolti nel contesto di un disastro: lo Stato colpito, gli Stati terzi e gli individui. Inoltre, in esso la prassi esistente in materia di disastri viene integrata con le regole di diritto internazionale generale, in contrapposizione con le teorie sulla frammentazione del diritto internazionale che interpreterebbero la prassi internazionale sui disastri come sviluppo di una nuova branca del diritto internazionale. In particolare, l'obbligo di protezione dei diritti umani e i principi del diritto internazionale umanitario ispirano l'intero Progetto di articoli. Ad essi si aggiunge il principio di prevenzione così come affermatosi nel diritto internazionale dell'ambiente e dei diritti umani, principio da cui, in via analogica, è stato fatto discendere l'obbligo di riduzione del rischio di disastri. Infine, il Progetto di articoli ha fornito un quadro normativo generale e onnicomprensivo in un'area del diritto internazionale piuttosto frammentata, sebbene tale risultato sia stato ottenuto al prezzo di disposizioni talvolta molto generali e prive di una sufficiente prassi a loro fondamento.

A prescindere da se l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite asseconderà il desiderio della Commissione del diritto internazionale e adotterà una convenzione sulla base del Progetto di articoli, è da ritenere che quest'ultimo potrà costituire una preziosa cornice normativa dentro la quale in futuro la cooperazione internazionale in materia di disastri potrà svilupparsi in modo coerente e coordinato²⁰¹.

history, in *The Cambridge handbook of disaster risk reduction and international law*, Cambridge, 2019, p. 81.

²⁰⁰ CDI, *Draft articles on the protection of persons in the event of disasters*, cit., art. 18: "1. *The present draft articles are without prejudice to other applicable rules of international law. 2. The present draft articles do not apply to the extent that the response to a disaster is governed by the rules of international humanitarian law*".

²⁰¹ Bartolini, *A universal treaty for disaster?*, op. cit., pp. 1132-1134.

3.3. Gli atti di soft law

Come già anticipato, in materia di disastri vi sono numerosi strumenti di *soft law* ossia strumenti che sebbene non abbiano valore giuridico vincolante, comunque producono determinati effetti giuridici²⁰². Essi consistono in risoluzioni di organizzazioni internazionali e in dichiarazioni conclusive di conferenze intergovernative tenutesi a livello universale²⁰³ o regionale²⁰⁴. Sono quindi atti qualificati come di *soft law* in quanto sono privi della forma necessaria per poter dar vita a una nuova norma giuridica internazionale²⁰⁵.

Gli atti internazionali contenenti standard in materia di prevenzione dei disastri sono stati in gran parte ispirati dai documenti adottati sotto la spinta dell'ONU, ossia i citati *Yokohama strategy*, *Hyogo framework* e *Sendai framework*. Questi sono stati redatti in seno a tre conferenze intergovernative convocate dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite e tenutesi rispettivamente nel 1994, nel 2005 e nel 2015; sono stati poi

²⁰² Thurer, *Soft Law*, op. cit., 2015, par. 2. Per una trattazione generale relativa agli atti di *soft law* si vedano tra gli altri Bothe, *Legal and non-legal rules: a meaningful distinction in international relations?*, in *Netherlands Yearbook of International Law*, l'Aja, 1980, pp. 65 e ss.; Gold, *Strengthening the soft international law of exchange arrangements*, in *American journal of international law*, 1983, pp. 443 e ss.; Frowein, *The internal and external effects of resolutions by international organizations*, in *Heidelberg Journal of International Law*, 1989, pp. 778 e ss.; Djiena Wembou, *Réflexions sur le rôle des résolutions dans l'élaboration du droit international par les organes politiques de l'ONU*, in *Revue hellénique de droit international*, 1992, pp. 95 e ss.; Francioni, *International "soft law": a contemporary assessment*, in *Fifty years of the International Court of Justice, Essays in honour of Sir. Robert Jennings*, Cambridge, 1996, pp. 167 e ss.; D'Aspremont, *Softness in international law: a self-serving quest for new legal materials*, op. cit., pp. 1075 e ss.

²⁰³ Ci si riferisce alle conferenze in cui sono stati adottati i già citati *Yokohama strategy*, *Hyogo framework* e *Sendai framework*. Si vedano altresì le *Global platform for disaster risk reduction* istituite con UNGA Res. 54/219 del 3 febbraio 2000, cit., che si svolgono ogni due anni; si veda da ultimo UNDRR, *Global platform for disaster risk reduction*, Ginevra, 13-17 maggio 2019.

²⁰⁴ Si vedano *Africa-Arab platform for disaster risk reduction*, Tunisia, 9-13 ottobre 2018; *European forum for disaster risk reduction*, Portogallo, 24-26 novembre 2021; *Regional platform for disaster risk reduction in the Americas and the Caribbean*, evento virtuale, 1 - 4 novembre 2021; *Asia-Pacific ministerial conference on disaster risk reduction*, Australia, giugno 2021.

²⁰⁵ Vi è anche la possibilità che un atto venga qualificato di *soft law* nonostante sia formalmente idoneo a dar vita a una nuova norma giuridica; in questo caso la qualifica di *soft law* discende dal contenuto dell'atto. Si veda in tal senso Dupuy, *Soft Law and the international law of the environment*, op. cit., pp. 429-430.

adottati dall'Assemblea Generale stessa tramite risoluzioni²⁰⁶. Il cambio di passo decisivo in senso preventivo si è avuto con lo *Hyogo framework*: al centro di questo documento è stato posto per la prima volta l'obiettivo di *disaster risk reduction* (DRR) attorno al quale si sta formando un ampio consenso a livello nazionale e internazionale. L'obiettivo di riduzione del rischio di disastri implica l'applicazione di un approccio alla prevenzione dei disastri di tipo precauzionale, da cui discende tutta una serie di misure concrete che gli Stati dovrebbero adottare per ridurre le perdite provocate dai disastri. Sulle caratteristiche e sulle implicazioni dell'obiettivo di *disaster risk reduction* ci si concentrerà nella Sezione 2. La *Yokohama strategy*, lo *Hyogo framework* e il *Sendai framework* hanno una struttura simile: in ciascun documento viene fissato un obiettivo da raggiungere entro un determinato arco temporale; sono indicate le misure che dovrebbero essere adottate per raggiungerlo e viene istituito un meccanismo volto a valutare la condotta degli Stati rispetto alle linee guida raccomandate. Il *Sendai framework* è lo strumento attualmente in vigore; esso ha sostituito lo *Hyogo framework* nel 2015 e fissa gli obiettivi da raggiungere entro il 2030. Il risultato finale cui mira il documento è “[t]he substantial reduction of disaster risk and losses in lives, livelihoods and health and in the economic, physical, social, cultural and environmental assets of persons, businesses, communities and countries”²⁰⁷; per ottenerlo, sono indicati i principi che dovrebbero guidare la gestione dei rischi di disastro a livello locale, nazionale e internazionale e sono individuate quattro priorità d'azione con le relative misure concrete per darvi attuazione. Il meccanismo di controllo è più complesso rispetto a quello che era stato istituito dagli strumenti precedenti al *Sendai framework*²⁰⁸: sono stati elaborati degli indicatori globali²⁰⁹ che gli Stati possono prendere a riferimento per valutare la

²⁰⁶ UNGA Res. 49/22 del 13 dicembre 1994, cit.; UNGA, *International cooperation on humanitarian assistance in the field of natural disasters, from relief to development*, Res. 60/125 del 15 dicembre 2005; UNGA Res. 69/283 del 23 giugno 2015, cit.

²⁰⁷ *Sendai framework*, par. 16.

²⁰⁸ Zorzi Giustiniani, *Something old something new: disaster risk reduction in international law*, op. cit., p. 19.

²⁰⁹ Nel *Sendai framework* sono stati individuati sette target globali, si veda *Sendai framework*, par. 18: “(a) Substantially reduce global disaster mortality by 2030, aiming to lower the average per 100,000 global mortality rate in the decade 2020–2030 compared to the period 2005–2015; (b) Substantially reduce the number of affected people globally by

conformità delle loro strategie interne con le linee guida previste dall'atto di *soft law* e sono stati predisposti dei sistemi per rendere più agevole la presentazione dei rapporti²¹⁰. Gli Stati decidono su base volontaria se sottoporsi al controllo; ad ogni modo, la maggiore accuratezza del sistema mostra l'intenzione di esercitare una spinta più forte sugli Stati affinché essi migliorino le strategie di gestione dei rischi di disastro.

Un'altra importante fonte di *soft law* è costituita dalle linee guida elaborate dall'IFRC²¹¹. Esse sono volte a supportare gli Stati nell'adozione di misure interne per la preparazione della risposta ai disastri. Le linee guida sono state adottate all'unanimità nel 2007 dalla Conferenza internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa che riunisce ogni anno i rappresentanti dell'IFRC e gli Stati parte delle quattro Convenzioni di Ginevra. A queste linee guida hanno più volte fatto riferimento l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite²¹² e le varie organizzazioni regionali negli strumenti da loro elaborati per la cooperazione in caso di disastro²¹³. Le

2030, aiming to lower the average global figure per 100,000 in the decade 2020–2030 compared to the period 2005–2015; (c) Reduce direct disaster economic loss in relation to global gross domestic product (GDP) by 2030; (d) Substantially reduce disaster damage to critical infrastructure and disruption of basic services, among them health and educational facilities, including through developing their resilience by 2030; (e) Substantially increase the number of countries with national and local disaster risk reduction strategies by 2020; (f) Substantially enhance international cooperation to developing countries through adequate and sustainable support to complement their national actions for implementation of the present Framework by 2030; (g) Substantially increase the availability of and access to multi-hazard early warning systems and disaster risk information and assessments to people by 2030". Ulteriori 38 indicatori sono stati elaborati dall'*Open-ended Intergovernmental Expert Working Group (OIEWG)*. Tali indicatori sono contenuti nel *Report on indicators and terminology on DRR 2016*, cit. Questi indicatori sono poi stati adottati dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, UNGA, *Report of the open-ended intergovernmental expert working group on indicators and terminology relating to disaster risk reduction*, Res. 71/276 del 2 febbraio 2017.

²¹⁰ Si veda Aronsson-Storrier, *UN Office for disaster risk reduction (2018)*, in *Yearbook of international disaster law*, Leiden, 2019, pp. 314-318. Da quando il meccanismo per la presentazione dei rapporti è stato attivato, nel 2018, il Segretario Generale delle Nazioni Unite ha presentato un primo rapporto sul livello di attuazione del *Sendai framework*. Si veda Segretario generale delle Nazioni Unite, *Implementation of the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030*, UN Doc. A/75/226, 23 luglio 2020.

²¹¹ *IDRL Guidelines*, cit.

²¹² Si vedano tra le altre UNGA Res. n. 72/133 dell'11 dicembre 2017; UNGA Res. n. 71/128 dell'8 dicembre 2016; UNGA Res. n. 70/107 del 10 dicembre 2015.

²¹³ OAS AG/RES. 2750 (XLII-O/12), cit.; Consiglio dell'Unione europea, *The European consensus on humanitarian aid*, Dichiarazione congiunta del Consiglio e dei rappresentanti dei Governi degli Stati membri, 2008/C 25/01, 30 gennaio 2008, par. 40. Per alcuni esempi

linee guida dell'IFRC costituiscono un importante punto di riferimento per gli Stati per valutare la qualità della loro legislazione concernente la gestione dei disastri²¹⁴.

Oltre a quelli citati finora, vi sono numerosi altri atti internazionali privi di forza giuridica vincolante che regolamentano la prevenzione dei disastri. Molti di questi atti contengono riferimenti al concetto di *disaster risk reduction*, facendo emergere una certa convergenza attorno alla necessità di adottare un approccio anticipatorio alla prevenzione dei disastri²¹⁵. La ripetizione di regole e principi di *soft law* in una pluralità di documenti internazionali adottati da diverse istituzioni e in diversi ambiti può essere evidenza della formazione di un ampio consenso a livello internazionale attorno a quelle regole e a quei principi²¹⁶. Questo consenso può fare in modo che dagli atti di *soft law* derivino alcuni effetti giuridici. Gli strumenti di *soft law*, ad esempio, possono contribuire alla formazione di una nuova norma internazionale consuetudinaria²¹⁷ o convenzionale²¹⁸. Si è già visto

si veda CDI, *Draft articles on the protection of persons in the event of disasters*, cit., art. 9, comm. 5.

²¹⁴ IFRC, *Ready or Not?*, cit., pp. 7–9.

²¹⁵ A livello universale si vedano UNGA, *Disaster risk reduction*, Res. 75/216 del 29 dicembre 2020; IFRC, United Nations Development Programme (UNDP), *The checklist on law and disaster risk reduction*, Ginevra, 2015; IFRC, UNDP, *Effective law and regulations for disaster risk reduction: a multi-country report*, New York, 2014; Organizzazione mondiale della sanità (OMS), *Health emergency and disaster risk management framework*, 2019, disponibile in <https://apps.who.int/iris/handle/10665/326106>. A livello regionale si vedano Commissione Europea, *Disaster risk reduction*, 2017, disponibile in https://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/thematic/disaster_risk_reduction.pdf; OAS, *Guidelines towards a regional action plan for the implementation of the Sendai Framework 2015-2030*, Asuncion, Paraguay, 2016, disponibile in https://www.oas.org/en/sedi/dsd/riskmanagement/Events/SendaiAmericas/Documents/Declaration_SendaiAmericas.pdf; ASEAN, *ASEAN vision 2025 on disaster management*, 2016, disponibile in https://asean.org/wp-content/uploads/2021/01/fa-220416_DM2025_email.pdf; Africa-Arab Platform on Disaster Risk Reduction, *Tunis Declaration on accelerating the implementation of the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030 and the Africa Regional Strategy for Disaster Risk Reduction*, Tunisi, 2018, disponibile in file:///C:/Users/Admin/Downloads/62491_57759finaladopteddrafttunisdeclarat.pdf. Per una lista degli atti internazionali adottati in materia di *disaster risk reduction* si veda <https://disasterlaw.ifrc.org/disaster-law-database>.

²¹⁶ Dupuy, *Soft Law and the international law of the environment*, op. cit., p. 424.

²¹⁷ CDI, *Draft conclusions on identification of customary international law*, cit., Conclusione 12; Corte internazionale di giustizia, *Legality of the threat or use of nuclear weapons*, opinione consultiva dell'8 luglio 1996, par. 70; Corte internazionale di giustizia,

come il primo di questi effetti sia stato attribuito agli atti di *soft law* in materia di *disaster risk reduction* dalla Commissione del diritto internazionale nella redazione del *Progetto di articoli sulla protezione delle persone in caso di disastro*²¹⁹. Ancor prima di dar vita a una nuova norma giuridica internazionale gli strumenti di *soft law* possono produrre effetti giuridici attraverso l'interazione con il diritto internazionale esistente²²⁰. Ci si riferisce all'ipotesi in cui gli standard contenuti negli atti di *soft law* sono considerati corrispondere al comportamento che si può legittimamente pretendere dagli Stati nell'adempimento dei loro obblighi internazionali di condotta²²¹. Gli strumenti di *soft law* potranno così essere presi a riferimento per precisare la portata di norme di carattere generale. Alla luce dell'ampio consenso espresso dagli Stati in relazione all'obiettivo di riduzione del rischio di disastri, ci si chiede se e in che misura gli atti di *soft law* contenenti i principi e gli standard tesi a realizzare questo obiettivo possano rilevare ai fini della determinazione del contenuto degli obblighi di prevenzione dei disastri. In principio, sono i giudici che possono attribuire questa funzione agli strumenti internazionali non vincolanti. I giudici, infatti, nell'interpretare norme di carattere generale talvolta si appoggiano a fonti di *soft law* in modo da giungere a decisioni che possano essere ritenute più legittime dagli Stati alla luce del consenso formatosi a livello internazionale attorno a quegli standard²²². L'interazione tra gli atti di *soft*

Military and paramilitary activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), sentenza del 27 giugno 1986, par. 188.

²¹⁸ Dupuy, *Soft Law and the international law of the environment*, op. cit., p. 428.

²¹⁹ CDI, *Draft articles on the protection of persons in the event of disasters*, cit., art. 9, comm. 5-6.

²²⁰ Dupuy, *Soft Law and the international law of the environment*, op. cit., pp. 434-435.

²²¹ Sugli obblighi di condotta o di *due diligence* in generale si vedano Pisillo Mazzeschi, "Due Diligence" e responsabilità internazionale degli Stati, Milano, 1989; Pisillo Mazzeschi, *The due diligence rule and the nature of the international responsibility of States*, in *German Yearbook of International Law*, 1992; Peters, Krieger, Kreuzer, *Due diligence in the international legal order: dissenting the leitmotiv of current accountability debate*, in *Due diligence in the international legal order*, Oxford, 2020; Koivurova, *Due diligence*, in *Max Planck Encyclopedia of international law*, 2010; Economides, *Content of the obligation: obligations of means and obligations of result*, in *The law of international responsibility*, Oxford, 2010, pp. 371-381; Viñuales, *Due diligence in international environmental law: a fine-grained cartography*, in *Due diligence in the international legal order*, Oxford, 2020.

²²² Forlati, *L'objet des différentes obligations primaires de diligence : prévention, cessation, répression...?*, op. cit., pp. 59-62.

law e le fonti di *hard law* nel diritto internazionale non è però sempre così diretta: fatta esclusione per l'ambito dei diritti umani, le istituzioni internazionali dotate di competenze giurisdizionali non sono numerose, per cui gli obblighi internazionali non sono sottoposti a un frequente scrutinio da parte di corti e tribunali; a ciò si aggiunga che gli operatori giuridici internazionali tendono ad essere cauti nel richiamare standard di *soft law* relativi a questioni di cui il diritto internazionale ha iniziato a occuparsi soltanto in tempi recenti. Ad ogni modo, oltre che dalla giurisprudenza, delle indicazioni circa se le regole contenute negli strumenti di *soft law* corrispondono alla condotta che ci si può ragionevolmente attendere dagli Stati provengono dal richiamo fatto a tali regole negli atti delle istituzioni internazionali non giurisdizionali incaricate di interpretare i trattati²²³ nonché dall'utilizzo che delle norme di *soft law* viene fatto nei fori internazionali in cui avvengono le relazioni diplomatiche tra gli Stati²²⁴. Questi esempi di prassi internazionale forniscono importanti indizi sullo standard di diligenza che si può pretendere dagli Stati nell'adempiere ai loro obblighi internazionali nonché sugli sviluppi che interessano tale standard.

SEZIONE 2 – IL CONCETTO DI *DISASTER RISK REDUCTION*

Premessa

Per stabilire se e in che misura le linee guida raccomandate dagli atti di *soft law* relativi alla riduzione del rischio di disastri corrispondano allo standard di condotta richiesto agli Stati ai fini dell'adempimento degli obblighi internazionali di prevenzione dei disastri è necessario comprendere in via preliminare che cosa si intende per *disaster risk reduction*.

L'espressione *disaster risk reduction* si rinviene per la prima volta in un documento internazionale nel rapporto pubblicato nel 2004 dal Segretariato dell'*International strategy for disaster reduction* dal titolo *Living with risk*:

²²³ Hanno competenze ad interpretare i trattati le Conferenze delle parti, si veda De Chazournes, *Environmental treaties in time*, in *Environmental policy and law*, 2009, p. 295. I trattati in materia di diritti umani adottati nell'ambito delle Nazioni Unite sono interpretati da organismi quasi-giurisdizionali, si vedano McCall-Smith, *Interpreting international human rights standards*, in *Tracing the role of soft law in human rights*, Oxford, 2016; Oberleitner (ed.), *International human rights institutions, tribunals, and courts*, Singapore, 2018.

²²⁴ Dupuy, *Soft Law and the international law of the environment*, op. cit., p. 435.

*a global review of disaster reduction initiatives*²²⁵. Il rapporto era stato redatto in forza della competenza che era stata attribuita all'UNISDR di diffondere un vocabolario comune a livello nazionale e internazionale relativo ai disastri²²⁶. Al rapporto del 2004 se ne sono succeduti altri due²²⁷. La diffusione di una terminologia uniforme da utilizzare negli atti internazionali relativi alla disciplina dei disastri è strumentale a garantire la coerenza tra le varie politiche interne e internazionali in questa area e a facilitare il dialogo fra i vari attori coinvolti²²⁸. Il Segretariato nell'elaborare il vocabolario ha attinto alla terminologia impiegata dalla comunità di esperti nel settore dei disastri²²⁹. Ad esempio, il concetto di vulnerabilità applicato ai rischi di disastro che, come si vedrà, costituisce un aspetto centrale dell'approccio ai rischi contenuto negli atti di *soft law* in materia di *disaster risk reduction*, è stato teorizzato dagli studi sociologici specializzati nell'ambito dei disastri²³⁰. Allo stesso modo, l'espressione *disaster risk reduction* utilizzata per indicare un approccio anticipatorio alla prevenzione dei disastri proviene dalle esperienze maturate nei settori della protezione civile e della gestione dei disastri²³¹. In ragione di tale specificità si precisa che in questo lavoro ci si riferirà al concetto di *disaster risk reduction* o nella sua versione inglese o nella traduzione in italiano di riduzione del rischio di disastri.

²²⁵ UNISDR, *Living with risk*, cit., p. 3.

²²⁶ Ivi, p. 2, in cui si afferma che il Segretariato della Strategia delle Nazioni Unite per la riduzione dei disastri individua delle definizioni base in materia di *disaster risk reduction* “in order to promote a common understanding on this subject, for use by the public, authorities and practitioners”. Sulla competenza dell'UNISDR a diffondere un vocabolario comune in materia di disastri si veda *supra*, par. 2.2(a).

²²⁷ *Terminology on DRR 2009*, cit.; *Report on indicators and terminology on DRR 2016*, cit.

²²⁸ Sulla diffusione di vocabolari specifici si veda Dunoff, *A new approach to regime interaction*, in *Regime interaction in international law: facing fragmentation*, Cambridge, 2012, pp. 149-150.

²²⁹ I rapporti sulla terminologia sono redatti in consultazione con gli esperti e pratici nel settore dei disastri. *Terminology on DRR 2009*, cit., p. 1; *Report on indicators and terminology on DRR 2016*, cit., p. 2.

²³⁰ IPCC, *Climate change: new dimensions in disaster risk, exposure, vulnerability, and resilience*, in *Managing the risks of extreme events and disasters to advance climate change adaptation*, Special report, 2012, p. 32.

²³¹ UNISDR, *Living with risk: a global review of disaster reduction initiatives*, Vol. 1, Ginevra, 2004, p. 7.

Nell'ultimo rapporto sulla terminologia la *disaster risk reduction* è stata definita come l'obiettivo “*aimed at preventing new and reducing existing disaster risk and managing residual risk, all of which contribute to strengthening resilience and therefore to the achievement of sustainable development*”²³². Nel 2005 la *disaster risk reduction* ha ricevuto la sua consacrazione sul piano internazionale divenendo l'obiettivo al centro dello *Hyogo framework* ed è stato poi ribadito nel *Sendai framework*.

In questa sezione si andrà innanzitutto a delineare il contesto in cui si inseriscono gli atti di *soft law* riguardanti la riduzione del rischio di disastri, vale a dire quello dello sviluppo sostenibile (paragrafo 4); successivamente, verranno individuati gli elementi caratterizzanti l'obiettivo di *disaster risk reduction* e saranno identificate e analizzate le misure che gli Stati dovrebbero adottare al fine di realizzare questo obiettivo (paragrafo 5). In conclusione, alla luce dell'esame svolto, si vedrà in che modo le misure di *disaster risk reduction* possano riflettere lo standard di diligenza richiesto agli Stati ai fini dell'adempimento degli obblighi di prevenzione dei disastri (paragrafo 6).

4. Il contesto degli atti di *soft law* sulla *disaster risk reduction*: lo sviluppo sostenibile

Come si può notare dalla citata definizione di *disaster risk reduction* fornita dall'ultimo rapporto sulla terminologia, l'obiettivo ultimo delle misure di riduzione del rischio di disastri è lo sviluppo sostenibile. È proprio dall'attenzione riposta dalla comunità internazionale su questo obiettivo che è nata l'esigenza di aumentare gli sforzi per la prevenzione dei disastri²³³ e gli atti di *soft law* in materia di *disaster risk reduction* più volte sottolineano come le misure di prevenzione dei disastri dovrebbero essere coerenti con l'obiettivo di sviluppo sostenibile²³⁴. Può pertanto essere utile compiere

²³² *Report on indicators and terminology on DRR 2016*, cit., p. 16.

²³³ Si è visto come il Decennio internazionale per la riduzione dei disastri naturali sia stato indetto a seguito dell'invito della Commissione di Brundtland sull'ambiente e sullo sviluppo di avanzare “*new national and international approaches in dealing with various factors affecting the environment, including natural disasters*”. Si vedano UNGA Res. 42/169 dell'11 dicembre 1987, cit.; Commissione Brundtland, *Our Common future*, 1987, cit., p. 23.

²³⁴ *Sendai framework*, par. 2, 19(h), 28(b).

alcuni chiarimenti su questo concetto per meglio comprendere la *disaster risk reduction*.

Il concetto di sviluppo sostenibile nasce dalla presa di coscienza che i rapidi progressi della scienza e della tecnologia se da una parte hanno permesso l'industrializzazione e hanno aumentato il benessere delle popolazioni, dall'altra hanno generato rischi per l'ambiente tali da mettere in pericolo il proseguo della vita dell'uomo sulla terra. Lo sviluppo sostenibile esprime quindi l'esigenza di bilanciare il bisogno di sviluppo con quello di salvaguardia della vita e della salute delle generazioni presenti e future²³⁵. Il principale atto internazionale in materia è la Dichiarazione di Rio sull'ambiente e sullo sviluppo del 1992²³⁶, la quale, nonostante la sua natura non vincolante, ha esercitato una forte influenza sulla prassi successiva interna e internazionale degli Stati²³⁷. Il concetto di sviluppo sostenibile in essa formulato è stato ribadito nei successivi atti di *soft law* rilevanti in materia²³⁸, è stato inserito in vari trattati²³⁹, ha influenzato alcune decisioni giudiziali²⁴⁰ ed è stato recepito nelle legislazioni interne. Resta tuttavia ancora difficile comprendere quali sono le implicazioni pratiche di questo concetto, in ragione della sua estrema genericità. Un effetto che

²³⁵ Boyle, Freeston, *Introduction*, in *International law and sustainable development*, Oxford, 1999, p. 10; Dichiarazione di Rio, Principio 3.

²³⁶ Ivi, Principio 4.

²³⁷ Boyle, Freeston, *Introduction*, op. cit., p. 2; Viñuales, *The Rio Declaration on environment and development: preliminary study*, in *The Rio Declaration on environment and development: a commentary*, Oxford, 2015, pp. 20-57.

²³⁸ UNGA, *The future we want*, 2012, cit.; UNGA, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, 2015, cit.

²³⁹ Si vedano ad esempio Accordo di Parigi, cit., Preambolo. Deriva dal concetto di sviluppo sostenibile l'obbligo di utilizzo sostenibile delle risorse naturali previsto in diversi trattati in materia di biodiversità. Si vedano Convenzione sulla diversità biologica, adottata a Rio de Janeiro il 5 giugno 1992, entrata in vigore 29 dicembre 1993, con 193 Stati parte, Preambolo, art. 2; *Convention on wetlands of international importance especially as waterfowl habitat*, adottata a Ramsar il 2 febbraio 1971, entrata in vigore il 21 dicembre 1975, con 171 Stati parte, art. 3 in cui si parla di "wise use" della biodiversità. Questo concetto è stato definito come "the maintenance of their ecological character, achieved through the implementation of ecosystem approaches, within the context of sustainable development". Si veda Ramsar Convention Secretariat, *A Conceptual Framework for the wise use of wetlands. Ramsar handbooks for the wise use of wetlands*, Gland, 2007, par. 22.

²⁴⁰ Corte internazionale di giustizia, *Case concerning the Gabčíkovo-Nagymaros project (Hungary v. Slovakia)*, sentenza del 25 settembre 1997, par. 140. Sull'influenza del concetto di sviluppo sostenibile sulla giurisprudenza internazionale si veda Sands, *International courts and the application of the concept of "Sustainable Development"*, in *Yearbook of UN Law*, 1999, pp. 389-405.

senza dubbio esso ha prodotto è stato quello di aver messo in luce le connessioni esistenti tra gli obiettivi perseguiti nei diversi settori del diritto internazionale spingendo così all'interazione tra le varie norme internazionali²⁴¹. L'obiettivo di sviluppo sostenibile ha inoltre contribuito al progressivo affermarsi dell'obbligo in forza del quale gli Stati devono integrare nelle scelte di sviluppo economico le considerazioni sui possibili rischi che da tali scelte possono derivare per il benessere delle generazioni presenti e future²⁴². Strettamente connesso al concetto di sviluppo sostenibile è il principio di precauzione, anch'esso enunciato nella Dichiarazione di Rio²⁴³. In forza di questo principio, in caso di rischio di danno grave e irreversibile, l'assenza di certezza scientifica circa il materializzarsi del danno non giustifica il ritardo dell'azione preventiva²⁴⁴. Il principio di precauzione si distingue così dal principio di prevenzione il quale, invece, impone di agire in via preventiva soltanto quando vi è la certezza che un danno si materializzerà, sebbene non se ne possa determinare il momento esatto²⁴⁵. Il principio di precauzione è nato nell'ambito della tutela dell'ambiente, dove per prima si è manifestata l'esigenza di regolare l'incertezza scientifica circa gli effetti dannosi delle

²⁴¹ Sands, *Sustainable development: treaty, custom, and the cross-fertilization of international law*, in *International law and sustainable development*, Oxford, 1999, p. 53; Sands, *International law in the field of sustainable development*, in *British Yearbook of International Law*, Oxford, 1994.

²⁴² Boyle, Freeston, *Introduction*, op. cit., p. 17; Corte internazionale di giustizia, *Gabčíkovo-Nagymaros*, opinione separata del Vice-Presidente della Corte Weeramantry, pp. 111-115.

²⁴³ Dichiarazione di Rio, Principio 15. Non è pacifico l'utilizzo del termine "principio" in riferimento alla precauzione; si parla altresì di norma, regola, approccio, standard, etc. Si veda De Chazournes, *Precaution in international law : reflection on its composite nature*, in *Law of the sea, environmental law and settlement of disputes : Liber amicorum judge Thomas A. Mensah*, Leiden, 2007, p. 21. In questa tesi ci si riferirà alla precauzione soprattutto come approccio al rischio. Sulla precauzione si vedano Cameron, Abouchar, *The precautionary principle: a fundamental principle of law and policy for the protection of the global environment*, in *Boston College International and Comparative Law Review*, 1991; De Chazournes, *New technologies, the precautionary principle, and public participation*, in *New technologies and human rights*, Oxford, 2010; Trouwborst, *Prevention, precaution, logic and law: the relationship between the precautionary principle and the preventative principle in international law and associated questions*, in *Erasmus Law Review*, 2009.

²⁴⁴ Dichiarazione di Rio, Principio 15.

²⁴⁵ De Chazournes, *Precaution in international law*, op. cit., pp. 22-23.

attività umane²⁴⁶, e si è poi diffuso in altri settori del diritto internazionale²⁴⁷. Come per il concetto di sviluppo sostenibile, anche per il principio di precauzione si è posto il problema di comprenderne le implicazioni giuridiche²⁴⁸. Anch'esso è stato incluso in alcuni trattati²⁴⁹ ed è stato richiamato dalle corti e dai tribunali internazionali²⁵⁰, ma rimangono i dubbi sulla sua natura e sulle conseguenze giuridiche che tale principio può produrre nel diritto internazionale²⁵¹. I principali effetti del principio di precauzione finora si sono spiegati sul piano procedurale: in presenza di un rischio incerto la precauzione non impone un approccio totalmente restrittivo né ammette un approccio totalmente permissivo; piuttosto richiede di tener conto del rischio nel processo decisionale. Il principio di

²⁴⁶ De Chazournes, *New technologies, the precautionary principle, and public participation*, op. cit., pp. 161-162.

²⁴⁷ Ad esempio, nel diritto internazionale dei diritti umani. Si vedano Corte EDU, *Tătar c. Roumanie*, sentenza del 6 luglio 2009, ricorso n. 67021/01 par. 109; *General comment n. 36 – article 6: right to life*, CCPR/C/GC/36, 3 settembre 2019, par. 62; Corte interamericana, *The environment and human rights*, Opinione consultiva del 15 novembre 2017, OC-23/17, par. 176-177, 179.

²⁴⁸ Kerbrat, Maljean-Dubois, *Les juridictions internationales face au principe de precaution, entre grande prudence et petites audaces*, in *Unity and diversity of international law : essays in honour of Professor Pierre-Marie Dupuy*, Leiden, 2014; Freeston, Hey, *The precautionary principle and international law: the challenge of implementation*, Londra, 1995.

²⁴⁹ Si vedano ad esempio Convenzione sulla diversità biologica, cit., Preambolo in cui si afferma che “*where there is a threat of significant reduction or loss of biological diversity, lack of full scientific certainty should not be used as a reason for postponing measures to avoid or minimize such a threat*”; *Convention for the protection of the marine environment of the North-East Atlantic (OSPAR Convention)*, adottata a Parigi il 22 settembre 1992, entrata in vigore il 29 marzo 1998, con 16 Stati parte, art. 2, par. 2(a); Trattato sull'Unione europea (TUE), adottato a Maastricht il 7 febbraio 1992, entrato in vigore il 1° novembre 1993, art. 130r(2). Per un esame dei trattati contenenti riferimenti diretti o indiretti al principio di precauzione si veda Sands, Peel, *Principles of international environmental law*, op. cit., pp. 232-233.

²⁵⁰ Si vedano Seabed Dispute Chamber of the International Tribunal for the law of the sea (ITLOS), *Responsibilities and obligations of States sponsoring persons and entities with respect to activities in the Area*, Opinione consultiva del 1° febbraio 2011, par. 122; Organizzazione mondiale del commercio (OMC) Organo di appello, *European Communities – Measures concerning meat and meat products (Hormones)*, Rapporti del Panel WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R, 16 gennaio 1998, par. 120; OMC Organo di appello, *European Communities – Measures affecting the approval and marketing of Biotech products*, Rapporti del Panel, WT/DS291/R, WT/DS292/R, WT/DS293/R, 29 settembre 2006, par. 7.88-7.89.

²⁵¹ Sands, Peel, *Principles of international environmental law*, op. cit., p. 234.

precauzione, pertanto incide sul come dovrebbe essere presa una decisione piuttosto che sulla sostanza della decisione stessa²⁵².

5. La *disaster risk reduction*: un approccio precauzionale ai rischi di disastro

Con l'adozione dello *Hyogo framework* si è passati dall'obiettivo di ridurre i disastri all'obiettivo di ridurre il rischio di disastri. Lo strumento ha così messo in rilievo l'importanza di anticipare l'azione preventiva intervenendo sulle cause del rischio piuttosto che sulle cause del disastro²⁵³. In virtù di tale anticipazione si richiede agli Stati di agire in via preventiva quando ancora non vi è la certezza che un disastro si possa verificare. Lo *Hyogo framework* integra così un approccio precauzionale ai rischi di disastro. Questo approccio è ancora più evidente nel *Sendai framework*, in cui è stato aggiunto all'obiettivo di riduzione del rischio di disastri quello di prevenzione della creazione di nuovi rischi²⁵⁴. Lo strumento mira, quindi, a ridurre i rischi di disastro esistenti e a prevenire i rischi futuri e non ancora sorti. L'applicazione dell'approccio precauzionale va ad ogni modo bilanciata con le esigenze di sviluppo di ciascuno Stato; diversamente si avrebbe infatti una paralisi dell'iniziativa economica²⁵⁵. Dunque, l'obiettivo di *disaster risk reduction* produrrebbe effetti principalmente sul piano procedurale, richiedendo agli Stati di contemperare l'interesse a compiere un'attività da cui può sorgere un rischio di disastro con l'interesse collettivo alla protezione delle persone, dell'ambiente e dei beni dai danni causati dai disastri.

Un aspetto centrale dell'approccio ai rischi contenuto negli atti di *soft law* in materia di *disaster risk reduction* è l'accezione di rischio di disastro da essi adottata. Secondo l'accezione più diffusa, per rischio si intende la probabilità che un danno si verifichi; per cui, alla luce della nozione di

²⁵² De Chazournes, *New technologies, the precautionary principle, and public participation*, op. cit., p. 179.

²⁵³ Tra le priorità d'azione dello *Hyogo framework* vi è la riduzione di “*underlying risk factors*”. *Hyogo framework*, par. 14. Essi sono definiti in *Report on indicators and terminology on DRR 2016*, cit., p. 24 come “[p]rocesses or conditions, often development-related, that influence the level of disaster risk by increasing levels of exposure and vulnerability or reducing capacity”.

²⁵⁴ *Sendai framework*, par. 17.

²⁵⁵ De Chazournes, *Precaution in international law*, op. cit., p. 34.

disastro quale evento connotato da una certa gravità, un rischio di disastro consisterebbe nella probabilità che un danno grave si materializzi. Applicando gli approcci più consolidati relativi alla gestione dei rischi, la probabilità e la gravità del disastro verrebbero valutate sulla base delle caratteristiche dell'evento che costituisce la causa diretta del fenomeno catastrofico²⁵⁶. Così, in virtù di questi approcci, nel caso di un disastro industriale il rischio verrebbe valutato sulla base delle caratteristiche dell'attività industriale pericolosa e, nel caso di un disastro naturale, sulla base delle caratteristiche dell'evento naturale. Tuttavia, nello *Hyogo framework* e nel *Sendai framework* si adotta una nozione più ampia di rischio di disastro rispetto a quella appena vista. In questi strumenti per rischio di disastro si intende il prodotto della combinazione tra l'evento da un lato, e le vulnerabilità e l'esposizione della comunità, dell'ambiente o di altri beni al disastro, dall'altro²⁵⁷. Le vulnerabilità sono le condizioni che rendono le persone, i beni o l'ambiente più suscettibili di subire danni come conseguenza del materializzarsi di un evento pericoloso e possono essere determinate da fattori fisici, sociali, economici o ambientali²⁵⁸; l'esposizione ai rischi di disastro descrive invece la situazione di chi si trova in un'area che può essere colpita da un evento pericoloso²⁵⁹. In virtù di questa accezione di rischio, si riconosce come uno stesso evento possa causare effetti più o meno gravi a seconda delle condizioni in cui si trovano le persone, l'ambiente e i beni su cui esso impatta. L'approccio in forza del quale si tiene conto della pluralità di fattori che contribuiscono a determinare un rischio si definisce olistico²⁶⁰. L'applicazione di questo approccio implica che gli Stati debbano agire in via preventiva non soltanto in relazione a quelle attività da cui può derivare un evento pericoloso, ma anche a quelle attività da cui possono derivare la vulnerabilità e

²⁵⁶ IPCC, *Climate change: new dimensions in disaster risk, exposure, vulnerability, and resilience*, cit., p. 43.

²⁵⁷ Ai fini del *Sendai framework* si adotta la definizione di rischio di disastro contenuta in *Report on indicators and terminology on DRR 2016*, cit., p. 14 secondo cui per rischio di disastro si intende “[t]he 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”.

²⁵⁸ Ivi, p. 24.

²⁵⁹ Ivi, p. 18.

²⁶⁰ IPCC, *Climate change: new dimensions in disaster risk, exposure, vulnerability, and resilience*, cit., p. 38.

l'esposizione ai disastri. Le cause della vulnerabilità e dell'esposizione ai disastri sono plurime; ne sono alcuni esempi l'urbanizzazione, la cattiva gestione del territorio, il degrado ambientale, le misure che accrescono o creano le disuguaglianze sociali, etc. In forza dell'approccio olistico, quindi, le analisi sui rischi di disastro dovrebbero essere integrate in una pluralità di aree di intervento di ciascuno Stato²⁶¹.

L'inclusione dei fattori della vulnerabilità e dell'esposizione è essenziale per la previsione di un approccio al rischio uniforme, applicabile sia ai disastri di origine umana che a quelli di origine naturale. Infatti, gli elementi della vulnerabilità e dell'esposizione permettono di individuare una causalità umana dietro ai disastri naturali, per cui anche rispetto a questo tipo di disastri possono essere previste misure di carattere precauzionale. Diversamente, se la valutazione dei rischi si concentrasse soltanto sull'evento che è la causa diretta del disastro, gli effetti catastrofici delle calamità naturali sarebbero considerati come il prodotto di cause di forza maggiore e perciò non imputabili agli Stati. Ne deriverebbe inoltre che rispetto ai disastri naturali dagli Stati si potrebbe pretendere soltanto l'adozione di misure di pronta risposta.

Alla luce dell'analisi svolta si può ritenere che gli elementi caratterizzanti l'approccio ai rischi contenuto negli atti di *soft law* sulla *disaster risk reduction* sono l'anticipazione dell'azione preventiva, l'approccio olistico e l'equiparazione tra i disastri naturali e i disastri antropici.

Gli atti di *soft law* delineano inoltre una serie di azioni concrete che gli Stati dovrebbero adottare per dare attuazione a tale approccio.

5.1. La predisposizione di un apparato istituzionale per la riduzione dei rischi di disastri

Una misura essenziale per dare attuazione al *Sendai framework* e più in generale all'obiettivo di riduzione del rischio di disastri è la predisposizione di un apparato istituzionale volto alla prevenzione e alla mitigazione dei disastri e alla preparazione della risposta all'emergenza. In principio, l'apparato istituzionale consiste nell'insieme di leggi e regolamenti con cui gli Stati adottano misure nell'ordinamento giuridico interno e ne

²⁶¹ *Sendai framework*, par. 27(a).

garantiscono l'effettività; tuttavia, il *Sendai framework* lascia agli Stati una certa discrezionalità nella scelta dei mezzi adeguati a dare attuazione alle linee guida contenute nello strumento. Infatti, alla luce del *Sendai framework*, le misure di *disaster risk reduction* non devono necessariamente essere inserite in leggi e regolamenti, ma anche, più in generale, in politiche pubbliche²⁶² e in strategie interne per la riduzione del rischio di disastri²⁶³. I riferimenti alla prevenzione, alla mitigazione e alla preparazione mostrano come, in forza dell'approccio adottato nel *Sendai framework*, non esistano rischi di disastro rispetto ai quali non possono essere adottate misure di carattere preventivo: se il rischio non può essere del tutto evitato attraverso le misure di prevenzione, può tuttavia esserne ridotto l'impatto attraverso le misure di mitigazione o, in via residuale, se ne può limitare gli effetti negativi attraverso una pronta risposta²⁶⁴. In ragione del ruolo essenziale dell'apparato istituzionale ai fini della prevenzione dei disastri, l'obiettivo di aumentare in maniera sostanziale il numero di Stati aventi una strategia interna per la riduzione del rischio di disastri è stato fissato dal *Sendai framework* per il 2020, piuttosto che per il 2030²⁶⁵. Il documento ha inoltre inserito le misure volte alla predisposizione e al miglioramento dell'apparato istituzionale relativo alla gestione dei rischi di disastro tra le azioni che gli Stati dovrebbero realizzare in via prioritaria per ridurre in maniera sostanziale le perdite provocate dai disastri²⁶⁶. Per dare attuazione a queste misure gli Stati dovrebbero innanzitutto integrare l'obiettivo di riduzione del rischio di disastri nei vari ambiti di intervento dei loro governi²⁶⁷. Le questioni inerenti ai rischi di disastri, inoltre, dovrebbero

²⁶² *Ibidem*.

²⁶³ *Ivi*, par. 18(e).

²⁶⁴ Sulle definizioni di prevenzione, mitigazione e preparazione ai fini del *Sendai framework* si veda *Report on indicators and terminology on DRR 2016*, cit., pp. 20-21. Sui principi di prevenzione, mitigazione e preparazione si veda Aronsson-Storrier, *Exploring the foundations: the principles of prevention, mitigation, and preparedness in international law*, op. cit., pp. 52-70.

²⁶⁵ *Sendai framework*, par. 18(e). Sui risultati raggiunti rispetto a questo target si veda Segretario generale delle Nazioni Unite, *Implementation of the Sendai framework*, 2020, cit., par. 16 e ss. in cui si sottolineano i progressi fatti dagli Stati in relazione all'adozione di strategie interne per la riduzione del rischio di disastri sebbene ci sia ancora molto da fare sia in termini di numero di Stati che si sono dotati di una tale strategia, sia in termini di qualità delle strategie adottate.

²⁶⁶ *Sendai framework*, par. 27.

²⁶⁷ *Ivi*, par. 27(a).

essere regolate in maniera intersettoriale²⁶⁸ e le competenze amministrative in materia dovrebbero essere ripartite tra i vari livelli di governo dello Stato, in conformità con il principio di sussidiarietà²⁶⁹. Le funzioni dovrebbero essere assegnate in maniera chiara, in modo da rendere possibile l'individuazione dei responsabili di eventuali inadempimenti²⁷⁰ e farne discendere delle conseguenze²⁷¹. Infine, un ulteriore aspetto su cui viene riposta particolare attenzione è la predisposizione di meccanismi volti a garantire il coordinamento e la cooperazione tra le varie autorità e i vari soggetti competenti nella gestione dei rischi di disastro²⁷².

5.2. *L'acquisizione di conoscenze sui rischi e la valutazione dei rischi*

La predisposizione di un apparato istituzionale per la prevenzione e la mitigazione dei disastri e per la preparazione alla risposta è una misura di carattere generale. Dagli atti di *soft law* emergono ulteriori azioni concrete che gli Stati dovrebbero adottare per ridurre i rischi di disastro; ne sono un esempio le misure volte all'acquisizione di conoscenze sui rischi e quelle tese alla valutazione della probabilità e della portata dei disastri. Queste sono misure strumentali a far sì che le scelte relative alla gestione dei rischi di disastro si basino su una certa conoscenza del rischio, in tutti i vari elementi che lo compongono²⁷³. La valutazione dei rischi consiste in quella procedura volta a determinare se un rischio può o meno essere tollerato dalla società. In forza dell'approccio olistico adottato negli atti di *soft law* finalizzati alla riduzione del rischio di disastri, la procedura dovrebbe tener conto delle caratteristiche dell'evento e delle condizioni di vulnerabilità ed esposizione delle persone, dei beni e dell'ambiente. Così, il rischio sarà accettabile e non dovranno essere adottate ulteriori misure preventive se, alla luce dell'intensità, della frequenza e della probabilità dell'evento pericoloso, la comunità che ne è esposta risulta avere le capacità di

²⁶⁸ Ivi, par. 19(e), (h).

²⁶⁹ Ivi, par. 19(f), 27(g).

²⁷⁰ Ivi, par. 27(f).

²⁷¹ Ivi, par. 27(d).

²⁷² Ivi, par. 19(e).

²⁷³ Ivi, par. 23.

resistervi²⁷⁴. A questo proposito si parla di analisi qualitativa del rischio; essa si distingue dall'analisi quantitativa che invece determina la portata e la probabilità del rischio prendendo in considerazione soltanto le caratteristiche dell'evento²⁷⁵. Le politiche in materia di disastri dovrebbero tener conto delle conoscenze sui rischi a disposizione e dei risultati delle valutazioni compiute²⁷⁶. Le conoscenze che dovrebbero essere prese in considerazione non sono soltanto quelle scientifiche, ma anche quelle provenienti dalle tradizioni locali e dai popoli indigeni²⁷⁷. Le informazioni e le conoscenze a disposizione dovrebbero poi essere regolarmente aggiornate²⁷⁸ così come le procedure di valutazione dei rischi dovrebbero essere realizzate in maniera periodica²⁷⁹.

5.3. L'accesso alle informazioni e la diffusione delle informazioni sui rischi

Le informazioni sui rischi di disastro di cui lo Stato è in possesso dovrebbero essere rese accessibili e dovrebbero essere diffuse al pubblico²⁸⁰. Le misure dell'accesso alle informazioni sui rischi e della loro diffusione svolgono diverse funzioni. In primo luogo, esse sono volte a garantire una maggiore trasparenza delle scelte dello Stato, rendendo più agevole far valere la responsabilità delle autorità pubbliche nel caso di negligenza nella gestione dei rischi di disastro. In secondo luogo, tali misure contribuiscono a ridurre la vulnerabilità delle persone ai disastri: gli individui, avendo consapevolezza dei rischi cui sono esposti, possono adottare misure volte a prevenire o mitigare gli effetti dei disastri sulla loro vita e sui loro beni nonché essere pronti a reagire quando il disastro diviene imminente. In terzo luogo, l'accesso alle informazioni sui rischi e la loro

²⁷⁴ Si veda *Report on indicators and terminology on DRR 2016*, cit., p. 15, in cui viene data la seguente definizione di valutazione del rischio di disastro: “[a] qualitative or quantitative approach to determine the nature and extent of disaster risk by analysing potential hazards and evaluating existing conditions of exposure and vulnerability”.

²⁷⁵ IPCC, *Climate change: new dimensions in disaster risk, exposure, vulnerability, and resilience*, cit., p. 43.

²⁷⁶ *Sendai framework*, par. 23, 24(n).

²⁷⁷ Ivi, par. 24(i).

²⁷⁸ Ivi, par. 24(c).

²⁷⁹ Ivi, par. 24(b).

²⁸⁰ Ivi, par. 24(b)(c).

diffusione sono essenziali per garantire una partecipazione pubblica effettiva ai processi decisionali²⁸¹.

Il *Sendai framework* non individua in maniera dettagliata i beneficiari dell'informazione né le modalità con cui questa dovrebbe essere resa accessibile o diffusa. Piuttosto, si nota una certa cautela in ragione dei particolari interessi che gli Stati hanno a mantenere segrete alcune informazioni. Tale cautela emerge dall'utilizzo dell'espressione “*as appropriate*” in riferimento a questo tipo di misure. Così, si raccomanda di rendere “*freely available and accessible, as appropriate*” le informazioni non sensibili concernenti le caratteristiche dell'evento pericoloso, la vulnerabilità e l'esposizione ai rischi²⁸². Mentre l'accesso alle informazioni non sembra essere limitato a chi dimostra di avere un interesse particolare a ricevere l'informazione²⁸³, la diffusione sembra andare a beneficio soltanto dei soggetti che sono esposti al rischio²⁸⁴. L'informazione deve essere fornita in modalità tali da essere comprensibile all'utente, tenendo conto anche delle sue specifiche esigenze²⁸⁵. Le conoscenze sui rischi di disastro dovrebbero inoltre essere diffuse anche attraverso i programmi scolastici e universitari e attraverso campagne di sensibilizzazione²⁸⁶. L'obiettivo ultimo è di aumentare la consapevolezza della società in relazione ai rischi cui è esposta.

5.4. *La partecipazione pubblica ai processi decisionali*

Si è detto che una ragione per cui è importante rendere accessibili e diffondere al pubblico le informazioni sui rischi di disastro è quella di garantire la partecipazione pubblica ai processi decisionali. Questa misura consiste nell'ascoltare gli individui che hanno un interesse nella riduzione del rischio di disastri e di tener conto della loro opinione nella scelta delle

²⁸¹ Riccardi, *The right to know: the role of transparency, access to information and freedom of expression in overcoming disasters*, in *Routledge handbook of human rights and disasters*, Londra, 2018, pp. 228-229.

²⁸² *Sendai framework*, par. 24(e).

²⁸³ Tale interpretazione si giustifica con l'utilizzo del termine “*freely*”. In tal senso si veda Riccardi, *The right to know*, op. cit., p. 234.

²⁸⁴ *Sendai framework*, par. 24(c). Sulla portata più ristretta della misura della diffusione delle informazioni si veda ancora Riccardi, *The right to know*, op. cit., p. 238.

²⁸⁵ *Sendai framework*, par. 19(g).

²⁸⁶ *Ivi*, par. 24(m).

misure preventive da adottare; è evidente che affinché la partecipazione sia effettiva, l'opinione dovrà essere informata. Alla partecipazione pubblica è attribuito un ruolo centrale ai fini dell'obiettivo di *disaster risk reduction*. Tra i principi guida individuati dal *Sendai framework* vi è, infatti, quello in forza del quale la riduzione del rischio di disastri richiede “*an all-of-society engagement and partnership. It also requires empowerment and inclusive, accessible and non discriminatory participation*”²⁸⁷. In virtù di questo principio, si dovrebbe garantire la partecipazione pubblica nella fase di formazione dei piani, dei programmi e delle politiche in materia di gestione dei rischi di disastro nonché nella fase operativa di attuazione delle misure. Il coinvolgimento degli individui nella fase di definizione dei piani e dei programmi di gestione dei disastri è strumentale a integrare nelle decisioni prese in questo ambito le particolari esigenze dei soggetti interessati, la loro percezione dei rischi e le loro conoscenze specifiche²⁸⁸. In questo modo, la partecipazione pubblica contribuisce all'adozione di misure qualitativamente migliori e più efficaci: saranno misure che risponderanno maggiormente ai bisogni reali e che saranno percepite dai destinatari come dotate di una certa legittimità in quanto sono state elaborate tenendo conto dei loro bisogni e del loro sapere²⁸⁹.

La partecipazione pubblica è essenziale per la riduzione delle vulnerabilità. Negli atti di *soft law* in materia di *disaster risk reduction* si riconosce come vi siano alcune categorie di persone che, in ragione della loro condizione di vulnerabilità, subiscono danni maggiori per effetto dei disastri; si tratta dei poveri, delle donne, dei bambini, degli anziani, dei disabili, dei popoli indigeni e dei migranti²⁹⁰. A questi gruppi di individui sono dedicate numerose disposizioni negli strumenti di *soft law* sulla

²⁸⁷ Ivi, par. 19(d).

²⁸⁸ Ivi, par. 24(i), 36(a).

²⁸⁹ L'importanza della partecipazione pubblica alle decisioni sulla gestione dei rischi è stata riconosciuta nella Dichiarazione di Rio, Principio 10 in cui si afferma che “[e]nvironmental issues are best handled with the participation of all concerned citizens”. Sulla partecipazione pubblica si vedano Boutillon, *The precautionary principle: development of an international standard*, in *Michigan Journal of International Law*, 2002, p. 440; De Chazournes, *New technologies, the precautionary principle, and public participation*, op. cit., pp. 178 e ss.

²⁹⁰ *Sendai framework*, par. 19(d), 36(a)(i-vi).

*disaster risk reduction*²⁹¹ le quali raccomandano agli Stati di tener conto delle specifiche esigenze dei vulnerabili nelle misure di gestione dei rischi di disastro. A tal fine gli Stati dovrebbero, innanzitutto, acquisire informazioni dettagliate sugli specifici rischi cui i vulnerabili sono esposti²⁹², dovrebbero mettere a disposizione di questi ultimi e fornire loro le informazioni sui rischi che li riguardano e dovrebbero garantire loro la partecipazione ai processi decisionali²⁹³. È, infatti, attraverso l'ascolto delle loro specifiche esigenze che si possono adottare misure volte a fronteggiare i particolari rischi cui le categorie vulnerabili sono esposte. Le misure di *disaster risk reduction* così adottate saranno non discriminatorie.

5.5. La predisposizione di piani di emergenza

Tra le misure concrete che dovrebbero essere adottate dagli Stati per ridurre i rischi di disastro vi è la predisposizione di piani di emergenza, ossia piani volti a organizzare in anticipo la risposta al disastro²⁹⁴. Si tratta di una misura di preparazione e, in conformità con l'approccio precauzionale, dovrebbe essere adottata in presenza di un rischio futuro e incerto; il piano di emergenza dovrebbe poi essere attivato una volta che il rischio diventa attuale e imminente²⁹⁵. I piani di emergenza includono l'installazione di sistemi per la pronta diffusione dell'allarme (*early warning system*); la formazione di scorte di beni di prima necessità; la messa a punto di piani per l'evacuazione; la programmazione di esercitazioni, etc.²⁹⁶. Tra questi elementi, una funzione fondamentale affinché la risposta all'emergenza sia pronta ed efficace è svolta dai sistemi di pronta allerta²⁹⁷, i quali sono essenziali per salvare vite quando un disastro diventa imminente²⁹⁸. L'*early warning system* è composto da meccanismi per monitorare costantemente i rischi e per comunicare alla popolazione i rischi

²⁹¹ *Ibidem*.

²⁹² Ivi, par. 19(g).

²⁹³ Ivi, par. 19(d), 36(a)(i-vi).

²⁹⁴ Ivi, par. 32.

²⁹⁵ *Report on indicators and terminology on DRR 2016*, cit., p. 21.

²⁹⁶ *Sendai framework*, par. 33(h).

²⁹⁷ Ivi, par. 33(b).

²⁹⁸ Segretario generale delle Nazioni Unite, *Implementation of the Sendai framework*, 2020, cit., par. 1 in cui si afferma che sono stati fatti progressi nel ridurre il numero di morti provocati dai disastri grazie agli investimenti fatti dagli Stati nella preparazione della risposta.

cui è esposta. I sistemi di pronta allerta dovrebbero essere oggetto di un continuo aggiornamento alla luce delle nuove conoscenze scientifiche e tecniche a disposizione²⁹⁹. Le misure volte a organizzare la risposta all'emergenza dovrebbero tener conto delle specifiche esigenze di alcune categorie di persone, come bambini, anziani e disabili, categorie che possono rendere necessarie forme speciali di assistenza e richiedere mezzi particolari per la diffusione dell'allarme³⁰⁰.

6. La *disaster risk reduction* come (possibile) standard di *due diligence*

Si è visto come ai fini della riduzione delle perdite provocate dai disastri, gli atti di *soft law* ritengano necessario applicare un approccio precauzionale ai rischi e individuino una serie di principi e di misure concrete che gli Stati dovrebbero adottare per dare attuazione a tale approccio. Nei prossimi capitoli si vuole vedere se e in che misura questo approccio e le azioni raccomandate per darvi attuazione corrispondano allo standard di condotta che ci si può ragionevolmente attendere dagli Stati nell'adempimento degli obblighi internazionali di prevenzione dei disastri.

Gli obblighi di prevenzione dei disastri sono obblighi di condotta per cui, in principio, il loro contenuto non può essere predeterminato in astratto; esso varia a seconda delle circostanze del caso concreto³⁰¹. Si può tuttavia osservare una tendenza nel diritto internazionale in forza della quale gli obblighi di *due diligence*, per mezzo dell'interpretazione che ne viene fatta dalle corti e dai tribunali, perdono progressivamente la loro generalità per assumere un contenuto minimo più preciso e concreto³⁰². Per effetto di tale tendenza, si possono individuare una serie di misure di carattere procedurale che gli Stati devono in ogni caso adottare per adempiere ai loro obblighi di *due diligence*. Queste misure sono ritenute essenziali affinché la condotta dello Stato si possa considerare lecita, per cui se esse non vengono adottate

²⁹⁹ *Report on indicators and terminology on DRR 2016*, cit., p. 17.

³⁰⁰ *Sendai framework*, par. 36(a)(iv-v).

³⁰¹ Pisillo Mazzeschi, *Le chemin étrange de la due diligence : d'un concept mystérieux à un concept surévalué*, in *Le standard de due diligence et la responsabilité internationale (Journée d'étude franco-italienne du Mans)*, Parigi, 2018, p. 232.

³⁰² Forlati, *L'objet des différentes obligations primaires de diligence*, op. cit., pp. 59 e ss.; Pisillo Mazzeschi, *Responsabilité de l'État pour violation des obligations positives relatives aux droits de l'homme*, in *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, 2008, pp. 311 e ss.; Koivurova, *Due diligence*, op. cit., par. 21

la norma si presume violata, salvo che lo Stato non giustifichi adeguatamente il suo comportamento. Le misure concrete che costituiscono il contenuto minimo dell'obbligo di *due diligence* sono considerate quindi in ogni caso corrispondenti allo standard di comportamento dovuto dallo Stato e l'apprezzamento circa la loro adeguatezza ai fini della prevenzione del danno al bene giuridico protetto prescinde dalla valutazione delle circostanze del caso concreto. Degli esempi in tal senso rilevanti si rinvencono nell'ambito del diritto internazionale dell'ambiente: l'obbligo di prevenzione del danno ambientale transfrontaliero si presume violato dallo Stato nel cui territorio viene realizzata un'attività pericolosa laddove tale Stato, prima di dare avvio all'attività, non compie una valutazione di impatto ambientale³⁰³ o non consulta gli altri Stati che possono subire dei danni per effetto dell'attività in questione³⁰⁴. La valutazione di impatto ambientale e la consultazione degli Stati terzi sono quindi standard minimi di condotta cui gli Stati devono conformarsi per adempiere all'obbligo di prevenzione del danno ambientale transfrontaliero.

In questa tesi si vuole vedere se e in che misura i principi e le regole contenute negli atti di *soft law* in materia di *disaster risk reduction* corrispondano allo standard di diligenza richiesto agli Stati nella prevenzione dei disastri e quindi se le misure concrete individuate da tali atti costituiscano o tendano a costituire il contenuto minimo dell'obbligo di prevenzione dei disastri nel diritto internazionale. Come si è già avuto modo di notare³⁰⁵, il fondamento giuridico di questo obbligo si può rinvenire in una pluralità di norme internazionali in ragione della nozione ampia di disastro che si sta affermando nel diritto internazionale. Nel presente lavoro ci si limiterà tuttavia ad analizzare la prassi e la giurisprudenza in materia di prevenzione dei disastri che si sono sviluppate nell'ambito del diritto internazionale dei diritti umani e dell'ambiente.

³⁰³ Corte internazionale di giustizia, *Pulp Mills*, cit., par. 204; Corte internazionale di giustizia, *Costa Rica c. Nicaragua*, 2015, cit., par. 104; ITLOS, *Advisory opinion on responsibilities and obligations in the Area*, cit., par. 122.

³⁰⁴ Corte internazionale di giustizia, *Costa Rica c. Nicaragua*, 2015, cit., par. 108.

³⁰⁵ Si veda *supra*, Introduzione.

CAPITOLO II

GLI OBBLIGHI DI PREVENZIONE DEI DISASTRI NEL DIRITTO INTERNAZIONALE DEI DIRITTI UMANI

SOMMARIO: Introduzione. – SEZIONE 1: LE NORME INTERNAZIONALI PER LA TUTELA DEI DIRITTI UMANI DA CUI DERIVANO OBBLIGHI DI PREVENZIONE DEI DISASTRI. – Premessa. – 1. Il termine disastro nel diritto internazionale dei diritti umani. – 2. I diritti umani da cui derivano obblighi di prevenzione dei disastri. – 2.1. Il diritto alla vita. – 2.2. Il diritto alla vita privata e familiare e il diritto ad un ambiente salubre. – 2.3. Il diritto di proprietà. – 2.4. I diritti economici, sociali e culturali. – 2.5. Il principio di non discriminazione. – SEZIONE 2: GLI OBBLIGHI DI PROTEZIONE DEI DIRITTI UMANI IN RELAZIONE AI RISCHI DI DISASTRO. – Premessa. – 3. L’obbligo di protezione dei diritti umani in relazione ai rischi di disastro derivanti dall’esercizio di attività industriali. – 3.1. La fattispecie delle attività industriali pericolose nel diritto internazionale dei diritti umani. – 3.2. Il contenuto dell’obbligo di protezione dei diritti umani in relazione ai rischi di disastro derivanti dall’esercizio di attività industriali. – 4. L’obbligo di protezione dei diritti umani in relazione ai rischi di disastro derivanti da eventi naturali pericolosi. – 4.1. La fattispecie degli eventi naturali pericolosi nel diritto internazionale dei diritti umani. – 4.2. Il contenuto dell’obbligo di protezione dei diritti umani in relazione ai rischi di disastro naturale. – 5. L’obbligo di protezione dei diritti umani in relazione ai rischi di disastro derivanti dal cambiamento climatico. – 5.1. La fattispecie del cambiamento climatico nel diritto internazionale dei diritti umani. – 5.2. Il contenuto dell’obbligo di protezione dei diritti umani in relazione ai rischi di disastro derivanti dal cambiamento climatico: la mitigazione e l’adattamento. – 6. L’obbligo di protezione dei diritti umani degli individui più vulnerabili ai rischi di disastro. – 6.1. Il contenuto dell’obbligo di protezione dei diritti umani degli individui più vulnerabili ai rischi di disastro. – Osservazioni conclusive.

Introduzione

La rilevanza delle norme internazionali sulla tutela dei diritti umani ai fini della gestione dei rischi di disastro è stata espressamente riconosciuta dal *Sendai framework*³⁰⁶. Allo stesso modo, le corti regionali³⁰⁷ e i comitati

³⁰⁶ *Sendai framework*, par. 19(c), in cui si afferma che “[m]anaging the risk of disasters is aimed at protecting persons and their property, health, livelihoods and productive assets, as well as cultural and environmental assets, while promoting and protecting all human rights, including the right to development”. Si veda anche ivi, par. 19(d).

³⁰⁷ Si farà riferimento in particolare alla Corte europea dei diritti umani (Corte EDU) istituita dalla Convenzione europea per la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali (CEDU), adottata a Roma il 4 novembre 1950, entrata in vigore il 3 settembre 1953, con 47 Stati parte, art. 19; alla Corte interamericana per i diritti umani (Corte interamericana) e alla Commissione interamericana per i diritti umani (Commissione interamericana) istituite dall’*American convention on human rights* (Convenzione interamericana), adottata a San José (Costa Rica) il 22 novembre 1969, entrata in vigore il 18 luglio 1978, con 23 Stati parte, art. 33; alla Commissione africana istituita dall’*African Charter on human and peoples’ rights* (Carta africana dei diritti umani e dei popoli), adottata a Nairobi il 27 giugno 1981, entrata in vigore il 21 ottobre 1986, con 34 Stati parte, art. 30; alla Corte africana per i diritti umani e dei popoli (Corte africana) istituita dal

istituiti dai trattati in materia di diritti umani adottati nell'ambito delle Nazioni Unite³⁰⁸ hanno in più occasioni applicato i trattati a situazioni che comportavano rischi di disastro.

L'obiettivo di questo capitolo è di comprendere quali sono gli obblighi imposti dalle norme internazionali in materia di diritti umani in relazione alla prevenzione dei disastri.

A tal fine, nella Sezione 1 si individueranno, alla luce della giurisprudenza rilevante, le norme internazionali sulla protezione dei diritti umani dalle quali derivano obblighi in capo agli Stati di adottare misure di prevenzione dei disastri. Successivamente, nella Sezione 2 si cercherà di chiarire il contenuto degli obblighi di protezione dei diritti umani quando applicati ai rischi di disastro. Osservando la prassi giurisprudenziale, si vedrà come sia possibile individuare quattro ipotesi di rischio di disastro rispetto alle quali gli interpreti dei trattati in materia di diritti umani hanno identificato in maniera pressoché convergente una serie di misure concrete che gli Stati devono adottare al fine di proteggere i diritti umani delle loro popolazioni. Pertanto, rispetto ai quattro rischi di disastro individuati, si chiarirà la portata e il contenuto degli obblighi di protezione dei diritti umani. Le quattro ipotesi di rischio identificate consistono nell'esercizio di attività industriali, nell'esposizione ad eventi naturali pericolosi, nel

Protocollo alla Carta africana dei diritti umani e dei popoli, adottato in Burkina Faso il 9 giugno 1998, entrato in vigore il 25 gennaio 2004, con 33 Stati parte; alla Corte di Giustizia dell'ECOWAS che ha la competenza a interpretare e applicare la Carta africana dei diritti umani e dei popoli in virtù del Protocollo supplementare A/SP.1/01/05 che ha modificato il Protocollo istitutivo A/P.1/7/91, adottato a Abuja il 6 luglio 1991.

³⁰⁸ Si farà riferimento al Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite (CCPR), istituito dal Patto internazionale sui diritti civili e politici, adottato a New York il 16 dicembre 1966, entrato in vigore il 23 marzo 1976, 173 Stati parte, art. 28; al Comitato per i diritti economici, sociali e culturali delle Nazioni Unite (CESCR), istituito dal Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, adottato a New York il 16 dicembre 1966, entrato in vigore il 3 gennaio 1976, con 170 Stati parte, art. 16; al Comitato per i diritti dei disabili delle Nazioni Unite (CRPD) istituito dalla Convenzione sui diritti dei disabili, adottata a New York il 13 dicembre 2006, entrata in vigore il 3 maggio 2008, con 185 Stati parte, art. 34; al Comitato per i diritti del fanciullo delle Nazioni Unite (CRC) istituito dalla Convenzione sui diritti dell'infanzia, adottato a New York il 20 novembre 1989, entrato in vigore il 2 settembre 1990, con 196 Stati parte, art. 43; al Comitato per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne delle Nazioni Unite (CEDAW), istituito dalla Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne, adottata a New York il 18 dicembre 1989, entrata in vigore il 3 settembre 1981, con 189 Stati parte, art. 17.

cambiamento climatico e nelle condizioni di vulnerabilità sociali o personali.

SEZIONE 1 – LE NORME INTERNAZIONALI PER LA TUTELA DEI DIRITTI UMANI DA CUI DERIVANO OBBLIGHI DI PREVENZIONE DEI DISASTRI

Premessa

I trattati in materia di diritti umani che contengono un riferimento esplicito al fenomeno dei disastri sono soltanto alcune convenzioni adottate più di recente e con un ambito di applicazione limitato alla protezione di alcune categorie specifiche di persone quali i bambini, i disabili, gli sfollati e gli anziani. Ci si riferisce in particolare all'*African charter on the rights and welfare of the child* adottata nel 1998³⁰⁹; alla Convenzione sui diritti delle persone disabili adottata nel 2006³¹⁰; alla Convenzione per la protezione e l'assistenza degli sfollati in Africa adottata nel 2009³¹¹; all'*Inter-American convention on protecting the human rights of older persons* adottata nel 2015³¹² e infine al *Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Older Persons* adottato nel 2016³¹³. Tuttavia, come già constatato in dottrina, i trattati sui diritti umani, anche laddove non contengono riferimenti espressi alla materia oggetto di analisi, sono stati interpretati in modo da fare derivare obblighi positivi di prevenzione e mitigazione dei disastri in capo agli Stati³¹⁴. Per individuare le norme internazionali in materia di diritti umani da cui discendono obblighi di prevenzione dei disastri è necessario quindi guardare all'interpretazione che di esse è stata fatta dalle istituzioni internazionali competenti. In questa sezione si prenderanno in considerazione,

³⁰⁹ *African Charter on the rights and welfare of the child*, adottata il 1° luglio 1990, entrata in vigore il 29 novembre 1999, con 49 Stati parte, art. 23.

³¹⁰ Convenzione sui diritti dei disabili, cit., art. 11.

³¹¹ Convenzione di Kampala, cit., art. 4 par. 2.

³¹² *Inter-American Convention on protecting the human rights of older persons*, adottata il 15 giugno 2015, entrata in vigore l'11 gennaio 2017, con 8 Stati parte, art. 29.

³¹³ *Protocol to the African Charter on human and peoples' rights on the rights of older persons*, adottato il 31 gennaio 2016, non ancora entrato in vigore, art. 14.

³¹⁴ Sossai, *States' failure to take preventive action and to reduce exposure to disasters as a human rights issue*, op. cit., pp. 120-121.

principalmente, le sentenze e le opinioni consultive adottate dalle corti regionali e le opinioni espresse dai comitati istituiti dai trattati in materia di diritti umani conclusi nell'ambito dell'ONU³¹⁵. In riferimento a questi atti si parlerà di giurisprudenza, sebbene, come è noto, soltanto le sentenze delle corti regionali producono effetti giuridici vincolanti per le parti in giudizio. Verranno esaminati altresì i rapporti adottati dallo *Human Rights Council*³¹⁶ nell'ambito delle sue procedure speciali.

1. Il termine disastro nel diritto internazionale dei diritti umani

Dalla giurisprudenza in materia di diritti umani non emerge una definizione giuridica precisa di disastro; si possono tuttavia individuare alcuni elementi che qualificano questa fattispecie nell'ambito dei diritti umani.

La corte internazionale che più spesso richiama il termine disastro è la Corte europea dei diritti umani (o Corte EDU). Questa ha qualificato come disastro un'esplosione di metano in un'industria di smaltimento di rifiuti dalla quale è poi derivata una frana in cui sono morte 39 persone³¹⁷ e un'alluvione provocata dal rilascio di una grande quantità d'acqua da una cisterna³¹⁸. La Corte EDU ha parlato specificamente di disastro naturale in relazione a una frana causata da forti piogge che ha provocato la morte di 8 persone³¹⁹; in relazione a un terremoto in cui sono morte 17 480 persone³²⁰;

³¹⁵ In relazione agli atti adottati dai comitati di controllo istituiti nell'ambito delle Nazioni Unite si veda Oette, *The UN human rights treaty bodies: impact and future*, in *International human rights institutions, tribunals and courts*, Singapore, 2018, pp. 95 e ss; Kadelbach, *The International Law Commission and role of subsequent practice as a means of interpretation under Articles 31 and 32 VCLT*, in *Questions of International Law*, 2018, pp. 12-14.

³¹⁶ Si tratta dell'organismo che nell'ambito delle Nazioni Unite si occupa della protezione e promozione dei diritti umani. Si veda UNGA, *Human Rights Council*, Res. 60/251 del 15 marzo 2006.

³¹⁷ Corte EDU, *Öneryildiz v. Turkey*, sentenza del 30 novembre 2004, ricorso n. 48939/99.

³¹⁸ Corte EDU, *Kolyadenko and others v. Russia*, sentenza del 28 febbraio 2012, ricorsi n. 17423/05, 20534/05, 20678/05, 23263/05, 24283/05, 35673/05. L'evento oggetto di questa sentenza è stato qualificato come disastro nella sentenza Corte EDU, *Vladimirov v. Bulgaria*, sentenza del 28 settembre 2018, ricorso n. 58043/10, par. 36.

³¹⁹ Corte EDU, *Budayeva et al. v. Russia*, sentenza del 29 settembre 2009, ricorsi n. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02, 15343/02.

³²⁰ Corte EDU, *Özel et al. v. Turkey*, sentenza del 2 maggio 2016, ricorsi n. 14350/05, 15245/05, 16051/05.

e, infine, in relazione a un'alluvione dalla quale tuttavia si è ritenuto che non fossero derivati gravi pregiudizi per l'esercizio dei diritti umani della persona ricorrente³²¹. La Corte EDU non ha applicato il termine disastro ai casi di danno ambientale³²². Le situazioni che sono state qualificate come disastro dalla Corte EDU si contraddistinguono per il carattere improvviso dell'evento che le ha provocate e per la gravità degli effetti che ne sono derivati. La Corte di Strasburgo riconosce la distinzione tra disastri naturali e disastri di origine umana; come si vedrà, da questa distinzione derivano conseguenze per il contenuto degli obblighi di protezione dei diritti umani³²³.

La Corte interamericana dei diritti umani, dal canto suo, ha chiarito nella sua giurisprudenza come le espressioni '*environmental emergencies*' e '*natural disasters*' si equivalgano e ha precisato che per '*environmental emergencies*' si intendono "*those situations which produce or entail a sudden and imminent risk of negative or adverse environmental effects, due either to natural causes or human conduct*"³²⁴. In sostanza per la Corte interamericana l'elemento distintivo del concetto di disastro naturale è il suo carattere improvviso e vi ricomprende anche le ipotesi di incidenti generati da attività umane. Essa ha parlato espressamente di disastro soltanto in un caso riguardante un incendio avvenuto in una prigione in cui hanno perso la vita 117 detenuti³²⁵. Il termine disastro non è invece stato utilizzato nei casi decisi dalla Corte relativi ad ipotesi di grave danno ambientale.

L'accezione di disastro quale evento improvviso che causa danni particolarmente gravi al pieno godimento dei diritti umani degli individui colpiti adottata dalla Corte EDU e dalla Corte interamericana sembra essere stata fatta propria anche dal Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite (o CCPR). Questo nel Commento generale n. 36 sul diritto alla vita ha usato il termine disastro per qualificare eventi che si caratterizzano per la loro

³²¹ Corte EDU, *Hadzhiyska v. Bulgaria*, sentenza del 15 maggio 2012, ricorso n. 20701/09.

³²² Si veda Consiglio d'Europa, *Manual on human rights and the environment*, Strasburgo, 2012.

³²³ Corte EDU, *Budayeva*, par. 173-174.

³²⁴ Corte interamericana, *The environment and human rights*, opinione consultiva, par. 190.

³²⁵ Corte interamericana, *Pacheco Teruel et al. v. Honduras*, sentenza del 27 aprile 2012, Serie C n. 241.

imprevedibilità e gravità come uragani, tsunami, terremoti e attacchi informatici³²⁶.

Gli organismi giurisdizionali appartenenti al sistema africano che hanno competenza a giudicare sul rispetto e la protezione dei diritti umani, hanno fatto espresso riferimento ai disastri soltanto in relazione alla fase della risposta³²⁷, nonostante anch'essi si siano trovati a valutare l'esistenza e l'eventuale portata degli obblighi di prevenzione a carico degli Stati rispetto ad ipotesi di grave degrado ambientale³²⁸.

In sostanza, gli elementi che contraddistinguono il disastro nella giurisprudenza più consolidata in materia di diritti umani sono essenzialmente due: il carattere improvviso dell'evento all'origine del disastro e la gravità dei suoi effetti. Il primo elemento spiega perché nell'ambito dei diritti umani rispetto alla fattispecie dei disastri siano stati individuati perlopiù obblighi per la fase della risposta. In relazione all'elemento della gravità, sembra che si ritenga sufficiente affinché si possa parlare di disastro che l'evento avverso colpisca una comunità, in linea con l'approccio adottato da alcuni strumenti internazionali in materia di disastri, tra cui il *Sendai framework*. Alla nozione di disastro accolta da questo strumento ha fatto espresso riferimento il Comitato per l'eliminazione della discriminazione nei confronti delle donne (o CEDAW) nella Raccomandazione generale n. 37³²⁹. Le osservazioni rese dai comitati istituiti dai trattati in materia di diritti umani conclusi nell'ambito dell'ONU contengono sempre più spesso riferimenti al termine disastro. Al di là dell'esempio appena visto del CEDAW, nelle opinioni non viene precisato il significato con cui il termine viene inteso; tuttavia, il fatto che spesso esso venga utilizzato per raccomandare l'adozione di misure di *disaster risk reduction* può far propendere per l'utilizzo del termine nell'accezione con cui esso viene inteso negli atti di *soft law* in cui il concetto di *disaster risk reduction* è emerso.

³²⁶ CCPR, *General comment n. 36*, cit., par. 26.

³²⁷ Commissione africana, *General comment no. 3 on the African Charter on human and peoples' rights: the right to life (Article 4)*, 2015, par. 41.

³²⁸ Commissione africana, *Social and Economic Rights Action Center (SERAC) and the Center for Economic and Social Rights (CESR) v. Nigeria*, decisione del 27 maggio 2002; ECOWAS, *SERAP v. Federal republic of Nigeria*, sentenza del 14 dicembre 2012.

³²⁹ CEDAW, *General recommendation n. 37*, cit., par. 13.

La giurisprudenza rilevante ai fini dell'analisi che verrà condotta in questo capitolo sarà selezionata alla luce della nozione di disastro che è stata individuata nel Capitolo I. Alla luce di questa nozione per disastro si intende qualsiasi evento o serie di eventi da cui deriva gravi danni a persone, beni e ambiente, rimanendone escluse le ipotesi di conflitto armato e di crisi economiche o politiche. Non ci si limiterà quindi all'esame della casistica che la giurisprudenza in materia di diritti umani riconduce espressamente alla nozione di disastro da essa accolta. Diversamente, si escluderebbe dall'analisi una casistica che appare fornire indicazioni utili sul rapporto tra gli obblighi internazionali relativi alla tutela dei diritti umani e gli atti di *soft law* in materia di *disaster risk reduction*.

2. I diritti umani da cui derivano obblighi di prevenzione dei disastri

2.1. Il diritto alla vita

Dal diritto alla vita discende l'obbligo di astenersi dal compiere atti di privazione arbitraria della vita degli individui e di adottare misure positive per garantire il godimento effettivo del diritto; tra le misure positive vi rientrano quelle volte a prevenire le violazioni del diritto alla vita. L'obbligo di prevenzione è un obbligo di *due diligence*, per cui lo Stato è tenuto a fare tutto il possibile per evitare il pregiudizio. L'obbligo di agire sorge in presenza di un rischio attuale e imminente per la vita di un individuo o di un gruppo di individui identificato³³⁰. Pregiudizi al pieno godimento del diritto alla vita possono derivare anche dai disastri. Questi possono mettere in pericolo la vita di una pluralità di persone in diversi modi: un terremoto può distruggere edifici e provocare la morte di coloro che vi sono all'interno; l'esplosione derivante da un'attività industriale può causare la morte dei lavoratori nonché delle persone che vivono nelle zone limitrofe; il grave inquinamento ambientale generato da un'attività produttiva può mettere in pericolo la vita delle persone che entrano in contatto con le sostanze nocive,

³³⁰ Corte EDU, *Osman v. United Kingdom*, sentenza del 28 ottobre 1998, ricorso n. 23452/94, par. 115-116; Corte interamericana, *Velásquez-Rodríguez v. Honduras*, sentenza del 29 luglio 1998, Serie C n. 04, par. 166-167; Commissione africana, *General comment n. 3*, cit., par. 2; CCPR, *General comment n. 36*, cit., par. 18-21.

etc. Tutti questi esempi costituiscono ipotesi di disastro che hanno un impatto diretto sul diritto alla vita degli individui.

La giurisprudenza in materia di diritti umani ha in più occasioni riconosciuto come i rischi di disastro costituiscano una minaccia per il diritto alla vita e ha individuato obblighi positivi di prevenzione in relazione a varie ipotesi di rischio di disastro.

Una giurisprudenza in tal senso rilevante si rinviene nelle sentenze della Corte EDU. Questa, nel caso *Öneryildiz* avente a riguardo un'esplosione di metano avvenuta in un centro di raccolta dei rifiuti con conseguente frana in cui avevano perso la vita 39 persone, ha chiarito che l'obbligo positivo di adottare misure adeguate a proteggere la vita degli individui fatto discendere dall'articolo 2 CEDU "*must be construed as applying in the context of any activity, whether public or not, in which the right to life may be at stake, and a fortiori in the case of industrial activities, which by their very nature are dangerous, such as the operation of waste-collection sites*"³³¹. Nel caso *Kolyadenko* la CEDU è stata ritenuta violata in quanto le autorità statali non avevano fatto tutto il possibile per proteggere gli individui da un'alluvione provocata dal rilascio immediato di una grande quantità d'acqua da una cisterna che si trovava in prossimità di una zona abitata³³². La violazione dell'articolo 2 CEDU è stata altresì invocata in relazione a due situazioni di disastro naturale generate da una frana³³³ e da un terremoto³³⁴.

Oltre che dalla Corte EDU, l'articolo 2 della Convenzione è stato applicato in casi aventi ad oggetto rischi di disastro anche da parte di alcuni dei tribunali interni degli Stati contraenti. A tal proposito, particolarmente interessanti sono quelle sentenze in cui i giudici nazionali hanno ritenuto applicabile il diritto alla vita sancito dalla CEDU ai rischi di disastro generati dal fenomeno del cambiamento climatico. In tal senso si è espressa la Corte suprema dei Paesi Bassi nel caso *Urgenda*³³⁵. Il giudice olandese ha ritenuto che, alla luce dell'interpretazione data dalla Corte EDU agli articoli 2 e 8 della Convenzione nei casi di disastri naturali e di danni all'ambiente,

³³¹ Corte EDU, *Öneryildiz*, par. 71.

³³² Corte EDU, *Kolyadenko*, par. 212-216.

³³³ Corte EDU, *Budayeva*, par. 137.

³³⁴ Corte EDU, *Özel*, par. 170.

³³⁵ Corte Suprema dei Paesi Bassi, *The State of the Netherlands v. Urgenda Foundation*, sentenza del 20 dicembre 2019, causa n. 19/00135.

tali disposizioni fossero applicabili anche al fenomeno del cambiamento climatico³³⁶. Un esempio citato nella sentenza quale rischio per la vita dei cittadini olandesi dovuto al cambiamento climatico è quello dell'innalzamento del livello dei mari³³⁷. Riprendendo il ragionamento fatto dalla Corte Suprema dei Paesi Bassi, anche il Tribunale di prima istanza di Bruxelles ha riconosciuto come dagli articoli 2 e 8 CEDU derivasse l'obbligo per il Belgio di proteggere gli individui sotto la sua giurisdizione dagli effetti del cambiamento climatico³³⁸. Anche in questo caso il giudice belga ha individuato tra i maggiori rischi posti dal cambiamento climatico quello dell'innalzamento del livello dei mari³³⁹. Le citate pronunce sono soltanto due esempi di come le norme sulla protezione dei diritti umani possono essere applicate al fenomeno del cambiamento climatico. Si noti infine che questa interpretazione della CEDU formulata dalle corti interne potrebbe trovare conferma anche da parte della Corte di Strasburgo che è stata recentemente chiamata a valutare l'applicabilità dell'articolo 2 CEDU al fenomeno del cambiamento climatico in due casi che sono ancora pendenti³⁴⁰.

Il nesso tra l'obbligo di proteggere il diritto alla vita e la prevenzione dei disastri emerge anche dalle pronunce di altre corti regionali nonché di alcuni organi di controllo istituiti dai trattati in materia di diritti umani conclusi nell'ambito dell'ONU.

La Corte interamericana ha affermato che “[i]n order to ensure the rights to life and integrity, States have the obligation to prevent significant environmental damage within and outside their territory”³⁴¹. Questo obbligo è stato riconosciuto dopo esser stata chiarita la relazione tra il diritto alla

³³⁶ Ivi, par. 5.6.2.

³³⁷ *Ibidem*.

³³⁸ Tribunal de première instance francophone de Bruxelles, Section civile, *ASBL Klimaatzaak c. Etat belge, Region Wallonne, Regione Flamande, Region de Bruxelles-Capitale*, sentenza del 17 giugno 2021, causa n. 2015/4585/A, p. 61.

³³⁹ *Ibidem*.

³⁴⁰ *Duarte Agostino e altri c. Portogallo e altri 32 Stati*, ricorso del 2 settembre 2020, disponibile in <http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/non-us-case/youth-for-climate-justice-v-austria-et-al/>; *Union of Swiss senior women for climate protection c. Svizzera*, ricorso del 26 novembre 2020, disponibile in <http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/non-us-case/union-of-swiss-senior-women-for-climate-protection-v-swiss-federal-parliament/>.

³⁴¹ Corte interamericana, *The environment and human rights*, opinione consultiva, par. 140.

vita e l'ambiente. Il diritto alla vita sancito all'articolo 4 della Convenzione interamericana dei diritti umani comprende l'obbligo in capo allo Stato di adottare misure positive per garantire “*the right of access to the conditions that ensure a decent life*”³⁴². Tra le condizioni necessarie a garantire una vita dignitosa la Corte interamericana ha incluso anche quella dell'ambiente salubre³⁴³; per cui, dall'obbligo di proteggere il diritto alla vita è stato fatto discendere l'ulteriore obbligo di proteggere l'ambiente. È opportuno precisare che quanto detto finora sulla posizione della Corte interamericana rispetto al rapporto tra i danni ambientali e il diritto alla vita si ricava da un'opinione consultiva, ma non è da escludere che la Corte possa ribadire tale interpretazione anche in sede contenziosa.

Una giurisprudenza a sostegno dell'applicazione dell'obbligo di proteggere il diritto alla vita ad ipotesi di grave danno ambientale si rinviene anche nelle decisioni adottate dagli organi giurisdizionali competenti ad interpretare la Carta africana dei diritti umani e dei popoli (Carta africana). La Commissione africana dei diritti umani e dei popoli (Commissione africana) nel caso *SERAC and CESR v. Nigeria* (caso *Ogoni*) ha condannato la Nigeria per violazione del diritto alla vita in quanto lo Stato non aveva prevenuto, ma, anzi, aveva contribuito a generare, una situazione di grave inquinamento e di degrado ambientale mettendo in pericolo la sopravvivenza del popolo Ogoni³⁴⁴.

La stessa Commissione africana nel Commento generale n. 3 sul diritto alla vita ha fatto discendere dall'obbligo positivo di proteggere il diritto alla vita l'ulteriore obbligo di adottare “*preventive steps to preserve and protect the natural environment*”³⁴⁵. Nello stesso documento è stato affermato che l'obbligo di proteggere il diritto alla vita comprende l'obbligo di garantire “*humanitarian responses to natural disasters, famines, outbreaks of infectious diseases, or other emergencies*”³⁴⁶. Per cui dall'articolo 4 della Carta africana discende l'obbligo di prevenire i gravi danni all'ambiente e di rispondere ai disastri di origine naturale.

³⁴² Ivi, par. 109.

³⁴³ *Ibidem*.

³⁴⁴ Commissione africana, *SERAC and CESR v. Nigeria*, cit., par. 67.

³⁴⁵ Commissione africana, *General comment n. 3*, cit., par. 41.

³⁴⁶ *Ibidem*.

La connessione tra gli obblighi di protezione del diritto alla vita e i rischi di disastro è stata riconosciuta a livello universale dal Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite. Quest'ultimo ha riconosciuto come “[t]he duty to protect life also implies that States parties should take appropriate measures to address the general conditions in society that may give rise to direct threats to life or prevent individuals from enjoying their right to life with dignity”³⁴⁷. In virtù di tale interpretazione, il dovere di agire in via preventiva sorgerebbe prima dell'emergere di un rischio attuale e imminente per la vita degli individui, per cui, gli Stati dovrebbero intervenire sulle cause remote del rischio. Tra i fattori di rischio sono stati inclusi gli incidenti industriali, il degrado ambientale, la privazione delle terre ai popoli indigeni, la povertà estrema e la malnutrizione. Dall'articolo 6 del Patto internazionale sui diritti civili e politici è stato altresì fatto discendere l'obbligo di adottare misure volte a proteggere gli individui dai disastri naturali e di origine umana come gli uragani, gli tsunami, i terremoti e gli incidenti nucleari³⁴⁸. Tra i rischi di disastro per i quali si è riconosciuta la rilevanza dell'obbligo di proteggere il diritto alla vita previsto all'articolo 6 del Patto internazionale sui diritti civili e politici vi è anche il cambiamento climatico³⁴⁹. Questo fenomeno insieme al degrado ambientale e allo sviluppo non sostenibile è stato considerato come “some of the most pressing and serious threats to the ability of present and future generations to enjoy the right to life”³⁵⁰.

Sulla questione dell'applicabilità dell'obbligo di protezione del diritto alla vita ai rischi posti dal cambiamento climatico il CCPR si è dovuto pronunciare nel caso *Teitiota c. Nuova Zelanda*³⁵¹ in cui il ricorrente agiva per far valere la violazione del suo diritto alla vita poiché lo Stato neozelandese aveva respinto la sua richiesta di asilo e lo aveva rimpatriato nel suo Paese, il Kiribati, dove la sua vita era messa in pericolo dalle

³⁴⁷ CCPR, *General comment n. 36*, cit., par. 26.

³⁴⁸ *Ibidem*.

³⁴⁹ *Ibidem*.

³⁵⁰ *Ivi*, par. 62.

³⁵¹ CCPR, *Teitiota v. New Zealand*, CCPR/C/127/D/2728/2016, considerazioni rese il 7 gennaio 2020.

conseguenze del cambiamento climatico e in particolare dall'innalzamento del livello dei mari³⁵².

L'obbligo di protezione del diritto alla vita rispetto ai rischi di disastro dovuti al fenomeno del cambiamento climatico è stato fatto valere anche davanti al Comitato per i diritti del fanciullo delle Nazioni Unite (o CRC). Questo è stato adito da un gruppo di sedici minori contro cinque Stati ritenuti responsabili di non aver adottato le misure adeguate a fronteggiare il fenomeno del cambiamento climatico. Nel decidere questo ricorso il CRC ha ritenuto che l'articolo 6 della Convenzione sui diritti del fanciullo che sancisce il diritto alla vita dei minori si applicasse anche alle minacce poste dal cambiamento climatico. Nel caso di specie, i ricorrenti avevano incluso tra i rischi di disastro che costituivano una minaccia per la loro vita l'esposizione a tempeste violente e ad alluvioni, la siccità e l'innalzamento del livello dei mari³⁵³.

In conclusione, alla luce della citata giurisprudenza è evidente come dall'obbligo positivo di protezione del diritto alla vita derivino in capo agli Stati degli obblighi di prevenzione rispetto a una pluralità di rischi di disastro. In particolare, si può notare come una prassi consistente si sia formata in relazione alla protezione del diritto alla vita quando il godimento di questo diritto è minacciato da rischi di disastro originati da incidenti industriali, degrado ambientale, eventi naturali estremi e cambiamento climatico.

2.2. Il diritto alla vita privata e familiare e il diritto ad un ambiente salubre

La Corte EDU ha precisato che in relazione ai disastri provocati dalle attività industriali il contenuto dell'obbligo di proteggere il diritto alla vita coincide con quello di proteggere il diritto di ciascun individuo al rispetto e alla protezione della vita privata e familiare, sancito all'articolo 8 CEDU³⁵⁴. Pertanto, anche da questo diritto deriva l'obbligo di adottare misure di prevenzione rispetto ai rischi di disastro posti dalle attività industriali³⁵⁵. Agli incidenti provocati dall'esercizio di attività industriali menzionati

³⁵² Ivi, par. 9.5.

³⁵³ CRC, *Sacchi et al. c. Francia*, CRC/C/88/D/106/20/19, decisione dell'8 ottobre 2021, par. 10.13.

³⁵⁴ Corte EDU, *Budayeva*, par. 133.

³⁵⁵ Corte EDU, *Kolyadenko*, par. 216.

nell'esame della giurisprudenza relativa all'art. 2, la Corte EDU ha ritenuto si applicasse anche l'articolo 8 CEDU in ragione dell'impatto che questi eventi hanno avuto sul pacifico godimento del domicilio da parte dei ricorrenti³⁵⁶. Oltre che alle ipotesi di incidenti industriali, l'articolo 8 CEDU è stato applicato anche a casi in cui dalle attività industriali sono derivati gravi danni all'ambiente. Secondo l'interpretazione della Corte di Strasburgo, l'obbligo derivante dall'articolo 8 di fare tutto il possibile per prevenire i danni all'ambiente sussiste laddove tali danni raggiungano un livello di gravità tale da impedire agli individui che vi sono esposti di godere delle loro case arrecando un danno alla loro vita privata e familiare³⁵⁷. La Corte EDU ha precisato che la valutazione circa la gravità del danno ambientale tiene conto “*de l'intensité et de la durée des nuisances ainsi que de leurs conséquences physiques ou psychologiques sur la santé ou la qualité de vie de l'intéressé*”³⁵⁸. La Corte ha giudicato l'articolo 8 CEDU applicabile a situazioni di grave danno ambientale provocate dallo svolgimento di attività minerarie³⁵⁹, dalla produzione di fertilizzanti³⁶⁰ e di acciaio³⁶¹, dalle attività di raccolta e smaltimento dei rifiuti³⁶², etc. Per far valere la violazione della CEDU dovuta a una situazione di degrado ambientale non è sufficiente dimostrare in termini generali che lo Stato non ha fatto tutto il possibile per prevenire il danno all'ambiente. L'esistenza di un tale danno non implica di per sé il sorgere dello status di vittima in capo all'individuo che ne ha subito le conseguenze negative; la CEDU, infatti, non riconosce un generico diritto all'ambiente salubre, che sarebbe leso in

³⁵⁶ *Ibidem.*

³⁵⁷ Corte EDU, *Dubetska and others v. Ukraine*, sentenza del 10 febbraio 2011, ricorso n. 30499/03, par. 105; Corte EDU, *Cordella et autres c. Italie*, sentenza del 24 gennaio 2019, 54414/13, 54264/15, par. 157.

³⁵⁸ *Ivi*, par. 157.

³⁵⁹ Corte EDU, *Tătar*; Corte EDU, *Taşkin and others v. Turkey*, sentenza del 30 marzo 2005, ricorso n. 46117/99.

³⁶⁰ Corte EDU, *Guerra e altri c. Italia*, sentenza del 19 febbraio 1998, ricorso n. 14967/89.

³⁶¹ Per una lista dei casi in cui la Corte EDU ha applicato l'articolo 8 della CEDU ad ipotesi di grave danno ambientale si veda Corte EDU, *Guide on article 8 of the European Convention of human rights*, 31 agosto 2021, disponibile in https://www.echr.coe.int/documents/guide_art_8_eng.pdf, pp. 42-43.

³⁶² Corte EDU, *Di Sarno and others v. Italy*, sentenza del 10 gennaio 2012, ricorso n. 30765/08.

caso di danno ambientale³⁶³. Ai fini dell'applicazione dell'articolo 8 è necessario provare che dal degrado ambientale è derivato un pregiudizio per il pieno godimento del diritto alla vita privata e familiare.

Il diritto all'ambiente salubre è invece espressamente previsto dalla Carta africana all'articolo 24 ed è stato riconosciuto in via interpretativa dalla Corte interamericana quale diritto autonomo ricompreso nell'articolo 26 della Convenzione interamericana dei diritti umani³⁶⁴. Riconoscere la natura autonoma del diritto all'ambiente salubre significa imporre agli Stati l'obbligo di proteggere la natura e l'ambiente in quanto tali, a prescindere dagli effetti che dalla loro mancata protezione possono discendere per il pieno godimento dei diritti umani degli individui³⁶⁵. Dal diritto all'ambiente salubre deriva quindi che gli Stati hanno l'obbligo di adottare misure positive per prevenire i danni all'ambiente a prescindere dalla prova che tali danni costituiscano delle minacce per il pieno godimento di altri diritti umani.

A livello universale, il diritto umano all'ambiente salubre è stato riconosciuto dallo *Human Rights Council* nella risoluzione n. 48/13 dell'8 ottobre 2021³⁶⁶. Questo organismo ha avuto un ruolo importante nell'accrescere la consapevolezza circa le interazioni tra gli obblighi in materia di diritti umani e la protezione dell'ambiente. Grazie allo studio da questo commissionato all'Alto commissariato delle Nazioni unite per i diritti umani (OHCHR)³⁶⁷ nel 2009 si è evidenziato come il cambiamento climatico abbia un impatto sul pieno godimento di una pluralità di diritti umani e come pertanto gli Stati abbiano l'obbligo di adottare misure per

³⁶³ Corte EDU, *Cordella*, par. 100; Corte EDU, *Kyrtatos v. Greece*, sentenza del 22 agosto 2003, ricorso n. 41666/98, par. 52.

³⁶⁴ Convenzione interamericana sui diritti umani, art. 26: “*The States Parties undertake to adopt measures, both internally and through international cooperation, especially those of an economic and technical nature, with a view to achieving progressively, by legislation or other appropriate means, the full realization of the rights implicit in the economic, social, educational, scientific, and cultural standards set forth in the Charter of the Organization of American States as amended by the Protocol of Buenos Aires*”. La Corte interamericana ha fatto derivare da questa disposizione il diritto all'ambiente salubre in Corte interamericana, *The environment and human rights*, opinione consultiva, par. 56.

³⁶⁵ Ivi, par. 72; ECOWAS, *SERAP v. Nigeria*, cit., par. 101, 104.

³⁶⁶ Human Rights Council, *The human right to a clean, healthy and sustainable environment*, A/HRC/RES/48/13, 8 ottobre 2021.

³⁶⁷ Human Rights Council, *Human rights and climate change*, Risoluzione 7/23, 28 marzo 2008.

proteggere gli individui dagli effetti di questo fenomeno³⁶⁸. Inoltre, lo *Special Rapporteur* nominato dallo *Human Rights Council* nel 2012 al fine di chiarire la relazione tra i diritti umani e l'ambiente nei suoi rapporti ha individuato gli obblighi che possono discendere dalle norme internazionali sulla protezione dei diritti umani in relazione alla prevenzione dei danni all'ambiente³⁶⁹.

2.3. Il diritto di proprietà

Il diritto umano al godimento pacifico dei propri beni è un altro diritto dal quale in via interpretativa le corti regionali hanno ricavato obblighi internazionali rilevanti ai fini della prevenzione dei disastri. In via generale, il diritto di proprietà impone agli Stati di astenersi dal compiere atti che limitino in maniera arbitraria il pacifico godimento dei propri beni da parte degli individui nonché l'obbligo di adottare misure positive volte a rendere effettivo il godimento di tale diritto³⁷⁰.

La Corte EDU ha applicato l'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla CEDU relativo al diritto di proprietà ai danni provocati dagli incidenti industriali³⁷¹ e dagli eventi naturali estremi³⁷². Tuttavia, la Corte di Strasburgo ha precisato che “*positive obligations as regards the protection of property from weather hazards do not necessarily extend as far as in the sphere of dangerous activities of a man-made nature*”³⁷³. La differente portata degli obblighi positivi a seconda che il pericolo sia di origine umana o naturale si deve al fatto che gli eventi naturali sono considerati “*beyond human control*” e, pertanto, richiedono agli Stati un livello di diligenza minore nella prevenzione rispetto agli incidenti industriali.

³⁶⁸ OHCHR, *Report on the relationship between climate change and human rights*, A/HRC/10/61, 15 gennaio 2009.

³⁶⁹ Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment*, A/HRC/37/59, 24 gennaio 2018; Human Rights Council, *Right to a healthy environment: good practices - Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment*, A/HRC/43/53, 30 dicembre 2019.

³⁷⁰ Corte EDU, *Budayeva*, par. 172; Corte EDU, *Vladimirov*, par. 34.

³⁷¹ Corte EDU, *Öneryildiz*, par. 133-136; Corte EDU, *Kolyadenko*, par. 216.

³⁷² Corte EDU, *Budayeva*, par. 174; Corte EDU, *Hadzhiyska*, par. 16; Corte EDU, *Vladimirov*, par. 35.

³⁷³ Corte EDU, *Budayeva*, par. 174.

Un altro aspetto del diritto di proprietà dal quale derivano degli obblighi in capo agli Stati di prevenzione dei disastri è quello che è stato oggetto di diverse decisioni della Commissione africana e, soprattutto, della Corte interamericana. Entrambe queste istituzioni hanno riconosciuto che, rispettivamente, l'articolo 14 della Carta africana e l'articolo 21 della Convenzione americana proteggono non soltanto il diritto umano di ciascun individuo sui propri beni, ma anche i diritti collettivi delle popolazioni indigene sulle loro terre tradizionali³⁷⁴ e sulle risorse naturali ivi presenti³⁷⁵. Dal riconoscimento di questi diritti discende l'obbligo in capo agli Stati di astenersi dal compiere atti da cui possono derivare dei pregiudizi all'utilizzo e al godimento da parte delle popolazioni indigene dei loro territori³⁷⁶. Tali pregiudizi possono, ad esempio, derivare dalla realizzazione di progetti di sviluppo industriale nelle terre abitate dalle comunità indigene: le attività industriali sottraggono ai popoli indigeni parte dei loro territori e possono provocare danni all'ambiente tali da impedire a questi popoli di avere accesso alle risorse indispensabili per la loro sussistenza³⁷⁷. Gli Stati pertanto non possono decidere discrezionalmente se realizzare, o se concedere a un terzo l'autorizzazione a realizzare, un'attività industriale in un territorio di proprietà dei popoli indigeni; al contrario, per prendere questa decisione essi devono consultare le comunità indigene interessate e tenere conto dell'impatto che l'attività industriale può avere sul diritto di proprietà di queste comunità sulle loro terre³⁷⁸. In sostanza, da questo diritto

³⁷⁴ Corte interamericana, *Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community v. Nicaragua*, sentenza del 31 agosto 2001, Serie C n. 79, par. 148-149; Corte interamericana, *Indigenous communities of the Lhaka Honhat (Our land) association v. Argentina*, sentenza del 6 febbraio 2020, Serie C n. 400, par. 93; Commissione africana, *Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group International on behalf of Endorois Welfare Council (Endorois) v. Kenya*, decisione del 2 febbraio 2010, par. 191 e ss.

³⁷⁵ Corte interamericana, *Indigenous communities of the Lhaka Honhat v. Argentina*, cit., par. 94. Nell'ambito della Carta africana il diritto di disporre delle risorse naturali è espressamente riconosciuto all'articolo 21. Per l'interpretazione di questo diritto in relazione alle popolazioni indigene si veda Commissione africana, *Endorois v. Kenya*, cit., par. 252 e ss.

³⁷⁶ Corte interamericana, *Indigenous communities of the Lhaka Honhat v. Argentina*, cit., par. 98.

³⁷⁷ Ivi, par. 209; OHCHR, *Report on the relationship between climate change and human rights*, 2009, cit., p. 17; Corte interamericana, *Indigenous communities of the Lhaka Honhat v. Argentina*, cit., par. 187; Commissione africana, *Endorois v. Kenya*, cit., par. 14.

³⁷⁸ Corte interamericana, *Saramaka people v. Suriname*, sentenza del 28 novembre 2007, Serie C n. 172, par. 124; Corte interamericana, *Indigenous communities of the Lhaka*

derivano obblighi di carattere procedurale che si applicano ai rischi di incidenti e di danni ambientali posti dalle attività industriali.

2.4. I diritti economici, sociali e culturali

La giurisprudenza mostra altresì come i disastri possono pregiudicare il pieno godimento dei diritti economici, sociali e culturali³⁷⁹. In questo paragrafo si analizzerà prevalentemente la giurisprudenza del Comitato per i diritti economici, sociali e culturali delle Nazioni Unite (o CESCR), senza escludere di fare opportuni riferimenti alla giurisprudenza della Commissione africana, in quanto la Carta africana tutela direttamente questa categoria di diritti umani³⁸⁰, e della Corte interamericana, la quale ha competenza a giudicare circa le violazioni di tali diritti in virtù dell'interpretazione data all'articolo 26 della Convenzione interamericana³⁸¹.

Dai diritti economici, sociali e culturali discende l'obbligo di prevenire i danni ambientali. Tale obbligo deriva dai diritti al cibo e all'acqua: i danni all'ambiente possono causare la contaminazione di acqua e cibo e impedire agli individui di avere accesso a queste risorse. In tal senso si sono espresse sia la Corte interamericana che la Commissione africana in relazione a casi aventi ad oggetto danni ambientali prodotti nelle terre dei popoli indigeni³⁸². Allo stesso modo il CESCR ha affermato che il contenuto minimo del diritto al cibo consiste nel garantire “[t]he availability of food in a quantity and quality sufficient to satisfy the dietary needs of individuals, free from adverse substances, and acceptable within a given culture”³⁸³; affinché il

Honhat v. Argentina, cit., par. 184; Commissione africana, *Endorois v. Kenya*, cit., par. 228 e ss.

³⁷⁹ Nohle, Giacca, *Economic and social rights in times of disaster: obligations of immediate effect and progressive realization*, in *Routledge handbook of human rights and disasters*, Londra, 2018, p. 245 e ss.

³⁸⁰ Carta africana dei diritti umani e dei popoli, artt. 15 (diritto al lavoro), 16 (diritto alla salute), 17 (diritto all'educazione), 22 (diritto allo sviluppo economico, sociale e culturale), 24 (diritto all'ambiente salubre).

³⁸¹ La Corte interamericana ha riconosciuto la sua competenza a giudicare circa le violazioni dei diritti economici, sociali e culturali in virtù dell'articolo 26 della Convenzione. Si veda Corte interamericana, *Indigenous communities of the Lhaka Honhat v. Argentina*, cit., par. 195 e riferimento in nota 179.

³⁸² Ivi, par. 274; Commissione africana, *Endorois v. Kenya*, cit., par. 288.

³⁸³ CESCR, *General Comment No. 12: The Right to Adequate Food (Art. 11)*, E/C.12/1999/5, 12 maggio 1999, par. 8.

cibo sia privo di “*adverse substances*” è necessario che gli Stati adottino “*protective measures by both public and private means to prevent contamination of foodstuffs*”³⁸⁴.

L’obbligo di adottare misure preventive rispetto ad attività pericolose per l’ambiente deriva altresì dal diritto al godimento del più alto grado di salute possibile³⁸⁵. Alla luce della lettura che ne è stata data dal CESCR, questo diritto include “*the prevention and reduction of the population’s exposure to harmful substances such as radiation and harmful chemicals or other detrimental environmental conditions that directly or indirectly impact upon human health*”³⁸⁶.

Lo stesso approccio è stato applicato alla protezione del diritto a una casa adeguata³⁸⁷; il CESCR ha infatti riconosciuto che una casa per essere adeguata “*should not be built on polluted sites nor in immediate proximity to pollution sources that threaten the right to health of the inhabitants*”³⁸⁸.

I diritti economici, sociali e culturali rilevano anche ai fini della prevenzione dei disastri provocati da eventi naturali estremi. In diverse osservazioni il CESCR ha notato come negli Stati maggiormente colpiti dai disastri naturali il livello di attuazione dei diritti economici, sociali e culturali sia inferiore rispetto ad altri Stati e ha perciò riconosciuto come sia necessario che gli Stati adottino misure positive per ridurre l’impatto dei disastri naturali sugli individui³⁸⁹. I disastri naturali sono stati ritenuti essere tra le cause di disuguaglianza nel godimento dei diritti economici, sociali e culturali. L’obiettivo di garantire l’eguaglianza tra gli individui nel godimento dei diritti umani è previsto dall’articolo 2, par. 2 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali ed è parte del diritto internazionale consuetudinario³⁹⁰. I disastri naturali ostacolano il raggiungimento di questo obiettivo in diversi modi. In primo luogo, per le

³⁸⁴ Ivi, par. 10.

³⁸⁵ Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, art. 12.

³⁸⁶ CESCR, *General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Art. 12)*, E/C.12/2000/4, 11 agosto 2000, par. 15.

³⁸⁷ Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, art. 11 par. 1.

³⁸⁸ CESCR *General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant)*, E/1992/23, 13 dicembre 1991, par. 8.

³⁸⁹ Si veda CESCR, *Concluding observations Benin*, E/C.12/BEN/CO/3, 27 marzo 2020, par. 36.

³⁹⁰ Casolari, *Addressing discrimination in disaster scenarios: an international and EU law perspective*, in *Routledge handbook of human rights and disasters*, Londra, 2018, p. 193.

vittime del disastro è più difficile godere del livello minimo essenziale dei diritti economici, sociali e culturali: le vittime sono costrette ad abbandonare le loro case divenendo sfollati³⁹¹ e diventano altresì più vulnerabili rispetto a fenomeni come la tratta degli esseri umani³⁹². In secondo luogo, i disastri naturali non colpiscono tutti allo stesso modo: vi sono individui maggiormente esposti ai rischi di disastro di altri in ragione delle loro condizioni personali³⁹³ o delle aree geografiche in cui vivono³⁹⁴. In virtù del principio di eguaglianza gli Stati dovrebbero adottare misure positive particolari al fine di proteggere i diritti di queste persone dagli effetti dei disastri.

Rileva ai fini della prevenzione dei disastri anche quella prassi del CESCR da cui risulta che dovrebbero essere adottate misure positive per proteggere i diritti economici, sociali e culturali dagli effetti del cambiamento climatico³⁹⁵.

2.5. *Il principio di non discriminazione*

Il principio di non discriminazione è sancito da diversi trattati in materia di diritti umani ed inoltre ne è riconosciuta la natura di norma internazionale consuetudinaria³⁹⁶. Da questo principio derivano obblighi sostanziali e procedurali ancillari a tutte le norme riguardanti il rispetto e la protezione dei diritti umani³⁹⁷. Innanzitutto, il principio impone agli Stati l'obbligo di garantire l'eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge. Per effetto di questo obbligo ciascuno Stato deve abrogare o modificare leggi che danno vita a

³⁹¹ CESCR, *Concluding observations Philippines*, E/C.12/PHL/CO/5-6, 7 ottobre 2016, par. 49.

³⁹² Ivi, par. 41.

³⁹³ Ivi, par. 14.

³⁹⁴ Nifosi-Sutton, *A human rights-based vulnerability paradigm: lessons from the case of displaced women in post-quake Haiti*, in *Routledge handbook on human rights and disasters*, Londra, 2018, pp. 277 e ss.

³⁹⁵ CESCR, *Concluding observations Mauritius*, E/C.12/MUS/CO/5, 5 aprile 2019, par. 10; CESCR, *Concluding observations Capo Verde*, E/C.12/CPV/CO/1, 27 novembre 2018, par. 8 e ss; CESCR, *Concluding observations Bangladesh*, E/C.12/BGD/CO/1, 18 aprile 2018, par. 14.

³⁹⁶ Casolari, *Addressing discrimination in disaster scenarios: an international and EU law perspective*, op. cit., p. 193.

³⁹⁷ *Ibidem*.

discriminazioni nonché evitare di adottare nuove leggi discriminatorie³⁹⁸. Dal principio di non discriminazione discende inoltre un obbligo in capo agli Stati di agire per rimuovere quegli ostacoli che impediscono di realizzare un'eguaglianza sostanziale tra gli individui nel godimento dei loro diritti umani³⁹⁹. Questi ostacoli possono consistere in condizioni personali o situazioni esterne che interessano degli individui o un gruppo di individui in modo da renderli suscettibili di subire violazioni dei loro diritti. In virtù del principio di non discriminazione gli Stati hanno nei confronti di questi individui l'obbligo di adottare misure che tengano conto della loro situazione di vulnerabilità così da proteggere in modo effettivo i loro diritti umani⁴⁰⁰. La giurisprudenza in materia di diritti umani riconosce come i disastri causino disuguaglianze nel godimento dei diritti umani: essi colpiscono maggiormente alcune categorie di persone e, al tempo stesso, rendono le loro vittime più suscettibili di subire violazioni dei diritti umani. Di conseguenza, dal principio di eguaglianza sostanziale viene fatto discendere un obbligo in capo agli Stati di adottare misure di prevenzione dei disastri.

Tra le categorie di persone più esposte ai rischi di disastro si annovera quella delle donne: a causa delle disuguaglianze di genere insite nella società le donne hanno un accesso limitato ai servizi sanitari, al cibo, all'acqua, all'educazione, ai mezzi tecnologici e all'informazione⁴⁰¹. Esse, pertanto, sono esposte a un rischio più elevato di morire o di subire danni all'integrità fisica in caso di disastro⁴⁰². Inoltre, i disastri sono all'origine di crisi economiche e sociali che possono aggravare le disuguaglianze esistenti⁴⁰³, con la conseguenza che gli Stati "*have obligations to take concrete steps to address discrimination against women in the fields of disaster risk reduction and climate change through the adoption of targeted*

³⁹⁸ Pisillo Mazzeschi, *Responsabilité de l'État pour violation des obligations positives relatives aux droits de l'homme*, op. cit., pp. 486-487.

³⁹⁹ *Ibidem*.

⁴⁰⁰ Peroni, Timmer, *Vulnerable groups: the promise of an emerging concept in European Human Rights Convention law*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2013, pp. 1056-1085.

⁴⁰¹ CEDAW, *General recommendation n. 37*, cit., par. 3.

⁴⁰² *Ivi*, par. 4.

⁴⁰³ *Ivi*, par. 1.

laws, policies, mitigation and adaptation strategies, budgets and other measures”⁴⁰⁴.

Un'altra categoria di individui suscettibile di subire violazioni dei diritti umani per effetto dei disastri è quella dei disabili. Questi in ragione delle loro condizioni fisiche e psichiche hanno bisogno di ricevere un'assistenza speciale in caso di disastro. La Convenzione sui diritti dei disabili contiene un riferimento espresso ai disastri, prevedendo all'articolo 11 che gli Stati debbano adottare “*all necessary measures to ensure the protection and safety of persons with disabilities in situations of risk, including situations of...the occurrence of natural disasters*”⁴⁰⁵. Ai fini dell'attuazione di questa disposizione il Comitato per i diritti dei disabili delle Nazioni Unite (o CRPD) in più occasioni ha rivolto agli Stati raccomandazioni a adottare misure di riduzione del rischio di disastri per garantire la protezione effettiva dei diritti umani dei disabili⁴⁰⁶.

Un altro fattore di vulnerabilità ai disastri è l'età. I bambini sono stati riconosciuti come soggetti particolarmente vulnerabili rispetto agli effetti

⁴⁰⁴ Ivi, par. 8.

⁴⁰⁵ Convenzione sui diritti dei disabili, cit., art. 11.

⁴⁰⁶ CRPD, *Concluding observations Greece*, CRPD/C/GRC/CO/1, 29 ottobre 2019, par. 15; CRPD, *Concluding observations India*, CRPD/C/IND/CO/1, 29 ottobre 2019, par. 25; CRPD, *Concluding observations Iraq*, CRPD/C/IRQ/CO/1, 23 ottobre 2019, par. 22; CRPD, *Concluding observations Myanmar*, CRPD/C/MMR/CO/1, 22 ottobre 2019, par. 21; CRPD, *Concluding observations Kuwait*, CRPD/C/KWT/CO/1, 18 ottobre 2019, par. 23; CRPD, *Concluding observations Australia*, CRPD/C/AUS/CO/2-3, 15 ottobre 2019, par. 21; CRPD, *Concluding observations Albania*, CRPD/C/ALB/CO/1, 14 ottobre 2019, par. 22; CRPD, *Concluding observations Turkey*, CRPD/C/TUR/CO/1, 1 ottobre 2019, par. 23; CRPD, *Concluding observations El Salvador*, CRPD/C/SLV/CO/2-3, 1 ottobre 2019, par. 22; CRPD, *Concluding observations Algeria*, CRPD/C/DZA/CO/1, 27 giugno 2019, par. 23; CRPD, *Concluding observations Vanuatu*, CRPD/C/VUT/CO/1, 13 maggio 2019, par. 21; CRPD, *Concluding observations Spain*, CRPD/C/ESP/CO/2-3, 13 maggio 2019, par. 21; CRPD, *Concluding observations Saudi Arabia*, CRPD/C/SAU/CO/1, 13 maggio 2019, par. 20; CRPD, *Concluding observations Senegal*, CRPD/C/SEN/CO/1, 13 maggio 2019, par. 20; CRPD, *Concluding observations Cuba*, CRPD/C/CUB/CO/1, 10 maggio 2019, par. 24; CRPD, *Concluding observations Norway*, CRPD/C/NOR/CO/1, 7 maggio 2019, par. 18; CRPD, *Concluding observations Rwanda*, CRPD/C/RWA/CO/1, 3 maggio 2019, par. 22; CRPD, *Concluding observations Niger*, CRPD/C/NER/CO/1, 1 maggio 2019, par. 18; CRPD, *Concluding observations Poland*, CRPD/C/POL/CO/1, 29 ottobre 2018, par. 18; CRPD, *Concluding observations Yugoslav Republic of Macedonia*, CRPD/C/MKD/CO/1, 29 ottobre 2018, par. 20. Per altre osservazioni conclusive rese dal Comitato per i diritti umani dei disabili contenenti riferimenti ai disastri si veda <https://uhri.ohchr.org/en/search-human-rights-recommendations>.

del cambiamento climatico⁴⁰⁷: le loro condizioni fisiche e psichiche determinate dalla minore età fanno sì che questo fenomeno abbia un impatto più grave sulla loro salute⁴⁰⁸. Inoltre, i disastri possono causare la separazione dei minori dalle proprie famiglie così come la distruzione delle infrastrutture destinate all'istruzione⁴⁰⁹ e alla protezione dei bambini⁴¹⁰. Alla luce di queste considerazioni, il CRC ha fatto discendere dalla Convenzione sui diritti dell'infanzia obblighi particolari di protezione dei diritti umani dei minori in relazione alle minacce poste dal cambiamento climatico⁴¹¹.

Sul rapporto tra il cambiamento climatico e i diritti del fanciullo si dovrà pronunciare anche la Corte EDU⁴¹². Oltre ai minori, ad essere particolarmente vulnerabili ai rischi di disastro in ragione della loro età sono gli anziani. Questi nella fase dell'emergenza e in quella successiva al disastro hanno bisogno di un'assistenza che tenga conto dei loro bisogni specifici⁴¹³. Gli anziani inoltre sono maggiormente esposti al rischio di morire a causa dell'aumento delle temperature provocato dal cambiamento climatico⁴¹⁴. Questo argomento è stato utilizzato da quattro donne di un'età compresa tra i 78 e gli 89 anni in un ricorso ancora pendente presentato alla Corte EDU contro la Svizzera per far valere la violazione dei diritti umani

⁴⁰⁷ CRC, *Concluding observations Cook Islands*, CRC/C/COK/CO/2-5, 2 aprile 2020, par. 44; CRC, *Concluding observations Tuvalu*, CRC/C/TUV/CO/2-5, 31 marzo 2020, par. 42; CRC, *Concluding observations Mozambique*, CRC/C/MOZ/CO/3-4, 27 novembre 2019, par. 37. Per altri riferimenti ai disastri nelle osservazioni conclusive rese dal Comitato sui diritti del fanciullo si veda <https://uhri.ohchr.org/en/search-human-rights-recommendations>.

⁴⁰⁸ OHCHR, *Analytical study on the relationship between climate change and the full and effective enjoyment of the rights of the child*, A/HRC/35/13, 4 maggio 2017, par. 4.

⁴⁰⁹ Ivi, par. 10.

⁴¹⁰ Ivi, par. 11.

⁴¹¹ CRC, *Sacchi et al. c. Francia*, cit., par. 10.13.

⁴¹² *Duerte Agostino et al. c. Portogallo et al.*, cit.

⁴¹³ Human Rights Council, *Report of the Independent expert on the enjoyment of all human rights by older persons on her mission to Costa Rica*, A/HRC/33/44/Add.1, 4 agosto 2016, par. 67, 97; Human Rights Council, *Report of the Independent Expert on the enjoyment of all human rights by older persons on her mission to Namibia*, A/HRC/36/48/Add.2, 5 luglio 2017, par. 99; Human Rights Council, *Report of the Independent Expert on the enjoyment of all human rights by older persons on her mission to Montenegro*, A/HRC/39/50/Add.2, 16 luglio 2018, par. 98.

⁴¹⁴ Masson-Delmotte et al. (ed.), *An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty*, 2018, p. 240.

dovuta all'insufficiente impegno dello Stato nella prevenzione del cambiamento climatico⁴¹⁵.

Tra i gruppi di individui considerati vulnerabili agli effetti dei disastri e in particolare ai gravi danni ambientali vi è, come si è già visto, quello dei popoli indigeni. La Corte interamericana ha riconosciuto come questi siano destinati a subire maggiormente le conseguenze negative del degrado ambientale in quanto dipendono economicamente e per la loro sussistenza dalle risorse naturali offerte dal territorio in cui vivono. La Corte ha quindi affermato che “*States are legally obliged to confront these vulnerabilities based on the principle of equality and non-discrimination*”⁴¹⁶. La particolare vulnerabilità dei popoli indigeni è stata riconosciuta nel già citato rapporto dell’OHCHR anche rispetto agli effetti del cambiamento climatico⁴¹⁷. A tal proposito si ricorda che il primo ricorso volto a far valere la violazione dei diritti umani come conseguenza del cambiamento climatico è stato presentato nel 2005 dal popolo indigeno degli Inuit delle regioni artiche degli Stati Uniti e del Canada contro gli Stati Uniti⁴¹⁸. Il ricorso è stato dichiarato inammissibile dalla Commissione interamericana⁴¹⁹; tuttavia, esso ha dato una spinta decisiva all’applicazione degli obblighi internazionali in materia di diritti umani al fenomeno del cambiamento climatico.

La giurisprudenza esaminata finora riconosce come la condizione personale determinata dal genere, dall’età, dalle condizioni fisiche o psichiche e dall’appartenenza alle comunità indigene accresca il rischio che da un disastro derivino delle violazioni dei diritti umani. Inoltre, vi è un precedente nella giurisprudenza della Corte interamericana che ha

⁴¹⁵ *Union of Swiss senior women for climate protection c. Svizzera*, cit.

⁴¹⁶ Corte interamericana, *Indigenous communities of the Lhaka Honhat v. Argentina*, cit., par. 209.

⁴¹⁷ OHCHR, *Report on the relationship between climate change and human rights*, 2009, cit., par. 51-54.

⁴¹⁸ *Inuit of the Arctic regions of the United States and Canada v. United States*, ricorso disponibile in <http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/non-us-case/petition-to-the-inter-american-commission-on-human-rights-seeking-relief-from-violations-resulting-from-global-warming-caused-by-acts-and-omissions-of-the-united-states/>.

⁴¹⁹ Commissione interamericana, *Inuit of the Arctic regions of the United States and Canada v. United States*, decisione disponibile in http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2006/20061116_na_decision.pdf.

riconosciuto come un rischio di disastro possa derivare da un fattore di vulnerabilità come la condizione di povertà producendo lesioni al godimento del diritto alla vita degli individui interessati. Ci si riferisce al caso deciso dalla Corte interamericana *Workers of the fireworks factory in Santo Antonio de Jesus and their families v. Brazil* (caso dei Lavoratori della fabbrica di fuochi d'artificio)⁴²⁰ relativo ad un'esplosione avvenuta in una fabbrica di fuochi d'artificio che ha provocato la morte di 64 persone. La condizione di estrema povertà in cui versavano gli abitanti della regione in cui si trovava lo stabilimento è stata considerata la causa all'origine della scelta di collocare in quell'area un'attività industriale tanto pericolosa quale è quella della produzione di fuochi d'artificio, per di più senza l'adozione delle garanzie di sicurezza richieste. Secondo la Corte la situazione di indigenza aveva avuto un ruolo decisivo nel determinare la volontà degli abitanti della zona di mettere in pericolo la loro vita pur di ottenere il lavoro. La situazione esterna di povertà che lo Stato aveva l'obbligo di fronteggiare in virtù del principio di non discriminazione è stata riconosciuta come la causa all'origine del disastro provocato dall'incidente industriale. In aggiunta alla situazione strutturale di povertà in cui si trovavano le vittime dell'incidente, ulteriori fattori di discriminazione quali il genere, l'appartenenza a minoranze etniche e la giovane età sono stati considerati fattori che hanno contribuito ad aumentare il rischio di disastro. La Corte interamericana ha ritenuto che in questa situazione lo Stato doveva adottare “*any measure that could be assessed by the Court as a way of addressing or seeking to reverse the situation of structural poverty and marginalization of the fireworks factory workers based on the factors of discrimination that coalesced in this case*”⁴²¹.

Vale infine la pena osservare che anche alcune convenzioni regionali riguardanti la protezione di specifiche categorie di persone considerate come vulnerabili contengono riferimenti espressi ai disastri. Ci si riferisce in particolare all'*African charter on the rights and welfare of the child* adottata nel 1998⁴²²; all'*Inter-american convention on protecting the human rights of*

⁴²⁰ Corte interamericana, *Workers of the fireworks factory in Santo Antonio de Jesus and their families v. Brazil*, sentenza del 20 ottobre 2016, Serie C n. 407.

⁴²¹ Ivi, par. 197-200.

⁴²² *African charter on the rights and welfare of the child*, cit., art. 23.

older persons adottata nel 2015⁴²³; al *Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Older Persons* adottato nel 2016⁴²⁴ e alla Convenzione per la protezione e l'assistenza degli sfollati in Africa adottata nel 2009 (Convenzione di Kampala)⁴²⁵. Tutti questi trattati impongono agli Stati di adottare misure specifiche per proteggere, rispettivamente, i bambini, gli anziani e gli sfollati dai rischi di disastro.

SEZIONE 2 – GLI OBBLIGHI DI PROTEZIONE DEI DIRITTI UMANI IN RELAZIONE AI RISCHI DI DISASTRO

Premessa

Dalla giurisprudenza osservata nella Sezione 1 è emerso come dai trattati in materia di diritti umani vengano fatti discendere obblighi di carattere preventivo rispetto a varie ipotesi di rischio di disastro. L'obbligo di proteggere i diritti umani dai rischi di disastro è un obbligo di *due diligence*: la prevenzione del danno al pieno godimento dei diritti umani dipende, oltre che dalla condotta posta in essere dallo Stato, da fattori aleatori che sfuggono al suo controllo. In ragione di tali fattori di rischio lo Stato non può essere tenuto a evitare in ogni caso i danni provocati dai disastri; la sua responsabilità potrà sorgere quindi solo se risulta che esso non ha usato la diligenza richiesta ai fini della prevenzione⁴²⁶.

In questa sezione si analizzerà la giurisprudenza rilevante al fine di enucleare il contenuto di questi obblighi di *due diligence*. L'indagine si articolerà in quattro parti, ciascuna dedicata ad un'ipotesi di rischio di disastro alla quale vengono applicate le norme internazionali sulla protezione dei diritti umani. Le ipotesi di rischio che sono state identificate consistono nell'esercizio di attività industriali; nell'esposizione ad eventi naturali pericolosi; nel cambiamento climatico; nelle condizioni di vulnerabilità di alcuni individui. La distinzione fra queste situazioni di rischio di disastro non si rinviene direttamente nella giurisprudenza, ma è

⁴²³ *Inter-American Convention on protecting the human rights of older persons*, cit., art. 29.

⁴²⁴ *Protocol to the African Charter on human and peoples' Rights on the rights of older persons*, cit., art. 14.

⁴²⁵ Convenzione di Kampala, cit., art. 4 par. 2.

⁴²⁶ Pisillo Mazzeschi, *Responsabilité de l'État pour violation des obligations positives relatives aux droits de l'homme*, op. cit., p. 285.

possibile ricavarla in via indiretta. Alla luce dei fattori dai quali la giurisprudenza delle corti regionali e degli altri organi di controllo fa dipendere la portata degli obblighi positivi di protezione dei diritti umani in relazione ai rischi di disastro, è stato possibile ricostruire delle situazioni tipiche di rischio e per ciascuna di queste si è potuto determinare un contenuto minimo degli obblighi di protezione dei diritti umani. La suddivisione adottata in questa sezione è quindi strumentale a identificare quali siano le misure minime che gli Stati devono adottare per conformarsi agli obblighi di proteggere i diritti umani dai rischi di disastro.

3. L'obbligo di protezione dei diritti umani in relazione ai rischi di disastro derivanti dall'esercizio di attività industriali

La prima ipotesi di rischio di disastro di cui si vuole esaminare la disciplina risultante dalla giurisprudenza in materia di diritti umani è l'esposizione degli individui alle attività industriali pericolose. Nella Sezione 1 si è visto come gli obblighi di protezione dei diritti umani siano stati applicati a casi aventi ad oggetto gravi danni all'ambiente e altri incidenti provocati dalla realizzazione di attività industriali. Prima di esaminare il contenuto degli obblighi, si ritiene opportuno chiarire in cosa consiste questa fattispecie di rischio e quando da essa sorgono obblighi positivi di protezione dei diritti umani.

3.1. La fattispecie delle attività industriali pericolose nel diritto internazionale dei diritti umani

Le attività industriali rilevano per il diritto internazionale in materia di diritti umani in quanto da esse possono derivare delle minacce al pieno godimento dei diritti degli individui. Queste minacce consistono, essenzialmente, in incidenti provocati dalle operazioni svolte all'interno delle industrie, i quali possono mettere in pericolo la vita dei lavoratori e di coloro che vivono nelle vicinanze degli stabilimenti. Inoltre, le attività industriali sono all'origine dell'inquinamento da cui possono derivare danni per la salute umana e, più in generale, per la qualità della vita degli individui che ve ne sono esposti. In ragione della pericolosità intrinseca alla natura stessa delle attività industriali la Corte EDU e la Corte interamericana talora

qualificano queste attività come “*dangerous activities*”. Ne deriva che gli Stati hanno l’obbligo di intervenire per proteggere i diritti umani degli individui laddove dalle attività industriali derivano dei rischi che superano una certa soglia di pericolosità. Sebbene la valutazione della pericolosità di un’attività industriale vada fatta caso per caso, dalla giurisprudenza è possibile trarre delle indicazioni circa quali sono i presupposti affinché, in via generale, un’attività industriale possa essere considerata un pericolo per la piena realizzazione dei diritti umani tale da far sorgere in capo allo Stato un obbligo di agire in via preventiva.

In relazione alle ipotesi di incidente industriale da cui derivano minacce per il diritto alla vita di coloro che ve ne sono esposti, si ritiene che gli Stati abbiano l’obbligo di adottare misure preventive laddove, alla luce dei rapporti redatti dagli esperti, l’attività industriale è realizzata in contrasto con gli standard tecnici esistenti. Sono così state considerate attività industriali pericolose quelle realizzate in prossimità di aree destinate ad uso abitativo nonostante i piani urbanistici lo vietassero⁴²⁷ oppure quelle attività svolte senza rispettare le misure di sicurezza imposte da regolamenti interni⁴²⁸. In questi casi si è ritenuto che lo Stato dovesse attivarsi per prevenire che l’incidente industriale si materializzasse⁴²⁹.

Le attività industriali sono altresì la principale causa dell’inquinamento e del degrado ambientale, fenomeni da cui, in determinate circostanze, vengono fatti discendere obblighi positivi di protezione dei diritti umani. La CEDU si applica ad ipotesi di danno ambientale laddove questo raggiunge un livello di gravità tale da avere effetti negativi sulla salute fisica e mentale dei ricorrenti o sulla loro qualità della vita⁴³⁰. Spesso, tuttavia, è impossibile quantificare gli effetti del danno ambientale su ciascun individuo in quanto tali effetti si combinano con altri fattori quali l’età, la professione e gli stili di vita di ciascuno⁴³¹; al tempo stesso, il concetto di ‘qualità della vita’ è

⁴²⁷ Corte EDU, *Kolyadenko*, par. 168.

⁴²⁸ Corte EDU, *Öneryildiz*, par. 98; Corte interamericana, *Workers of the fireworks factory*, cit., par. 171.

⁴²⁹ Corte EDU, *Öneryildiz*, par. 101; Corte EDU, *Kolyadenko*, par. 170; Corte interamericana, *Workers of the fireworks factory*, cit., par. 137.

⁴³⁰ Corte EDU, *Dubetska*, par. 105.

⁴³¹ Ivi, par. 106.

privo di una definizione precisa⁴³². In virtù di queste difficoltà legate alla valutazione della gravità del danno ambientale, la Corte EDU presume che un danno ambientale sia grave laddove esso risulti tale sulla base della qualificazione che ne è stata data nelle decisioni dei giudici interni o di altre autorità nazionali, negli studi di esperti nonché laddove siano stati superati i livelli minimi di inquinamento fissati dal diritto interno o da standard internazionali⁴³³. In sostanza, la Corte, per determinare la portata del rischio di danno ambientale, di massima, fa riferimento a standard previsti da atti interni o internazionali⁴³⁴. Affinché sorga un obbligo in capo agli Stati di agire in via preventiva la Corte ritiene sufficiente che da questi atti emerga un rischio plausibile di danno per la salute o la qualità della vita degli individui; si può pertanto ritenere che rispetto ai rischi di grave danno ambientale l'obbligo di protezione dei diritti umani impone agli Stati di utilizzare un approccio precauzionale. Questa interpretazione della CEDU emerge in modo particolare nel caso *Taşkin* in cui si è affermato che l'obbligo di adottare misure preventive nasce laddove dalla procedura di valutazione di impatto ambientale da cui dipende la decisione di autorizzare un'attività industriale risulti che per effetto dell'attività proposta gli individui “*are likely to be exposed*”⁴³⁵ a dei pregiudizi per la loro salute o per la loro qualità della vita; diversamente, se si autorizzasse lo Stato ad agire senza tener conto dei rischi emersi dalla valutazione di impatto ambientale “*the positive obligation on the State to take reasonable and appropriate measures to secure the applicant's rights under paragraph 1 of Article 8 would be set at naught*”⁴³⁶. In questo modo si riconosce che affinché la protezione dei diritti umani dai rischi posti dai danni ambientali sia effettiva è necessario anticipare il momento dell'azione preventiva, sebbene non vi sia ancora la certezza che un pregiudizio per i diritti umani

⁴³² *Ibidem*.

⁴³³ *Ivi*, par. 108.

⁴³⁴ Corte EDU, *Tătar*, par. 95, in questo caso la Corte EDU ha ritenuto che l'inquinamento causato dall'attività mineraria avesse superato i limiti previsti dalle norme interne e internazionali sulla base di quanto affermato da un rapporto redatto dal Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (UNEP) insieme all'Ufficio delle Nazioni Unite per gli affari umanitari (OCHA) nonché da un rapporto redatto da una *Task force* dell'Unione europea. Il riferimento a questi atti è stato reso necessario dal fatto che nel caso di specie non vi erano decisioni rese da autorità interne.

⁴³⁵ Corte EDU, *Taşkin*, par. 113.

⁴³⁶ *Ibidem*.

degli individui si materializzerà. L'obbligo di agire in via precauzionale è stato riconosciuto in maniera ancor più esplicita nel caso *Tătar* in cui è stato affermato che “*malgré l’absence d’une probabilité causale en l’espèce, l’existence d’un risque sérieux et substantiel pour la santé et pour le bien-être des requérants faisait peser sur l’État l’obligation positive d’adopter des mesures raisonnables et adéquates*”⁴³⁷. A sostegno di questa interpretazione della Convenzione la Corte ha fatto leva sul diritto interno dello Stato convenuto che riconosceva il diritto all’ambiente salubre nonché sul principio di precauzione; questo è stato richiamato in quanto è dotato di valore giuridico vincolante in forza del diritto dell’Unione europea e su di esso si è formato un certo livello di consenso a livello internazionale⁴³⁸. L’approccio precauzionale alla prevenzione è stato applicato anche nel caso *Cordella*, in cui si è ritenuto sufficiente ai fini dell’ammissibilità del ricorso il fatto che gli individui avevano dimostrato di essere maggiormente vulnerabili ad alcuni tipi di malattie legati alla loro esposizione alle sostanze emesse da un’industria di lavorazione dell’acciaio⁴³⁹. In particolare, nel caso di specie ai ricorrenti è bastato allegare alcuni rapporti di esperti che attestavano come nella zona dove essi abitavano fosse aumentato il tasso di ospedalizzazione e di morte per alcune malattie legate alle emissioni nocive della fabbrica⁴⁴⁰; è stato ritenuto rilevante ai fini della valutazione della pericolosità dell’attività anche il fatto che i ricorrenti abitassero in zone classificate dalle autorità interne come particolarmente colpite dalle emissioni dell’acciaieria⁴⁴¹. L’approccio precauzionale alla protezione dei diritti umani nei casi visti finora è stato applicato a ipotesi di grave danno ambientale da cui sono derivate violazioni dell’articolo 8 CEDU. Ad ogni modo, questo approccio può essere esteso anche alle ipotesi di violazione dell’articolo 2; la Corte EDU ha infatti affermato che in relazione alle attività industriali il contenuto dell’obbligo derivante dall’articolo 8 coincide con quello derivante dall’articolo 2⁴⁴².

⁴³⁷ Corte EDU, *Tătar*, par. 107.

⁴³⁸ Ivi, par. 109.

⁴³⁹ Corte EDU, *Cordella*, par. 105.

⁴⁴⁰ Ivi, par. 165.

⁴⁴¹ Ivi, par. 102.

⁴⁴² Corte EDU, *Budayeva*, par. 133.

Anche la Corte interamericana ha fatto discendere un obbligo di agire in via precauzionale dagli obblighi di protezione dei diritti umani causati da gravi danni ambientali⁴⁴³. Tale approccio è stato considerato necessario a garantire una protezione effettiva dei diritti fondamentali alla luce anche di quanto previsto dal diritto internazionale in materia di ambiente⁴⁴⁴ e dal diritto interno degli Stati⁴⁴⁵. In virtù di questo approccio la Convenzione interamericana impone agli Stati di agire in via preventiva al fine di proteggere i diritti umani nel caso in cui vi sia un rischio plausibile di danno ambientale grave e irreversibile⁴⁴⁶. La Corte interamericana ha chiarito che per grave danno ambientale è da intendersi “*any harm to the environment that may involve a violation of the rights to life and to personal integrity, in accordance with the meaning and scope of those rights*”⁴⁴⁷. È stato inoltre precisato che i diritti alla vita e all’integrità fisica possono essere violati per effetto dell’inquinamento ambientale laddove sia pregiudicato l’accesso degli individui all’acqua, al cibo e a condizioni di vita salubri⁴⁴⁸.

In tal senso si è pronunciata anche la Commissione africana, la quale ha ritenuto che dall’inquinamento ambientale possa derivare una violazione della Carta africana in quanto la contaminazione delle acque e dei terreni incide negativamente sulla vita e sul benessere degli individui, soprattutto se questi ultimi sono membri di comunità indigene che dalle risorse naturali traggono i loro mezzi di sussistenza⁴⁴⁹.

Alla luce della giurisprudenza esaminata è ragionevole concludere che le attività industriali facciano sorgere in capo agli Stati obblighi positivi di protezione dei diritti umani laddove risulti che esse espongono gli individui a rischi potenziali per la loro vita, per la loro salute e per il loro benessere.

⁴⁴³ Corte interamericana, *The environment and human rights*, opinione consultiva, par. 180.

⁴⁴⁴ Ivi, par. 176-177, 179.

⁴⁴⁵ Ivi, par. 178.

⁴⁴⁶ Ivi, par. 180.

⁴⁴⁷ Ivi, par. 140.

⁴⁴⁸ Ivi, par. 48-50.

⁴⁴⁹ Commissione africana, *SERAC and CESR v. Nigeria*, cit., par. 50, 65-66.

3.2. Il contenuto dell'obbligo di protezione dei diritti umani in relazione ai rischi di disastro derivanti dall'esercizio di attività industriali

a) L'obbligo di predisporre un apparato giuridico e amministrativo adeguato a regolare l'esercizio delle attività industriali

Dall'obbligo di prevenire le violazioni dei diritti umani provocate dall'esercizio di attività industriali discende una serie di misure minime concrete che gli Stati devono adottare per proteggere la popolazione dai rischi posti dalle attività pericolose. Una prima misura consiste nel dotarsi di un apparato legislativo e amministrativo adeguato a prevenire le violazioni dei diritti umani dovute all'esercizio di attività industriali⁴⁵⁰. La presenza di un apparato istituzionale che regoli le minacce al pieno godimento dei diritti umani è un presupposto essenziale per dare attuazione agli obblighi internazionali di protezione dei diritti umani⁴⁵¹. Ne discende che gli Stati devono adottare leggi e regolamenti per la disciplina dei rischi posti dalle attività industriali e devono predisporre un apparato amministrativo per garantire che tale disciplina sia resa effettiva. In relazione alle attività industriali pericolose, la giurisprudenza non si è limitata a riconoscere l'esistenza di questo obbligo generale, ma ha precisato alcuni requisiti minimi che l'apparato istituzionale deve avere per essere considerato adeguato a proteggere i diritti umani. La Corte EDU nei vari casi in cui si è pronunciata in materia di attività industriali pericolose ha, innanzitutto, affermato che gli Stati nel regolare queste attività devono tener conto “[of] the special features of the activity in question, particularly with regard to the level of the potential risk to human lives”⁴⁵². Essa ha poi aggiunto che le leggi e i regolamenti in materia di attività industriali “*must govern the licensing, setting up, operation, security and supervision of the activity and must make it compulsory for all those concerned to take practical measures to ensure the effective protection of citizens whose lives might be endangered by the inherent risks*”⁴⁵³. Così, l'apparato istituzionale è stato

⁴⁵⁰ Corte EDU, *Öneryildiz*, par. 90; Corte EDU, *Kolyadenko*, par. 158; Corte interamericana, *Workers of the fireworks factory*, cit., par. 118.

⁴⁵¹ Pisillo Mazzeschi, *Responsabilité de l'État pour violation des obligations positives relatives aux droits de l'homme*, op. cit., pp. 311 e ss.

⁴⁵² Corte EDU, *Öneryildiz*, par. 90.

⁴⁵³ *Ibidem*; Corte EDU, *Kolyadenko*, par. 158.

ritenuto inadeguato nei casi in cui non è risultato idoneo a garantire che l'attività industriale venisse realizzata in conformità con gli standard tecnici previsti dai regolamenti interni⁴⁵⁴; non ha messo le autorità nelle condizioni di valutare i rischi connessi alle attività industriali⁴⁵⁵; non prevedeva un sistema di vigilanza sulle operazioni delle attività industriali tale da spingere in maniera efficace i responsabili a adottare misure volte a prevenire gli incidenti industriali⁴⁵⁶; non ha garantito la cooperazione e il coordinamento tra le diverse autorità competenti nella gestione dei rischi connessi all'attività industriale⁴⁵⁷. Tali mancanze dell'apparato istituzionale sono state prese in considerazione ai fini della decisione circa l'illiceità del comportamento dello Stato in quanto si è ritenuto che esse avessero impedito alle autorità statali di esercitare la *due diligence* richiesta nella protezione degli individui dalle conseguenze del disastro⁴⁵⁸.

Anche la giurisprudenza della Corte interamericana ha affermato l'esistenza di un obbligo di adottare un apparato istituzionale volto a regolare i rischi posti dalle attività industriali. Tale obbligo è stato riconosciuto in via generale rispetto a tutte le attività industriali che minacciano la vita degli individui direttamente esposti⁴⁵⁹. Esso è stato inoltre riconosciuto in relazione alle attività che pongono dei rischi di grave danno ambientale. Infatti, una conseguenza del diritto a vivere in maniera dignitosa contenuto all'articolo 4 della Convenzione interamericana è che gli Stati devono prevenire i gravi danni ambientali⁴⁶⁰ e tra le misure minime che devono essere adottate per adempiere a questo obbligo di *due diligence* è stata inclusa quella “[to] regulate activities that could cause significant environmental damage in a way that reduces any threat to the rights to life and to personal integrity”⁴⁶¹. Dall'obbligo di prevenzione è stato inoltre fatto derivare il dovere “[to] establish appropriate mechanisms to supervise and

⁴⁵⁴ Corte EDU, *Öneryildiz*, par. 109; Corte EDU, *Kolyadenko*, par. 169-170.

⁴⁵⁵ Ivi, par. 185.

⁴⁵⁶ *Ibidem*; Corte EDU, *Öneryildiz*, par. 109.

⁴⁵⁷ *Ibidem*.

⁴⁵⁸ *Ibidem*; Corte EDU, *Kolyadenko* par. 185.

⁴⁵⁹ Corte interamericana, *Workers of the fireworks factory*, cit., par. 118.

⁴⁶⁰ Corte interamericana, *Human rights and the environment*, opinione consultiva, par. 109, 126.

⁴⁶¹ Ivi, par. 149.

*monitor certain activities in order to guarantee human rights, protecting them from the actions of public entities and private individuals*⁴⁶².

Infine, un obbligo in capo agli Stati di adottare un apparato legislativo e amministrativo per prevenire i gravi danni all'ambiente quale contenuto minimo dell'obbligo positivo di proteggere i diritti umani è stato fatto discendere dall'articolo 24 della Carta africana che sancisce il diritto all'ambiente salubre⁴⁶³. La predisposizione di un apparato istituzionale per la prevenzione dei danni all'ambiente è stata considerata una misura indispensabile a garantire l'esercizio della *due diligence* richiesta per la protezione dei diritti umani previsti dalla stessa Carta africana⁴⁶⁴.

b) L'obbligo di valutare i rischi derivanti dall'esercizio di attività industriali

Oltre all'obbligo generale di dotarsi di un apparato giuridico e amministrativo per la gestione dei rischi posti dalle attività industriali, la giurisprudenza in materia di diritti umani ha individuato ulteriori misure minime contenute nell'obbligo generale di protezione degli individui dagli effetti delle attività industriali pericolose. Una di queste misure consiste nella valutazione dei rischi inerenti allo svolgimento delle attività industriali. Questa misura ha lo scopo di permettere alle autorità nazionali di determinare in anticipo i rischi che possono derivare da un'attività, di quantificare la probabilità che essi si materializzino e di determinare la loro portata. Sulla base delle conoscenze così acquisite gli Stati decidono se autorizzare o meno l'avvio o il proseguo dell'attività e, in caso affermativo, quali precauzioni adottare.

La valutazione dei rischi posti dalle attività industriali è stata considerata dalla Corte EDU una misura essenziale a garantire la protezione dei diritti fondamentali degli individui dagli incidenti industriali. Essa ha riconosciuto come in caso di attività industriale dalla quale può derivare un incidente che minaccia la vita degli individui le autorità nazionali hanno l'obbligo "*to assess all the potential risks*" posti da quella attività⁴⁶⁵; se lo Stato non

⁴⁶² Ivi, par. 152.

⁴⁶³ ECOWAS, *SERAP v. Nigeria*, cit., par. 101.

⁴⁶⁴ *Ibidem*.

⁴⁶⁵ Corte EDU, *Kolyadenko*, par. 166.

valuta i rischi inerenti a un'attività industriale pericolosa viola la CEDU, a meno che esso non giustifichi le ragioni della sua inerzia⁴⁶⁶.

La valutazione dei rischi inerenti allo svolgimento di un'attività industriale pericolosa è considerata una misura minima essenziale anche per la protezione dei diritti umani dalle conseguenze dei gravi danni ambientali. La valutazione degli effetti che un'attività industriale può avere sull'ambiente e sugli individui è considerata dalla Corte EDU una misura necessaria a far sì che il processo decisionale relativo all'avvio e alla continuazione dell'attività sia equo⁴⁶⁷. Al tempo stesso, un processo decisionale equo è ritenuto essenziale a garantire la protezione dei diritti umani dai rischi posti dalle attività industriali⁴⁶⁸. L'importanza attribuita all'aspetto procedurale delle scelte compiute dallo Stato in materia di ambiente mira ad evitare che la Corte si debba trovare a giudicare la liceità del comportamento dello Stato sulla base del merito di quelle scelte, le quali in principio riguardano questioni che necessitano un complesso bilanciamento di interessi e rispetto alle quali gli Stati godrebbero di un più ampio margine di discrezionalità⁴⁶⁹. La scelta delle modalità con cui deve essere realizzata la valutazione dei rischi è rimessa agli Stati. La Corte EDU, come già visto, ha tuttavia precisato che nel caso in cui dagli studi sull'impatto ambientale realizzati prima di iniziare un nuovo progetto industriale risulta che questo pone dei rischi potenziali per la salute e il benessere degli individui, lo Stato deve tenerne conto nelle decisioni relative al progetto e deve adottare misure di carattere preventivo⁴⁷⁰.

La Corte interamericana, in maniera simile a quanto fatto dalla Corte di Strasburgo, ha riconosciuto che in relazione a quelle attività che pongono dei rischi di grave danno ambientale gli Stati devono compiere studi di impatto ambientale in virtù dei quali decidere se autorizzare o meno lo svolgimento delle attività pericolose o la loro prosecuzione. Questa misura, al pari di quella di avere un apparato legislativo e amministrativo in relazione alla prevenzione dei gravi danni all'ambiente, è stata considerata una misura minima necessaria per adempiere all'obbligo generale di *due*

⁴⁶⁶ Ivi, par. 173.

⁴⁶⁷ Corte EDU, *Taşkin*, par. 119; Corte EDU, *Dubetska*, par. 143

⁴⁶⁸ Corte EDU, *Taşkin*, par. 118; Corte EDU, *Dubetska*, par. 142.

⁴⁶⁹ *Ibidem*.

⁴⁷⁰ Corte EDU, *Taşkin*, par. 113; Corte EDU, *Tătar*, par. 91.

diligence di prevenire i gravi danni all'ambiente⁴⁷¹. A sostegno di questa interpretazione è stato apportato, oltre al diritto interno degli Stati, il diritto internazionale in materia di ambiente⁴⁷²; infatti, come si vedrà nel prossimo capitolo, è in questo settore che è iniziato a svilupparsi e si è affermato l'obbligo di compiere valutazioni di impatto ambientale. L'interpretazione è stata inoltre avvalorata dal riferimento alla sopra citata giurisprudenza della Corte EDU⁴⁷³. La Corte interamericana ha chiarito le modalità con cui devono essere regolate le procedure di valutazione di impatto ambientale e ha precisato i requisiti affinché esse si possano considerare realizzate in maniera adeguata. I requisiti sono stati individuati in virtù delle *best practices* e degli standard elaborati dalle istituzioni internazionali competenti in materia di ambiente⁴⁷⁴. Il richiamo da parte della Corte interamericana alle norme e agli standard sviluppati nell'ambito del diritto internazionale dell'ambiente è un esempio di come l'obbligo generale di protezione dei diritti umani possa assumere un contenuto più preciso per effetto dell'interpretazione sistematica delle norme internazionali e dell'interazione con gli atti di *soft law*. Un altro esempio di questo tipo si rinviene nel citato Commento generale n. 36 reso dal Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite⁴⁷⁵.

L'obbligo di compiere valutazioni di impatto ambientale è stato riconosciuto dalla Corte interamericana anche in diversi casi concernenti la violazione del diritto di proprietà dei popoli indigeni rispetto ai territori in cui questi vivono⁴⁷⁶. In questo ambito la misura ha lo scopo di garantire che dall'attività realizzata nelle terre indigene non derivino dei danni all'ambiente tali da pregiudicare il godimento da parte dei popoli indigeni dei loro territori e delle risorse naturali ivi presenti. Inoltre, le conoscenze acquisite per mezzo della valutazione dell'impatto ambientale dovranno essere comunicate alle comunità indigene al fine di rendere effettivo il loro

⁴⁷¹ Corte interamericana, *The environment and human rights*, opinione consultiva, par. 156.

⁴⁷² Ivi, par. 158.

⁴⁷³ Ivi, par. 159-160.

⁴⁷⁴ Ivi, par. 161-170.

⁴⁷⁵ CCPR, *General comment n. 36*, cit., par. 62.

⁴⁷⁶ Corte interamericana, *Saramaka v. Suriname*, cit., par. 129; Corte interamericana, *Kichwa indigenous people of Sarayaku v. Ecuador*, sentenza del 27 giugno 2012, Serie C n. 245, par. 205; Corte interamericana, *Triunfo de la Cruz Garifuna Community and its members v. Honduras*, sentenza dell'8 ottobre 2015, Serie C n. 305, par. 156.

diritto ad essere consultate in relazione alle attività che vengono realizzate nei loro territori⁴⁷⁷.

Tra i sistemi regionali di protezione dei diritti umani, anche la Commissione africana ha riconosciuto un obbligo di compiere valutazioni di impatto ambientale prima di ogni grande progetto di sviluppo industriale⁴⁷⁸.

c) Gli obblighi di informare rispetto ai rischi derivanti dall'esercizio di attività industriali

La valutazione dei rischi posti dalle attività industriali è una misura strumentale non solo a permettere alle autorità pubbliche di prendere decisioni che tengano conto dei rischi esistenti, ma anche a fare in modo che i cittadini vengano a conoscenza dei pericoli cui sono esposti. L'importanza dell'accesso da parte degli individui alle informazioni sui rischi di incidenti industriali e di gravi danni ambientali ai fini di una piena realizzazione dei diritti umani è stata in più occasioni affermata dalla giurisprudenza in materia di diritti umani. In via generale, nel diritto internazionale in materia di diritti umani è riconosciuto il diritto degli individui di venire a conoscenza dell'esistenza e della portata dei pericoli che minacciano i loro diritti fondamentali. Talvolta questo diritto viene considerato come un diritto autonomo, compreso nel diritto di libertà di espressione previsto da diversi trattati in materia di diritti umani⁴⁷⁹. In tal senso vanno la Corte interamericana, la Commissione africana e i comitati istituiti dai trattati in materia di diritti umani conclusi nell'ambito dell'ONU⁴⁸⁰. Al contrario, la Corte EDU considera il diritto all'informazione soltanto come strumentale a garantire gli altri diritti sanciti dalla CEDU⁴⁸¹. Per una più attenta analisi delle questioni relative al diritto all'informazione in generale si rimanda alla

⁴⁷⁷ Corte interamericana, *The environment and human rights*, opinione consultiva, par. 157.

⁴⁷⁸ Commissione africana, *SERAC and CESR v. Nigeria*, cit., par. 53; Commissione africana, *Press statement on oil spill and the environment pollution affecting the Republic of Mauritius*, 11 agosto 2020.

⁴⁷⁹ Si vedano Convenzione interamericana sui diritti umani, art. 13; Carta africana dei diritti umani e dei popoli, art. 9; CEDU, art. 10; Patto internazionale sui diritti civili e politici, art. 19.

⁴⁸⁰ Riccardi, *The right to know*, op. cit., p. 232

⁴⁸¹ Ivi, par. 233.

dottrina che si è concentrata su questo argomento⁴⁸². In questo paragrafo invece si vuole esaminare la giurisprudenza da cui risulta che le misure volte a rendere accessibili e a diffondere le informazioni sui rischi posti dalle attività industriali sono misure minime essenziali per adempiere all'obbligo di proteggere i diritti umani. La distinzione tra l'obbligo di mettere a disposizione le informazioni sui rischi di disastro e l'obbligo di diffonderle attivamente non è priva di conseguenze: nel primo caso, le autorità statali devono rilasciare l'informazione soltanto previa richiesta dell'individuo interessato, mentre nel secondo caso esse devono fornire l'informazione *ex officio*. Pertanto, nell'analisi che segue si terrà conto della distinzione tra questi due obblighi. Dalla giurisprudenza è possibile avere alcune indicazioni ulteriori sul contenuto e sulla portata di queste due misure. In particolare, si vorranno avere dei chiarimenti circa il momento in cui sorge l'obbligo di garantire l'accesso all'informazione o la sua diffusione, chi sono i beneficiari dell'informazione e l'oggetto dell'informazione cui lo Stato deve garantire l'accesso o che deve diffondere.

Nella giurisprudenza della Corte EDU si rinvencono diversi indizi che inducono a ritenere che l'accesso alle informazioni sui rischi di incidente industriale e di grave danno ambientale è una misura essenziale affinché gli Stati possano adempiere ai loro obblighi di *due diligence* di protezione degli individui dai rischi posti dalle attività industriali. Questi indizi provengono dalle espressioni utilizzate dalla Corte EDU in riferimento alla misura in questione. In un caso riguardante la cattiva gestione dei rifiuti essa ha affermato che tra gli obblighi procedurali contenuti nell'articolo 8 della Convenzione “*it attaches particular importance to public access to information*”⁴⁸³. In un'altra circostanza è stato riconosciuto che in caso di attività industriali pericolose “*article 8 requires that an effective and accessible procedure be established which enable ... persons to seek all relevant and appropriate information*”⁴⁸⁴. In un altro caso ancora,

⁴⁸² Ackerman, Sandoval Ballesteros, *The global explosion of freedom of information laws*, in *Administrative Law Review*, 2006, pp. 85-130; Rickkinen, Suksi, *Access to information and documents as a human right*, Turku, 2015.

⁴⁸³ Corte EDU, *Di Sarno*, par. 107.

⁴⁸⁴ Corte EDU, *McGinley and Egan v. the United Kingdom*, sentenza del 9 giugno 1998, ricorsi n. 21825/93, 23414/94, par. 101.

concernente un'ipotesi di grave danno ambientale, la Corte ha affermato che il diritto all'accesso all'informazione è “*consacré par sa jurisprudence*”⁴⁸⁵ e che “*l'importance de l'accès du public ... à des informations permettant d'évaluer le danger auquel il est exposé ne fait pas de doute*”⁴⁸⁶. Da questi esempi emerge come l'accesso alle informazioni sui rischi posti dalle attività industriali sia una misura considerata particolarmente importante ai fini dell'adempimento degli obblighi di protezione dei diritti umani e come vi sia una tendenza a ricondurla in ogni caso all'interno di questi obblighi. Le informazioni cui lo Stato deve garantire l'accesso sono, innanzitutto, quelle necessarie a permettere agli individui di valutare i rischi cui sono esposti⁴⁸⁷. Inoltre, è stato precisato che deve essere garantito a coloro che possono subire un pregiudizio per effetto delle attività pericolose l'accesso alle conclusioni degli studi di impatto ambientale sulla base delle quali si deciderà se rilasciare i permessi necessari ad intraprendere nuove attività industriali pericolose⁴⁸⁸. Di conseguenza sembra che, affinché sorga l'obbligo di garantire l'accesso alle informazioni sui rischi di danno ambientale sia sufficiente che vi siano dei rischi potenziali per i diritti fondamentali. Come si vedrà nel prossimo paragrafo, tale obbligo sarebbe strumentale a garantire agli individui una partecipazione effettiva al processo decisionale riguardante quelle attività dalle quali possono derivare delle minacce per i loro diritti. Il diritto all'accesso alle informazioni sui rischi posti dalle attività industriali pericolose è stato riconosciuto dalla Corte EDU soltanto a coloro che sono esposti ai rischi, ossia a coloro i cui diritti fondamentali sono direttamente minacciati dall'attività in questione⁴⁸⁹.

Su questo aspetto la giurisprudenza della Corte EDU si distingue da quella della Corte interamericana. Quest'ultima fa derivare l'obbligo di garantire l'accesso alle informazioni sui rischi di grave danno ambientale dall'articolo 13 della Convenzione interamericana⁴⁹⁰. Tale disposizione prevede in maniera esplicita che il diritto di libertà di espressione “*includes*

⁴⁸⁵ Corte EDU, *Tătar*, par. 113.

⁴⁸⁶ *Ibidem*.

⁴⁸⁷ Corte EDU, *Di Sarno*, par. 107; Corte EDU, *Tătar*, par. 113.

⁴⁸⁸ *Ivi*, par. 101; Corte EDU, *Taşkin*, par. 119.

⁴⁸⁹ Corte EDU, *McGinley and Egan*, par. 101; Corte EDU, *Tătar*, par. 113.

⁴⁹⁰ Corte interamericana, *Human rights and the environment*, opinione consultiva, par. 213.

*freedom to seek, receive and impart information*⁴⁹¹. La Corte interamericana ha precisato che le informazioni in materia di ambiente sono informazioni di interesse pubblico⁴⁹²; di conseguenza, chi vuole avere accesso ad esse non è tenuto a provare di essere titolare di un interesse specifico a riceverle⁴⁹³. È stato altresì chiarito che le informazioni in materia di rischi ambientali cui deve essere garantito l'accesso devono essere “*affordable, effective and timely*”⁴⁹⁴. Questi attributi dell'accesso alle informazioni sono stati individuati in virtù di linee guida contenute in strumenti internazionali in materia di ambiente⁴⁹⁵. Inoltre, le informazioni devono riguardare “*possible environmental impacts*”⁴⁹⁶. Pertanto, anche la Corte interamericana come quella di Strasburgo riconosce che in caso di attività che costituiscono un pericolo per l'ambiente l'accesso alle informazioni deve essere garantito in presenza di un rischio plausibile per i diritti umani dell'individuo.

L'obbligo di garantire l'accesso alle informazioni sui rischi di danno ambientale è stato riconosciuto anche dalla Commissione africana, la quale ritiene che uno Stato violi la Carta africana qualora non permetta alle comunità indigene di accedere alle informazioni sui rischi posti dalle attività pericolose per la salute umana e per l'ambiente cui sarebbero esposte⁴⁹⁷.

In materia di accesso alle informazioni sui rischi di danno ambientale si sono espressi anche i comitati competenti a interpretare e applicare i trattati in materia di diritti umani conclusi nell'ambito dell'ONU. Il CCPR ha riconosciuto che gli Stati al fine di proteggere il diritto alla vita dei loro cittadini sancito dall'articolo 6 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, dovrebbero garantire loro l'accesso alle informazioni sui rischi di

⁴⁹¹ Convenzione interamericana sui diritti umani, art. 13 par. 1.

⁴⁹² Corte interamericana, *Human rights and the environment*, opinione consultiva, par. 214. La Corte interamericana ha inoltre riportato la sua giurisprudenza precedente da cui si può ricavare la natura di interesse pubblico delle informazioni in materia di ambiente. Si veda Ivi, note 487e 488.

⁴⁹³ Ivi, par. 219; Corte interamericana, *Claude-Reyes et al. v. Chile*, sentenza del 19 settembre 2006, Serie C n. 151, par 73.

⁴⁹⁴ Corte interamericana, *Human rights and the environment*, opinione consultiva, par. 220.

⁴⁹⁵ *Ibidem*. In particolare, la Corte interamericana ha fatto riferimento all'UNEP *Governing council, Guidelines for development of national legislation on access to information, public participation and access to justice in environmental matters (Bali guidelines)*, decisione SS.XI/5, Bali, 26 febbraio 2010, Part A, guideline 1.

⁴⁹⁶ Corte interamericana, *Human rights and the environment*, opinione consultiva, par. 224.

⁴⁹⁷ Commissione africana, *SERAP and CESR v. Nigeria*, cit., par. 53.

danno ambientale⁴⁹⁸. Tale affermazione deriva dall'interpretazione dell'obbligo di proteggere il diritto alla vita alla luce di quanto previsto dalle norme internazionali sulla protezione dell'ambiente.

A livello universale è stato inoltre riconosciuto dal relatore speciale per il diritto alla salute istituito dallo *Human Rights Council* che l'accesso alle informazioni sui rischi di disastro derivanti da attività pericolose come quella della produzione di energia nucleare è una misura essenziale per la piena realizzazione del diritto alla salute⁴⁹⁹.

Con riguardo alla diversa questione relativa all'obbligo di diffondere attivamente le informazioni sui rischi di incidente industriale e di grave danno ambientale, una giurisprudenza rilevante si rinviene, innanzitutto, nelle sentenze della Corte EDU. Questa in relazione ad un'ipotesi di incidente industriale ha riconosciuto come “[i]n any event, informing the public of the inherent risks was one of the essential practical measures needed to ensure effective protection of the citizens concerned”⁵⁰⁰. L'espressione “in ogni caso” (“*in any event*”) mostra come la misura in questione sia considerata essenziale a adempiere all'obbligo di protezione dei diritti umani a prescindere dalle circostanze del caso concreto. La giurisprudenza più corposa della Corte EDU in relazione all'obbligo di diffondere le informazioni sui rischi posti dalle attività industriali è quella concernente i casi di grave danno all'ambiente. L'esistenza di tale obbligo si evince da quelle sentenze in cui la CEDU è stata ritenuta violata in ragione della mancata diffusione da parte degli Stati delle informazioni sui rischi corsi dagli individui per effetto dei gravi danni ambientali prodotti dalle attività industriali⁵⁰¹. Questo obbligo è stato individuato anche in considerazione di quanto previsto dall'articolo 5, par. 1(c), della Convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione dei cittadini e l'accesso alla giustizia in materia ambientale⁵⁰². In via generale, le

⁴⁹⁸ CCPR, *General comment n. 36*, cit., par. 62; CCPR, *Concluding observations Cabo Verde*, CCPR/C/CPV/CO/1/Add.1, 3 dicembre 2019, par. 18.

⁴⁹⁹ Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health*, A/HRC/23/41/Add.5/Rev.1, 27 maggio 2013, par. 76.

⁵⁰⁰ Corte EDU, *Kolyadenko*, par. 181.

⁵⁰¹ Corte EDU, *Guerra*, par. 60; Corte EDU, *Tătar*, par. 122.

⁵⁰² Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione dei cittadini e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, adottata a Aarhus il 25 giugno 1998, entrata in vigore il

informazioni che gli Stati devono diffondere sono quelle necessarie a far sì che gli individui vengano a conoscenza dei rischi di disastro cui sono esposti⁵⁰³. Delle precisazioni ulteriori circa il contenuto dell'obbligo di diffondere le informazioni sui rischi di grave danno ambientale fatto discendere dalla CEDU possono provenire dall'articolo 5, par., 1(c) della Convenzione di Aarhus cui, come si è detto, la Corte EDU ha fatto espresso richiamo. In virtù di questa disposizione l'informazione deve essere rilasciata in caso di minaccia imminente per la salute umana e per l'ambiente derivante da un'attività umana o da un evento naturale e i destinatari dell'informazione sono soltanto coloro che possono subire pregiudizi a causa del pericolo. La disposizione in questione inoltre precisa che l'informazione deve includere tutte le notizie necessarie a permettere agli individui interessati di adottare misure di prevenzione e mitigazione dei danni che possono derivare dalla minaccia. Nel caso *Tătar* deciso dalla Corte EDU l'obbligo di diffondere le informazioni sembra aver acquisito un contenuto più gravoso rispetto a quello appena descritto e risultante dalla Convenzione di Aarhus e dalla giurisprudenza prevalente. Infatti, la Corte ha ritenuto che lo Stato dovesse fornire agli individui “*des informations suffisantes et détaillées quant aux conséquences passées, présentes et futures de l'accident écologique sur leur santé et l'environnement et aux mesures de prévention et recommandations pour la prise en charge de populations qui seraient soumises à des événements comparables à l'avenir*”⁵⁰⁴. In virtù di questa interpretazione l'obbligo di informare non riguarderebbe soltanto i rischi di danno ambientale imminenti, ma anche i rischi eventuali. Inoltre, le informazioni da fornire non dovrebbero limitarsi a permettere agli individui di valutare il rischio, ma dovrebbero essere dettagliate e riguardare anche le misure di prevenzione che lo Stato ha intenzione di adottare in caso di nuovo incidente. Ad ogni modo, dato che il caso *Tătar* è l'unico in cui è stata data un'interpretazione così estensiva

30 ottobre 2001, con 46 Stati parte e l'Unione europea (Convenzione di Aarhus). L'articolo 5, par. 1(c) prevede che “*in the event of any imminent threat to human health or the environment, whether caused by human activities or due to natural causes, all information which could enable the public to take measures to prevent or mitigate harm arising from the threat and is held by a public authority is disseminated immediately and without delay to members of the public who may be affected*”.

⁵⁰³ Corte EDU, *Kolyadenko*, par. 218.

⁵⁰⁴ Corte EDU, *Tătar*, par. 122.

dell'obbligo di diffondere le informazioni si può ritenere che questa portata dell'obbligo sia reputata adeguata nei casi in cui una popolazione viene colpita da un grave incidente ecologico per cui, in mancanza di informazioni accurate sui rischi futuri, essa è destinata a vivere in una condizione di angoscia e incertezza. Tale condizione era infatti quella in cui sono stati ritenuti versare i ricorrenti nel caso *Tătar*⁵⁰⁵.

La diffusione delle informazioni sui rischi di grave danno ambientale è stata considerata una misura necessaria a proteggere i diritti umani degli individui esposti ai pericoli anche dalla Corte interamericana. Questa ha riconosciuto come dalla Convenzione interamericana discenda l'obbligo per gli Stati di diffondere *ex officio* le informazioni sui rischi di grave danno ambientale⁵⁰⁶. Un tale obbligo, a differenza di quello relativo all'accesso alle informazioni, non sembra che venga fatto derivare dall'articolo 13 della Convenzione interamericana. Infatti, ne è stata riconosciuta soltanto la funzione strumentale rispetto alla realizzazione di altri diritti, soprattutto di quelli alla vita, all'integrità fisica e alla salute⁵⁰⁷. A sostegno dell'esistenza di questo obbligo sono state richiamate le norme internazionali in materia di ambiente⁵⁰⁸. La Corte interamericana ha precisato che le informazioni in materia di ambiente che devono essere diffuse dalle autorità statali *ex officio* sono quelle “*on environmental quality, environmental impact on health and the factors that influence this, and also information on legislation and policies, as well as assistance on how to obtain such information*”⁵⁰⁹. L'obbligo dello Stato di diffondere le informazioni sui rischi per l'ambiente fatto discendere dalla Convenzione interamericana è stato ritenuto particolarmente importante in caso di “*environmental emergencies*”⁵¹⁰, ossia in caso di fenomeni improvvisi e inaspettati, di origine umana o naturale, dai quali possono derivare danni all'ambiente⁵¹¹. In questi casi, è stato precisato che l'informazione deve essere diffusa “*immediately and without*

⁵⁰⁵ *Ibidem*.

⁵⁰⁶ Corte interamericana, *The environment and human rights*, opinione consultiva, par. 223.

⁵⁰⁷ *Ivi*, par. 221.

⁵⁰⁸ *Ivi*, par. 222.

⁵⁰⁹ *Ibidem*.

⁵¹⁰ *Ibidem*.

⁵¹¹ *Ivi*, par. 190.

delay”⁵¹². L’obbligo di diffondere le informazioni sui rischi per l’ambiente è stato valutato dalla Corte interamericana come rilevante anche ai fini della protezione del diritto di proprietà dei popoli indigeni sulle loro terre⁵¹³. Ne deriva che gli Stati prima di intraprendere o autorizzare attività nei territori dei popoli indigeni devono informare questi ultimi dei rischi inerenti a queste attività, compresi i rischi di danno ambientale che da esse possono derivare. Tale misura è considerata necessaria a garantire una partecipazione effettiva dei popoli indigeni al processo decisionale relativo alla realizzazione di progetti di sviluppo nei loro territori⁵¹⁴.

A livello universale l’obbligo di diffondere le informazioni sui rischi di danno ambientale al fine di garantire il pieno godimento dei diritti umani è stato riconosciuto dal CESCR, il quale ha ritenuto che lo Stato nel cui territorio sono presenti impianti di produzione di energia nucleare abbia l’obbligo “*to provide the population with comprehensive, credible and accurate information on potential hazards, preventive measures and response plans, and to ensure prompt disclosure of all information when disasters occur*”⁵¹⁵.

In materia di diffusione delle informazioni sui rischi di disastro vi sono numerose opinioni rese dai comitati che nell’ambito dell’ONU si occupano di interpretare i trattati concernenti la tutela dei diritti umani dei più vulnerabili. Di questa giurisprudenza si darà conto nel paragrafo che si occupa dei rischi di disastro legati alla particolare vulnerabilità di alcune categorie di persone.

Dalla giurisprudenza esaminata emerge come sia l’accesso alle informazioni sui rischi posti dalle attività industriali sia la diffusione di queste informazioni siano due misure essenziali per garantire la protezione dei diritti umani degli individui. In via generale, l’obiettivo di queste misure è quello di mettere gli individui nella condizione di valutare i rischi cui sono esposti così che essi possano adottare misure per prevenire o mitigare i

⁵¹² Ivi, par. 223.

⁵¹³ Corte interamericana, *Indigenous communities of the Lhaka Honhat v. Argentina*, cit., par. 174; Corte interamericana, *Saramaka v. Suriname*, cit., par. 133.

⁵¹⁴ *Ibidem*.

⁵¹⁵ CESCR, *Concluding observations Japan*, E/C.12/JPN/CO/3, 10 giugno 2013, par. 25.

danni alla loro persona dovuti al materializzarsi dei rischi stessi⁵¹⁶. È emerso altresì come le due misure sembrano avere una portata differente: l'obbligo di diffondere attivamente le informazioni sui rischi tende a limitarsi a chiedere agli Stati di fornire agli individui le informazioni riguardanti i rischi imminenti per la loro salute e la loro vita; al contrario, l'obbligo di garantire l'accesso alle informazioni sembra, almeno per quanto riguarda le ipotesi di grave danno ambientale, ricomprendere anche i rischi eventuali. Quest'ultimo aspetto risulta in modo particolare in relazione a quelle attività industriali per le quali è richiesta una previa valutazione dell'impatto ambientale. Si nota un diverso approccio della Corte interamericana e della Corte EDU rispetto ai beneficiari del diritto di accedere alle informazioni sui rischi di grave danno ambientale: mentre per il giudice americano i beneficiari possono essere tutti gli individui indistintamente⁵¹⁷, per il giudice europeo sono soltanto coloro che hanno un interesse particolare ad avere l'informazione. Tale distinzione deriva dal fatto che il giudice americano al contrario di quello europeo riconosce il carattere autonomo del diritto all'informazione. La giurisprudenza delle due corti è invece concorde nel ritenere che l'obbligo di diffondere *ex officio* le informazioni sui rischi sia dovuto soltanto nei confronti di coloro che sono esposti al rischio. Un ultimo aspetto che si vuole sottolineare della giurisprudenza esaminata consiste nella forte influenza che il diritto internazionale in materia di ambiente ha esercitato su di essa. Queste norme sono state richiamate al fine di avvalorare l'interpretazione in forza della quale le misure volte a rendere accessibili e a diffondere le informazioni sui rischi posti dalle attività industriali sono essenziali per adempiere agli obblighi di protezione dei diritti umani.

d) L'obbligo di garantire la partecipazione pubblica ai processi decisionali riguardanti l'esercizio di attività industriali

Il coinvolgimento degli individui nel processo che porta all'adozione di decisioni che hanno un impatto sul pieno godimento dei loro diritti umani è generalmente considerato dalla giurisprudenza come una misura

⁵¹⁶ Corte EDU, *Di Sarno*, par. 107; Corte EDU, *Guerra*, par. 60; Corte EDU, *Taşkin*, par. 119; Corte EDU, *Tătar*, par. 113.

⁵¹⁷ Corte interamericana, *Human rights and the environment*, opinione consultiva, par. 219.

indispensabile per garantire la protezione effettiva dei diritti umani⁵¹⁸. È una misura che contribuisce a rendere effettivi i principi fondamentali su cui si fonda una società democratica: in primo luogo essa permette al cittadino di controllare l'operato delle istituzioni statali e di far valere la loro responsabilità nel caso le funzioni pubbliche siano esercitate in contrasto con l'interesse generale; in secondo luogo, essa consente ai cittadini di essere ascoltati in relazione alle scelte che hanno un impatto diretto sulla loro vita⁵¹⁹. La giurisprudenza in materia di diritti umani ha in più occasioni affermato che la misura della partecipazione pubblica ai processi decisionali contribuisce alla protezione dei diritti umani dai rischi di grave danno ambientale. A questa interpretazione hanno senza dubbio contribuito i principi ispiratori dei trattati e degli altri strumenti internazionali in materia di ambiente che riconoscono come la partecipazione pubblica ai processi decisionali consenta agli Stati di adottare misure adeguate a garantire la protezione dell'ambiente. In questo ambito si richiede di garantire il coinvolgimento dei cittadini nella formazione delle decisioni al fine di adottare misure di gestione dell'ambiente qualitativamente migliori⁵²⁰.

La Corte EDU considera il coinvolgimento degli individui nella fase della formazione delle decisioni riguardanti la realizzazione di attività che possono avere un impatto negativo per l'ambiente come una misura necessaria a garantire l'equità del processo decisionale⁵²¹. Si è già detto dell'importanza che riveste nei giudizi della Corte la valutazione dell'equità del processo decisionale quando l'oggetto del giudizio riguarda un'ipotesi di danno ambientale⁵²²: un giudizio positivo o negativo sull'equità del processo decisionale permette alla Corte di presumere, rispettivamente, la liceità o l'illiceità del comportamento dello Stato senza andare a giudicare il merito delle decisioni prese dalle autorità nazionali. Un sindacato sul merito, invece, imporrebbe di compiere valutazioni in principio rientranti nel margine di discrezionalità di ciascuno Stato. A sostegno dell'esistenza

⁵¹⁸ Corte EDU, *Grimkovskaya v. Ukraine*, sentenza del 21 luglio 2011, ricorso n. 38182/03, par. 69; Corte interamericana, *The environment and human rights*, opinione consultiva, par. 226.

⁵¹⁹ *Ibidem*.

⁵²⁰ Ivi, par. 228; Convenzione di Aarhus, cit., Preambolo; Dichiarazione di Rio, Principio 10.

⁵²¹ Corte EDU, *Dubetska*, par. 143; Corte EDU, *Grimkovskaya*, par. 69.

⁵²² Corte EDU, *Dubetska*, par. 142.

dell'obbligo di garantire la partecipazione pubblica ai processi decisionali riguardanti attività dalle quali possono derivare gravi danni ambientali la Corte EDU ha richiamato ancora una volta la Convenzione di Aarhus⁵²³ la quale prevede in diverse disposizioni l'obbligo di garantire il coinvolgimento pubblico nelle decisioni in materia di ambiente⁵²⁴. La Corte EDU non ha precisato le modalità con cui gli Stati devono garantire la partecipazione degli individui ai processi decisionali; essa ha però chiarito che per mezzo di tale misura gli individui interessati devono essere messi nella condizione di poter contribuire alla formazione delle decisioni⁵²⁵ e che ai loro interessi e alle loro opinioni debba essere dato un “*sufficient weight*” nel processo decisionale⁵²⁶. Affinché la partecipazione pubblica ai processi decisionali sia effettiva è essenziale che gli individui abbiano accesso alle informazioni sui rischi ambientali cui sono esposti⁵²⁷ e che sia loro garantita la possibilità di contestare le scelte prese dalle autorità nazionali⁵²⁸.

Anche la giurisprudenza della Corte interamericana include la partecipazione pubblica ai processi decisionali tra gli obblighi procedurali che gli Stati devono adempiere al fine di proteggere in maniera adeguata i diritti umani dai gravi danni all'ambiente. A fondamento del carattere essenziale di questa misura ai fini dell'adempimento dell'obbligo di *due diligence* è stato fatto richiamo all'articolo 23, par. 1(a) della Convenzione interamericana che sancisce il diritto di ciascun individuo a prendere parte agli affari pubblici⁵²⁹; alla giurisprudenza della Corte EDU⁵³⁰; e ad alcuni strumenti internazionali in materia di ambiente⁵³¹. Sono state altresì precisate le modalità con cui la misura in questione dovrebbe essere attuata: la partecipazione dovrebbe essere garantita a partire dalle fasi iniziali dell'attività e il pubblico dovrebbe essere informato della possibilità di partecipare al processo decisionale. Sono stati individuati alcuni strumenti per la raccolta delle opinioni espresse dal pubblico come le audizioni

⁵²³ Corte EDU, *Grimkovskaya*, par. 69.

⁵²⁴ Convenzione di Aarhus, cit., art. 3, par. 1 e 2 e artt. 6-8.

⁵²⁵ Corte EDU, *Dubetska*, par. 143.

⁵²⁶ Corte EDU, *Taşkin*, par. 119.

⁵²⁷ Corte EDU, *Tătar*, par. 115-119.

⁵²⁸ Corte EDU, *Dubetska*, par. 143.

⁵²⁹ Corte interamericana, *The environment and human rights*, opinione consultiva, par. 227.

⁵³⁰ Ivi, par. 231.

⁵³¹ Ivi, par. 230.

pubbliche, le notificazioni, le consultazioni, il coinvolgimento nell'elaborazione e nell'attuazione delle leggi e, infine, la previsione di meccanismi di revisione giudiziale⁵³².

La Corte interamericana ha inoltre affermato come la partecipazione pubblica nella formazione delle decisioni che hanno un impatto sull'ambiente sia da considerare essenziale a garantire il diritto di proprietà dei popoli indigeni sulle loro terre. La Corte, infatti, valuta il coinvolgimento delle comunità indigene nelle scelte sulla gestione del loro territorio e, in particolare, nelle scelte che possono provocare dei gravi danni all'ambiente da cui esse dipendono come uno dei requisiti affinché le restrizioni da parte dello Stato all'esercizio del diritto di proprietà degli indigeni sulle loro terre tradizionali possano essere considerate conformi alla Convenzione interamericana⁵³³. Al fine di garantire questo diritto deve essere concessa alle comunità indigene “*the possibility of deciding, freely or by adequate consultation*”⁵³⁴ circa le attività industriali da realizzare nei loro territori. Le consultazioni devono avvenire fin dai primi momenti dello sviluppo del progetto e con modalità che siano conformi alla cultura e alle tradizioni dei popoli indigeni⁵³⁵. Se l'impatto potenziale del progetto industriale sulle terre dei popoli indigeni risulta essere particolarmente grave non è sufficiente consultare le comunità indigene, ma è necessario ottenere il loro “*free, prior and informed consent*”⁵³⁶. La Corte interamericana richiamando il principio 22 della Dichiarazione di Rio sull'ambiente e sullo sviluppo ha altresì sottolineato come la partecipazione delle comunità indigene ai processi decisionali permetterebbe alle autorità statali di adottare scelte migliori in materia di gestione dei rischi ambientali in quanto esse integrerebbero le conoscenze tradizionali di queste popolazioni⁵³⁷.

⁵³² Ivi, par. 232.

⁵³³ Corte interamericana, *Saramaka v. Suriname*, cit., par. 129; Corte interamericana, *Sawhoyamaya Indigenous Community v. Paraguay*, sentenza del 29 marzo 2006, Serie C n. 146, par. 233; Corte interamericana, *Kaliña and Lokono Peoples v. Suriname*, sentenza del 25 novembre 2015, Serie C n. 309, par. 202-203, 230; Corte interamericana, *Indigenous communities of the Lhaka Honhat v. Argentina*, cit., par. 93,173-174.

⁵³⁴ Ivi, par. 288-289.

⁵³⁵ Corte interamericana, *Saramaka v. Suriname*, cit., par. 133.

⁵³⁶ Ivi, par. 134. Conformemente si veda anche CCPR, *Apirana Mahuika et al. c. Nuova Zelanda*, CCPR/C/70/D/547/1993, considerazioni rese il 27 ottobre 2000, par. 133.

⁵³⁷ Corte interamericana, *Indigenous communities of the Lhaka Honhat v. Argentina*, cit., par. 250.

L'obbligo di garantire il coinvolgimento delle comunità indigene nella formazione delle decisioni relative alle attività industriali realizzate sui loro territori è stato riconosciuto anche dalla Commissione africana⁵³⁸. Questa, al pari di quanto fatto dalla Corte interamericana, ha ritenuto che in caso di grandi progetti industriali che possono avere un impatto grave sul territorio dei popoli indigeni, l'obbligo di garantire la partecipazione di questi ultimi al processo decisionale sia adempiuto solo quando lo Stato ottenga il consenso informato delle comunità indigene al compimento di tali attività⁵³⁹.

Oltre alla giurisprudenza delle corti regionali, in relazione alla partecipazione pubblica ai processi decisionali relativi ai rischi di grave danno ambientale e più in generale di disastri rilevano le opinioni espresse dai comitati dell'ONU. In particolare, su questa misura si sono espressi i comitati che si occupano della protezione dei diritti umani delle categorie di individui particolarmente vulnerabili. Di questa giurisprudenza si dirà più avanti.

e) L'obbligo di predisporre piani di emergenza

Un'altra misura che la giurisprudenza in materia di diritti umani sembra considerare necessaria al fine di proteggere i diritti umani dai rischi posti dalle attività industriali è l'adozione di piani di emergenza. In tal senso si è espressa la Corte interamericana, ad avviso della quale gli Stati dovrebbero avere “*a contingency plan to respond to environmental emergencies or disasters that includes safety measures and procedures to minimize the consequences of such disasters*”⁵⁴⁰. Si è già visto nel Capitolo I come la componente essenziale di un piano di emergenza sia costituita dai sistemi di pronta allerta⁵⁴¹. Essi sono fondamentali per salvare vite in quanto permettono di monitorare i rischi e, quando questi diventano prossimi, i sistemi di allarme consentono di diffondere in maniera immediata la notizia dell'imminenza del disastro. La Corte interamericana ha sottolineato come

⁵³⁸ Commissione africana, *SERAC and CESR v. Nigeria*, cit., par. 53; Commissione africana, *Endorois v. Kenya*, par. 277-298.

⁵³⁹ Ivi, par. 291.

⁵⁴⁰ Corte interamericana, *The human rights and the environment*, opinione consultiva, par. 171.

⁵⁴¹ Si veda Capitolo I, par. 5.5.

sia essenziale ai fini della protezione dei diritti umani che in caso di eventi avversi improvvisi le informazioni sui rischi siano diffuse prontamente e senza ritardo⁵⁴². La previsione di questo obbligo implica il dovere di dotarsi di un piano di emergenza. Infatti, in mancanza di sistemi di pronto allarme difficilmente uno Stato può garantire un'immediata diffusione delle informazioni circa l'imminenza di un disastro. Questo aspetto dell'obbligo di protezione dei diritti umani verrà approfondito nell'analisi della giurisprudenza relativa ai disastri naturali⁵⁴³. Questi, più degli incidenti industriali, sono percepiti come eventi improvvisi e la preparazione della risposta all'emergenza è a lungo stata considerata l'unica misura possibile di protezione dei diritti umani rispetto a questo tipo di rischi.

4. L'obbligo di protezione dei diritti umani in relazione ai rischi di disastro derivanti da eventi naturali pericolosi

La seconda ipotesi di rischio di disastro di cui si vuole esaminare la disciplina risultante dalla giurisprudenza in materia di diritti umani è l'esposizione degli individui agli eventi naturali avversi. Si è avuto modo di osservare nella Sezione 1 di questo capitolo come in alcune circostanze gli obblighi di protezione dei diritti umani siano stati applicati a casi aventi ad oggetto disastri provocati da eventi naturali. Prima di esaminare il contenuto di questi obblighi, si ritiene opportuno chiarire in cosa consiste questa fattispecie di rischio e quando da essa sorgono obblighi positivi di protezione dei diritti umani. Si precisa che in questa sede si prenderà in considerazione soltanto la giurisprudenza che ha applicato gli obblighi di protezione dei diritti umani a casi di disastri naturali la cui origine non è stata ricollegata al fenomeno del cambiamento climatico; dei rischi posti da questo fenomeno si tratterà in un apposito paragrafo. Ne deriva che la giurisprudenza rilevante che sarà esaminata è riconducibile principalmente alla Corte EDU dato che tra le istituzioni che interpretano e applicano i trattati sui diritti umani è quella che più di tutte si è trovata a decidere casi aventi ad oggetto disastri provocati da eventi naturali.

⁵⁴² Corte interamericana, *The human rights and the environment*, opinione consultiva, par. 223. Si veda anche Corte EDU, *Kolyadenko*, par. 174.

⁵⁴³ Corte EDU, *Budayeva*, par. 155.

4.1. La fattispecie degli eventi naturali pericolosi nel diritto internazionale dei diritti umani

Alla luce della giurisprudenza in materia di diritti umani l'elemento che contraddistingue i disastri provocati dagli eventi naturali è il loro carattere improvviso che rende questi fenomeni, in principio, imprevedibili⁵⁴⁴. Tale caratteristica incide sull'interpretazione degli obblighi di protezione dei diritti umani fatta dai giudici internazionali in relazione alle minacce poste dagli eventi naturali. Per determinare la portata di questi obblighi è necessario innanzitutto comprendere quando sorge l'obbligo in capo agli Stati di intervenire per proteggere i diritti umani dalle minacce poste dalle calamità naturali. Delle indicazioni in tal senso emergono dalla giurisprudenza della Corte EDU. Quest'ultima ritiene che l'obbligo per lo Stato di adottare misure positive per proteggere il diritto alla vita dagli effetti di un disastro naturale nasce "*in so far as the circumstances of a particular case point to the imminence of a natural hazard that had been clearly identifiable, and especially where it concerned a recurring calamity affecting a distinct area developed for human habitation or use*"⁵⁴⁵. L'elemento della ricorrenza richiama una valutazione di tipo statistico in virtù della quale, alla luce delle esperienze passate, si possa ritenere che una determinata area sia frequentemente esposta a fenomeni naturali avversi. Ad esempio, un rischio di disastro naturale attuale e imminente è stato ritenuto sussistere dalla Corte EDU nel caso *Budayeva* in è stato riconosciuto un obbligo in capo allo Stato di agire in via preventiva per proteggere gli individui dagli effetti di una frana⁵⁴⁶. Gli elementi che sono stati considerati decisivi per concludere che il disastro fosse imminente sono stati, innanzitutto, l'esposizione dell'area a forti piogge e, in secondo luogo, il cattivo stato della diga che era stata predisposta per mitigare gli effetti di questo evento naturale. Inoltre, le agenzie competenti avevano ipotizzato che in quell'anno le forti piogge avrebbero potuto provocare frane dagli effetti devastanti a causa dei difetti della diga⁵⁴⁷. In maniera simile, in un caso riguardante un terremoto la Corte EDU ha riconosciuto come le morti

⁵⁴⁴ Ivi, par. 135.

⁵⁴⁵ Ivi, par. 137.

⁵⁴⁶ *Ibidem*.

⁵⁴⁷ Ivi, par. 147-149.

provocate dal crollo delle case a seguito dell'evento naturale fossero dovute alla combinazione tra la scossa sismica e il mancato rispetto degli standard di costruzione previsti per far sì che nelle zone più esposte al rischio di terremoti le abitazioni fossero sicure⁵⁴⁸. Si può quindi ritenere che un evento naturale faccia sorgere l'obbligo di adottare misure preventive per la protezione dei diritti umani laddove alla condizione di particolare esposizione ad esso da parte di un individuo o di un gruppo di individui si unisce una condizione di vulnerabilità determinata da cause umane. Tale condizione di vulnerabilità è il fattore che accresce il rischio che dall'evento naturale derivi un disastro e rende la minaccia di violazione dei diritti umani imminente⁵⁴⁹. Un ulteriore presupposto per il sorgere dell'obbligo di protezione dei diritti umani dai rischi posti dagli eventi naturali sembra essere quello della gravità del rischio. Nel caso *Hadzhiyska* la Corte EDU ha ritenuto il ricorso infondato in quanto, tra gli altri motivi, dai documenti allegati dalla ricorrente risultava che “*the scale of the calamity was not such as to cause a serious damage to the applicant's house or threaten her life*”⁵⁵⁰. La previsione del requisito della particolare gravità del rischio ai fini dell'applicazione degli obblighi di protezione dei diritti umani agli eventi naturali si può giustificare con l'imprevedibilità di questi fenomeni: chiedere agli Stati di agire in via preventiva rispetto a un rischio per sua natura incerto, significherebbe porre su di essi un aggravio di responsabilità che si ritiene non ragionevole quando il rischio in questione risulti essere minimo. Infatti, la Corte EDU nel caso *Hadzhiyska* ha affermato che il ricorso sarebbe stato accolto laddove la ricorrente avesse provato che se lo Stato avesse adottato le misure da lei richieste l'alluvione che aveva danneggiato la propria abitazione non si sarebbe verificata⁵⁵¹. Ad ogni modo, è evidente che il carattere imprevedibile degli eventi naturali rende difficile provare la certezza del nesso di causalità tra l'azione o l'inazione dello Stato e il disastro. Pertanto, si può ritenere che, in principio, gli obblighi di protezione dei diritti umani si applichino agli eventi naturali nei casi in cui si può ragionevolmente prevedere che tali eventi possano in

⁵⁴⁸ Corte EDU, *Özel*, par. 175.

⁵⁴⁹ Corte EDU, *Budayeva*, par. 152.

⁵⁵⁰ Corte EDU, *Hadzhiyska*, par. 16.

⁵⁵¹ *Ibidem*.

qualsiasi momento verificarsi e provocare dei pregiudizi gravi agli individui che ne sono esposti. Nondimeno, se non sussiste il requisito della gravità, ma vi è la certezza che un'azione dello Stato avrebbe evitato il materializzarsi del danno al pieno godimento dei diritti umani allora è legittimo contestare allo Stato la violazione dell'obbligo di adottare quell'azione ai fini della protezione dei diritti umani.

4.2. Il contenuto dell'obbligo di protezione dei diritti umani in relazione ai rischi di disastro naturale

Il contenuto dell'obbligo di proteggere i diritti umani in caso di disastri provocati da eventi naturali non ha raggiunto il livello di precisione cui invece è arrivato il contenuto dell'obbligo di protezione dei diritti umani relativo ai rischi prodotti dalle attività industriali. Tale differenza si deve, innanzitutto, al fatto che la giurisprudenza in materia di eventi naturali non è abbondante quanto quella in materia di attività industriali. Inoltre, vi è una tendenza a considerare gli eventi naturali come eventi che sfuggono al controllo dell'uomo per cui rispetto a questo tipo di rischi si riconosce agli Stati una maggiore discrezionalità circa le misure da adottare al fine di conformarsi agli obblighi di protezione dei diritti umani⁵⁵². A ciò si aggiunga che in materia di disastri naturali non vi è un sistema di norme internazionali tanto sviluppato quanto quello che si occupa delle attività industriali a cui, come si è visto, la giurisprudenza fa spesso riferimento al fine di determinare il contenuto degli obblighi di protezione dei diritti umani nei casi aventi ad oggetto incidenti industriali o gravi danni ambientali. Sta tuttavia emergendo una tendenza volta a riconoscere obblighi preventivi più precisi anche in relazione ai disastri naturali.

La Corte EDU ha ritenuto che l'obbligo di proteggere i diritti umani dai disastri naturali consista in un obbligo di mitigare gli effetti degli eventi naturali⁵⁵³ e che la sua portata “*would depend on... the extent to which one or the other risk is susceptible to mitigation*”⁵⁵⁴. La qualificazione

⁵⁵² Corte EDU, *Budayeva*, par. 135.

⁵⁵³ Ivi, par. 137. In maniera simile, Corte EDU, *Özel*, par. 173, in cui si afferma che “*earthquakes are events over which States have no control, the prevention of which can only involve adopting measures geared to reducing their effects in order to keep their catastrophic impact to a minimum*”.

⁵⁵⁴ Corte EDU, *Budayeva*, par. 137; Corte EDU, *Özel*, par. 171.

dell'obbligo come di mitigazione piuttosto che di semplice prevenzione si giustifica con il fatto che i rischi posti dagli eventi naturali, al contrario di quelli derivanti dalle attività industriali, non possono essere del tutto evitati. Essi possono però essere gestiti in modo tale da ridurne al minimo l'impatto sugli individui⁵⁵⁵; a tal fine gli Stati sono tenuti “*to reinforce the State's capacity to deal with the unexpected and violent nature of ... natural phenomena*”⁵⁵⁶. La previsione di un obbligo di aumentare le capacità istituzionali per fronteggiare le calamità naturali implica un riconoscimento da parte della Corte EDU del fatto che i disastri naturali non dipendono soltanto dall'evento fisico, ma anche dalle condizioni di vulnerabilità insite nelle società. Questo riconoscimento si rinviene per la prima volta in una sentenza del 2016, mentre non vi era nel caso deciso nel 2008 relativo a una frana; si può quindi notare un'evoluzione della giurisprudenza della Corte EDU circa il contenuto degli obblighi di protezione dei diritti umani in situazioni di disastro naturale.

All'obbligo di prevenzione dei disastri naturali sono stati ritenuti applicabili i principi generali sviluppati per la fattispecie delle attività industriali pericolose⁵⁵⁷. Gli Stati devono quindi adottare un apparato giuridico e amministrativo volto a mitigare gli effetti degli eventi naturali sugli individui. Tale apparato deve, al pari di quanto si è visto per le attività industriali, regolare “*the licensing, setting up, operation, security and supervision of the activity and must make it compulsory for all those concerned to take practical measures to ensure the effective protection of citizens whose lives might be endangered by the inherent risks*”⁵⁵⁸. Gli Stati devono inoltre fare tutto il possibile affinché i privati e le autorità competenti rispettino le leggi e i regolamenti in materia di prevenzione dei disastri naturali. Tra le misure che gli Stati devono adottare al fine di rendere effettiva la protezione dei diritti umani quando un evento naturale diventa imminente una rilevanza particolare è attribuita alla diffusione delle informazioni sui rischi⁵⁵⁹. Infine, anche le decisioni relative a questioni da cui possono sorgere rischi di disastro naturale devono basarsi su una previa

⁵⁵⁵ *Ibidem.*

⁵⁵⁶ *Ivi*, par. 173.

⁵⁵⁷ Corte EDU, *Budayeva*, par. 128-137.

⁵⁵⁸ *Ivi*, par. 132.

⁵⁵⁹ *Ibidem.*

valutazione dei rischi e devono tener conto delle opinioni espresse dal pubblico interessato⁵⁶⁰.

Nonostante in astratto siano stati ritenuti validi questi principi generali, quando la CEDU è stata applicata a situazioni concrete di violazioni dei diritti umani provocate dai disastri naturali il contenuto degli obblighi positivi di prevenzione è risultato più ristretto rispetto che ai casi di attività industriali. Dalla giurisprudenza emerge come gli obblighi di protezione dei diritti umani rispetto ai rischi posti dagli eventi naturali consistano perlopiù in misure volte a preparare una pronta risposta all'emergenza piuttosto che a prevenire il verificarsi dell'emergenza. Ad esempio, una misura considerata in ogni caso essenziale a garantire la protezione degli individui è quella della diffusione dell'allarme in caso di disastro naturale imminente⁵⁶¹. Grazie all'allarme, infatti, gli individui in pericolo possono evitare o mitigare gli effetti dell'impatto del disastro su di loro. Una conseguenza di questo obbligo è quella per cui gli Stati devono mettersi nelle condizioni di poter conoscere quando un rischio di disastro diventa imminente. Essi devono quindi predisporre dei meccanismi di monitoraggio del rischio che permetta loro di venire a conoscenza del momento in cui un disastro si verificherà, della sua intensità e della sua durata⁵⁶². A tal proposito, nel caso *Budayeva*, avente ad oggetto una frana, si è riconosciuta una violazione dell'articolo 2 CEDU in quanto lo Stato non aveva predisposto dei punti di osservazione temporanei ("*temporary observation posts*") nella parte della montagna da cui era nata la frana. Tale violazione è stata ritenuta sussistere in quanto "[b]y the beginning of the mudslide season the authorities ... found themselves short of means to estimate the time, force or probable duration of the mudslide"⁵⁶³. Da questa parte della sentenza emerge quale è il momento in cui lo Stato è tenuto a predisporre meccanismi volti ad acquisire le informazioni sull'evento naturale e sui danni che da questo possono derivare: esso coincide con il momento in cui l'evento naturale diviene probabile alla luce delle conoscenze scientifiche e dei calcoli statistici. L'obbligo sorge quindi quando l'evento naturale è pressoché

⁵⁶⁰ Ivi, par. 136.

⁵⁶¹ Ivi, par. 152.

⁵⁶² Ivi, par. 154.

⁵⁶³ *Ibidem*.

imminente, sebbene non si abbia ancora la certezza che da esso possa derivare un disastro.

Si nota quindi come gli obblighi di protezione dei diritti umani quando applicati ad eventi naturali estremi riguardano perlopiù la preparazione della fase dell'emergenza; in tal senso sembra andare anche la Corte interamericana. Questa ha riconosciuto come gli Stati dovrebbero dotarsi di un piano di emergenza per rispondere alle emergenze ambientali, comprese quelle provocate da cause naturali, e ha precisato che questi piani dovrebbero includere misure di sicurezza volte a mitigare gli effetti degli eventi avversi improvvisi⁵⁶⁴. Al pari della Corte EDU, la Corte interamericana ha affermato un obbligo di diffondere le informazioni sui rischi in maniera pronta e immediata in situazioni di emergenza provocate da eventi improvvisi di origine umana o naturale⁵⁶⁵.

A livello universale, l'obbligo degli Stati di prepararsi alle emergenze provocate dagli eventi naturali è stato riconosciuto dal CCPR. Questo ha ritenuto che al fine di proteggere il diritto alla vita gli Stati dovrebbero sviluppare "*when necessary, contingency plans and disaster management plans designed to increase preparedness and address natural and manmade disasters that may adversely affect enjoyment of the right to life, such as hurricanes, tsunamis, earthquakes, radioactive accidents and massive cyberattacks resulting in disruption of essential services*"⁵⁶⁶.

Se in relazione alla prevenzione dei disastri naturali l'approccio più consolidato sia di richiedere la predisposizione di piani di emergenza, alla luce della giurisprudenza più recente della Corte EDU sembra che si stia affermando un approccio più avanzato alla questione. Si è già visto come in un caso deciso nel 2016 la Corte EDU abbia riconosciuto che dall'obbligo di proteggere i diritti umani dai disastri naturali derivi che gli Stati devono sviluppare capacità nella gestione degli eventi naturali. In questa decisione la Corte ha precisato che rispetto agli eventi naturali "*prevention includes appropriate spatial planning and controlled urban development*"⁵⁶⁷. Nel caso di specie in cui il disastro era stato provocato da un terremoto si notava

⁵⁶⁴ Corte interamericana, *The environment and human rights*, opinione consultiva, par. 171.

⁵⁶⁵ Ivi, par. 223.

⁵⁶⁶ CCPR, *General comment n. 36*, cit., par. 26.

⁵⁶⁷ Corte EDU, *Özel*, par. 174.

con favore il fatto che lo Stato aveva previsto delle condizioni speciali per il rilascio dei permessi per costruire nonché l'imposizione di particolari standard di costruzione per le abitazioni presenti nella zona più esposta al rischio sismico⁵⁶⁸. Ad ogni modo, si ritiene che l'affermazione della Corte circa l'importanza della pianificazione urbanistica ai fini della prevenzione dei disastri naturali si possa estendere anche ad altre ipotesi di eventi naturali avversi come frane o alluvioni. Ne deriverebbe che gli Stati dovrebbero tener conto nell'elaborazione dei loro piani urbanistici e di gestione del territorio dei diversi rischi di disastro naturale che potrebbero sorgere costruendo abitazioni in una certa zona. La Corte EDU sembra seguire questo approccio anche in un altro caso deciso nel 2018 relativo ad un rischio di frana. Prima di giudicare infondate le pretese del ricorrente, la Corte EDU ha preso in considerazione alcune misure che erano state adottate dallo Stato al fine di prevenire che dai rischi di frana che interessavano la zona dove era costruito l'albergo del ricorrente derivassero danni alle costruzioni ivi presenti. Tra le misure considerate rilevanti ai fini della protezione dei diritti umani sono state incluse quelle "*aimed at assessing the magnitude and nature of the landslide activity and at identifying adequate preventive and damage-limitation steps*"⁵⁶⁹. Inoltre, la Corte ha notato positivamente il divieto imposto dallo Stato di costruire nella zona esposta al rischio di frana fino a che non si sarebbero avute maggiori informazioni sui fenomeni franosi⁵⁷⁰. Un altro importante argomento utilizzato dalla Corte EDU per escludere la responsabilità dello Stato consiste nel fatto che al ricorrente era stato garantito l'accesso alle informazioni sui rischi di frana cui era soggetta l'area⁵⁷¹. Sebbene dalla sentenza non emergono elementi dai quali si possa concludere che queste misure siano considerate in ogni caso necessarie a proteggere i diritti umani dai rischi posti dagli eventi naturali, ad ogni modo il fatto che esse sono state menzionate dalla Corte può essere un segnale per gli Stati circa l'interpretazione che potrà essere data in futuro agli obblighi positivi nel caso di situazioni in cui si configuri un rischio di disastro naturale.

⁵⁶⁸ *Ibidem.*

⁵⁶⁹ Corte EDU, *Vladimirov*, par. 40.

⁵⁷⁰ *Ibidem.*

⁵⁷¹ *Ivi*, par. 37.

5. L'obbligo di protezione dei diritti umani in relazione ai rischi di disastro derivanti dal cambiamento climatico

Un impulso decisivo allo sviluppo della prassi giurisprudenziale relativa al rapporto tra i diritti umani e i disastri è stato dato dal crescente interesse degli Stati e delle istituzioni internazionali per il fenomeno del cambiamento climatico. La scienza è oramai concorde nel sostenere che l'aumento della temperatura sulla Terra dovuto alla condotta umana sia all'origine delle crescenti intensità e frequenza degli eventi naturali estremi e che laddove l'aumento delle temperature superi la soglia dell'1,5° C rispetto ai livelli preindustriali, gli effetti del cambiamento climatico saranno catastrofici ed irreversibili⁵⁷². Questa presa di coscienza circa l'impatto dello sviluppo industriale sull'ambiente ha spinto gli Stati a partire dai primi anni '90 del XX secolo a cooperare al fine di prevenire che il cambiamento climatico raggiunga livelli tali da produrre effetti gravi e irreversibili sui sistemi ambientali. Questi tentativi di cooperazione hanno portato dapprima all'adozione nel 1992 di una convenzione quadro, la Convenzione delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici⁵⁷³, e, successivamente, alla conclusione di accordi in cui gli Stati hanno precisato il contenuto dei loro obblighi in materia di lotta al cambiamento climatico. L'ultimo di questi accordi è l'Accordo di Parigi⁵⁷⁴. Gli obblighi degli Stati in materia di lotta al cambiamento climatico sono essenzialmente due. Il primo consiste nell'obbligo di mitigare il cambiamento climatico mediante l'adozione di misure atte a ridurre le emissioni dei gas ad effetto serra, come l'anidride carbonica, considerate responsabili del riscaldamento globale. Il secondo obbligo è quello di adattamento al cambiamento climatico, comprendente l'insieme di misure che gli Stati devono adottare al fine di ridurre l'impatto del cambiamento climatico sulle società⁵⁷⁵. Sul contenuto di questi obblighi alla luce degli accordi in materia di clima ci si concentrerà nel Capitolo III dedicato al diritto internazionale dell'ambiente. In questo paragrafo ci si vuole invece soffermare sul contenuto degli obblighi positivi di protezione

⁵⁷² Si veda Masson-Delmotte *et al.* (ed.), *An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C*, 2018, cit.

⁵⁷³ UNFCCC, cit.

⁵⁷⁴ Accordo di Parigi, cit.

⁵⁷⁵ UNFCCC, cit., art. 4, par. 1(b); Accordo di Parigi, cit., art. 1, par. 1(a)(b).

dei diritti umani in relazione al fenomeno del cambiamento climatico. Una giurisprudenza sempre più corposa riconosce che il cambiamento climatico ha un impatto negativo sul pieno godimento dei diritti umani e che, pertanto, gli Stati siano tenuti a adottare misure di prevenzione rispetto a questo fenomeno al fine di proteggere in maniera effettiva i diritti umani delle loro popolazioni.

Prima di esaminare la giurisprudenza rilevante, si vogliono mettere in evidenza gli elementi che rendono i rischi posti dal cambiamento climatico una fattispecie da cui derivano obblighi positivi di protezione dei diritti umani.

5.1. La fattispecie del cambiamento climatico nel diritto internazionale dei diritti umani

In principio, quando viene fatta valere la violazione dei diritti umani come conseguenza del cambiamento climatico si imputa allo Stato gli effetti di una minaccia futura ed incerta, si tratta cioè di un rischio non ancora sorto e che potrebbe non materializzarsi mai. Un problema che allora si pone quando si deve decidere se applicare o meno gli obblighi positivi di protezione dei diritti umani al fenomeno del cambiamento climatico è quello di stabilire se richiedere agli Stati di agire in via preventiva rispetto ai rischi futuri ed incerti legati al cambiamento climatico significhi porre in capo a questi un onere eccessivo⁵⁷⁶.

A favore dell'applicabilità degli obblighi positivi di protezione dei diritti umani al fenomeno del cambiamento climatico si sono espressi alcuni tribunali interni. Uno di questi è la Corte Suprema dei Paesi Bassi nel caso *Urgenda*. In questa circostanza si è ritenuto che il fatto che un danno al pieno godimento dei diritti alla vita e alla vita privata e familiare sanciti dagli articoli 2 e 8 CEDU si potesse materializzare in un momento lontano nel tempo non avrebbe sottratto gli Stati dall'obbligo di agire in via preventiva laddove sussistesse una minaccia reale e diretta per la vita e la salute dei cittadini. Questa interpretazione della CEDU è stata fondata sulla giurisprudenza della Corte EDU relativa ai casi di violazioni dei diritti

⁵⁷⁶ Sul rapporto tra il cambiamento climatico e i diritti umani si veda Montini, *Verso una giustizia climatica basata sulla tutela dei diritti umani*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2020, pp. 506 e ss.

umani provocate dalle attività industriali e dagli eventi naturali⁵⁷⁷. Secondo il giudice olandese quando la Corte di Strasburgo afferma che lo Stato ha l'obbligo di agire in via preventiva se vi è un “*real and imminent risk*” per la vita degli individui, per “*imminent*” non si deve intendere necessariamente un rischio che si materializzerà in breve tempo, ma si può trattare anche di un rischio che “*is directly threatening the persons involved*”⁵⁷⁸. Peraltro, ad avviso della Corte olandese la scienza in materia di clima permette di concludere che il cambiamento climatico costituisce una minaccia diretta per la vita e il benessere dei cittadini olandesi. Un esempio citato nella sentenza di rischio legato al cambiamento climatico che potrebbe pregiudicare il pieno godimento dei diritti umani degli olandesi è l'innalzamento del livello dei mari che nel giro di qualche decennio potrebbe rendere parte dei Paesi Bassi inabitabile⁵⁷⁹. Nel caso *Urgenda* si è ritenuto altresì che non costituisca un limite all'applicazione degli articoli 2 e 8 CEDU al fenomeno del cambiamento climatico l'incertezza circa il se da questo fenomeno deriveranno dei pregiudizi per i diritti umani di ciascun individuo⁵⁸⁰. Questa interpretazione è conforme al principio di precauzione, che si è visto essere stato applicato dalla Corte EDU e dalla Corte interamericana a casi aventi ad oggetto gravi danni ambientali⁵⁸¹.

Il ragionamento del giudice olandese è stato seguito dal Tribunale di prima istanza di Bruxelles nel caso *Klimaatzaak*⁵⁸². Anche il giudice belga ha ritenuto che ai fini dell'applicabilità degli articoli 2 e 8 CEDU fosse sufficiente la presenza di una minaccia reale e diretta per la vita, la salute e il benessere degli individui e che dalla scienza in materia di clima risultasse che il cambiamento climatico costituisse una minaccia di questo tipo⁵⁸³. Il Tribunale di Bruxelles ha individuato quali rischi “*non purement hypothétiques*” per la vita e il benessere degli abitanti del Belgio

⁵⁷⁷ Corte Suprema dei Paesi Bassi, *Urgenda*, cit., par. 5.2.2 – 5.2.3.

⁵⁷⁸ Ivi, par. 5.2.2.

⁵⁷⁹ Ivi, par. 5.6.2.

⁵⁸⁰ Ivi, par. 5.3.1 – 5.3.2.

⁵⁸¹ Corte EDU, *Tătar*, par. 120.

⁵⁸² Tribunal de Bruxelles, *ASBL Klimaatzaak*, cit.

⁵⁸³ Ivi, p. 61.

l'innalzamento delle acque del Mare del Nord e l'aumento dei problemi di salute⁵⁸⁴.

Allo stesso modo, il Comitato per i diritti del fanciullo delle Nazioni Unite ha ritenuto che in virtù del consenso scientifico esistente si possa concludere che il cambiamento climatico costituisce una minaccia per i diritti umani⁵⁸⁵. Rispetto ai due casi decisi dai giudici interni, il CRC nel caso *Sacchi* ha compiuto un passo in avanti ai fini dell'applicabilità degli obblighi positivi di protezione dei diritti umani al fenomeno del cambiamento climatico. Esso, infatti, sembra aver considerato il cambiamento climatico una minaccia i cui effetti negativi sui diritti umani si stanno manifestando già nel presente quando ha affermato che “*the authors have prima facie established that they have personally experienced a real and significant harm in order to justify their victim status*”⁵⁸⁶. Nel caso di specie i ricorrenti sostenevano di aver subito dei danni alla salute a causa dell'esposizione ai fumi degli incendi avvenuti vicino alle loro abitazioni e all'inquinamento nonché di essere stati esposti a minacce per la loro vita dovute alle piogge estreme, alla siccità, alle alluvioni e al caldo⁵⁸⁷. Anche l'innalzamento del livello dei mari è stato considerato una minaccia per i diritti umani e in relazione ad esso sono stati riconosciuti obblighi di prevenzione del cambiamento climatico nonostante una tale minaccia possa produrre effetti diretti negativi per il pieno godimento dei diritti umani solo fra qualche decennio.

In una direzione diversa rispetto alla giurisprudenza richiamata finora va la menzionata decisione del CCPR relativa al caso *Teitiota*. Il Comitato ha ritenuto che il ricorrente non avesse sufficientemente provato come i rischi allegati costituissero una minaccia diretta per il suo diritto alla vita⁵⁸⁸. In particolare, è interessante quanto detto dal CCPR in relazione al rischio che Kiribati possa diventare uno Stato inabitabile a causa dell'innalzamento del livello dei mari⁵⁸⁹. Poiché questa possibilità potrebbe verificarsi soltanto fra

⁵⁸⁴ *Ibidem*.

⁵⁸⁵ CRC, *Sacchi, et al. c. Francia, et al.*, cit., par. 10.9.

⁵⁸⁶ Ivi, par. 10.14.

⁵⁸⁷ Ivi, par. 3.4.

⁵⁸⁸ CCPR, *Teitiota v. New Zealand*, cit., par. 9.7 – 9.13.

⁵⁸⁹ Le implicazioni giuridiche dell'innalzamento del livello dei mari sono sempre più al centro dell'interesse della dottrina. Si veda sul punto Caligiuri, *Sinking States: the*

dieci o quindici anni, il Comitato ha valutato questo rischio come non imminente per la vita di coloro che ve ne sono esposti. Infatti, è stato sottolineato come durante questo arco temporale ancora disponibile possono essere adottate misure di adattamento che potrebbero garantire una protezione adeguata degli individui dal rischio. Il Comitato ha inoltre affermato che questa protezione sarebbe tanto più probabile se alcune delle misure di adattamento agli effetti del cambiamento climatico fossero già adottate dallo Stato, come si è constatato fosse avvenuto nel caso di Kiribati⁵⁹⁰.

Dalla giurisprudenza osservata emerge come, fatta salva la decisione del Comitato per i diritti umani nel caso *Teitiota*, la quale tuttavia ha un oggetto diverso rispetto agli altri casi che sono stati esaminati, vi sia una tendenza a considerare il cambiamento climatico una minaccia reale e diretta per i diritti umani e a riconoscere l'obbligo in capo agli Stati di agire in via preventiva per fronteggiare questo fenomeno, in conformità con il principio di precauzione.

5.2. Il contenuto dell'obbligo di protezione dei diritti umani in relazione ai rischi di disastro derivanti dal cambiamento climatico: la mitigazione e l'adattamento

I giudici interni e gli organi istituiti dai trattati in materia di diritti umani istituiti nell'ambito dell'ONU hanno individuato delle misure più o meno specifiche che gli Stati devono o dovrebbero adottare per proteggere i diritti umani dai rischi posti dal cambiamento climatico.

Nei casi *Urgenda* e *Klimaatzaak* i giudici interni hanno fatto derivare dagli articoli 2 e 8 CEDU gli obblighi generali di adottare misure di mitigazione del cambiamento climatico e di adattamento agli effetti prodotti da questo fenomeno⁵⁹¹. Questi obblighi discendono da un'interpretazione della CEDU alla luce di quanto previsto dal diritto internazionale in materia di clima. Nel caso *Urgenda* è stato ulteriormente precisato che lo Stato per proteggere in maniera adeguata i propri cittadini dagli effetti del

statehood dilemma in the face of sea-level rise, in *Questions of International Law*, 2022, pp. 23-37.

⁵⁹⁰ Ivi, par. 9.12 – 9.13.

⁵⁹¹ Corte Suprema dei Paesi Bassi, *Urgenda*, cit., par. 5.3.2.; Tribunal de Bruxelles, *ASBL Klimaatzaak*, cit., p. 62.

cambiamento climatico doveva entro il 2020 ridurre le emissioni del 25 % rispetto ai livelli del 1990. Questo standard è stato scelto in quanto, alla luce della scienza in materia di clima generalmente accettata a livello internazionale, è indispensabile che gli Stati si conformino al parametro del 25 % al fine di evitare che l'aumento della temperatura superi la soglia dell'1,5°C rispetto ai livelli preindustriali, soglia oltre la quale gli effetti del cambiamento climatico diverrebbero gravi e irreversibili. Questo parametro, tuttavia, non è previsto da strumenti giuridici vincolanti: esso è stato individuato dall'*Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)*⁵⁹² e gli Stati in seno alle Conferenze delle parti hanno espresso il loro consenso circa la necessità di agire in conformità ad esso. La Corte Suprema olandese ha considerato i rapporti dell'IPCC e le dichiarazioni degli Stati nelle Conferenze delle parti come una dimostrazione che esiste “*a great degree of consensus on the urgent necessity ... to reduce greenhouse gas emissions by at least 25-40% in 2020*” e ha quindi reputato che essi andassero presi in considerazione ai fini dell'interpretazione degli articoli 2 e 8 CEDU⁵⁹³.

Diversamente, nel caso *Klimaatzaak* si è ritenuto che l'unico obbligo del Belgio in materia di mitigazione del cambiamento climatico fosse quello imposto dal diritto dell'Unione europea di ridurre le emissioni del 20 % rispetto ai livelli del 1990; un obbligo più stringente come quello di ridurre le emissioni del 25 % non poteva essere individuato in via interpretativa dal giudice in virtù del principio della separazione dei poteri. Secondo questa interpretazione, in assenza di norme internazionali che impongono agli Stati una percentuale esatta di riduzione dei gas ad effetto serra, spetterebbe al potere esecutivo e legislativo determinare la modalità con cui contribuire all'obiettivo di prevenire il cambiamento climatico⁵⁹⁴.

A livello universale, il CCPR ha riconosciuto come in relazione alla minaccia del cambiamento climatico il contenuto dell'obbligo di proteggere il diritto alla vita corrisponde a quanto previsto dal diritto internazionale in

⁵⁹² Organismo di esperti istituito nel 1988 dal Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente e dall'Organizzazione mondiale per la meteorologia al fine di fornire valutazioni scientifiche periodiche sullo stato della scienza in materia di cambiamento climatico.

⁵⁹³ Corte Suprema dei Paesi Bassi, *Urgenda*, cit., par. 7.2.11.

⁵⁹⁴ Tribunal de Bruxelles, *ASBL Klimaatzaak*, cit., p. 82.

materia di ambiente⁵⁹⁵. Il Comitato ha inoltre ritenuto necessaria ai fini della protezione dei diritti umani la misura volta a garantire la partecipazione informata della popolazione ai processi decisionali relativi ai progetti che possono avere un impatto sugli obiettivi di sviluppo sostenibile e sulla capacità di adattamento delle società al cambiamento climatico⁵⁹⁶.

Il CESCR ha fatto derivare dai diritti economici, sociali e culturali i doveri per gli Stati di ridurre le emissioni dei gas ad effetto serra e di adottare misure di adattamento al cambiamento climatico⁵⁹⁷. In relazione all'obbligo di riduzione delle emissioni, si è precisato come sia fondamentale per la protezione dei diritti economici, sociali e culturali che gli Stati raggiungano la percentuale di riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra determinata a livello nazionale sulla base di quanto previsto dall'Accordo di Parigi⁵⁹⁸ e che per essere efficace, tale riduzione dovrebbe essere idonea a mantenere l'aumento della temperatura terrestre non oltre 1,5°C rispetto ai livelli preindustriali⁵⁹⁹. Si nota quindi una tendenza nella giurisprudenza in materia di diritti umani a considerare essenziale ai fini della protezione dei diritti umani dagli effetti del cambiamento climatico l'adozione di misure volte a ridurre le emissioni di gas a effetto serra in conformità con il parametro dell'1,5° C. Il CESCR ha individuato altresì le azioni concrete che gli Stati dovrebbero compiere ai fini dell'adattamento al cambiamento climatico in modo tale da garantire un'adeguata protezione dei diritti economici, sociali e culturali. Queste misure sono state spesso individuate facendo riferimento al concetto di *disaster risk reduction*. Il richiamo generale alla *disaster risk reduction* si può leggere come un riconoscimento dell'adeguatezza dell'approccio ai rischi di disastro implicito in questo concetto ai fini della protezione dei diritti umani dagli effetti del cambiamento climatico. Più in particolare, la giurisprudenza del

⁵⁹⁵ CCPR, *Concluding observations Cabo Verde*, 2019, cit., par. 17-18; CCPR, *General comment n. 36*, cit., par. 62; CCPR, *List of issues prior to submission of the third report of Guyana*, CCPR/C/GUY/QPR/3, 6 agosto 2020, par. 14.

⁵⁹⁶ CCPR, *Concluding observations Cabo Verde*, 2019, cit., par. 17-18.

⁵⁹⁷ CESCR, *Concluding observations Belgium*, E/C.12/BEL/CO/5, 25 marzo 2020, par. 9.

⁵⁹⁸ CESCR, *Concluding observations Latvia*, E/C.12/LVA/CO/2, 30 marzo 2021, par. 11; CESCR, *Concluding observations Norway*, E/C.12/NOR/CO/6, 2 aprile 2020, par. 11; CESCR, *Concluding observations Germany*, E/C.12/DEU/CO/6, 27 novembre 2018, par. 19.

⁵⁹⁹ CESCR, *Concluding observations Belgium*, 2020, cit., par. 10; CESCR, *Concluding observations Switzerland*, E/C.12/CHE/CO/4, 18 novembre 2019, par. 18-19.

CESCR riconosce come le misure di riduzione del rischio di disastri siano adeguate a ridurre la vulnerabilità delle persone rispetto agli effetti del cambiamento climatico; come si vedrà nel Capitolo III, la connessione tra il concetto di vulnerabilità e il cambiamento climatico è espressamente riconosciuta nell'Accordo di Parigi⁶⁰⁰. Il CESCR ha talvolta indicato le misure precise che dovrebbero essere adottate dagli Stati in relazione all'adattamento al cambiamento climatico. Si è ad esempio raccomandato di accrescere le capacità istituzionali per fronteggiare gli eventi naturali estremi; di rendere le case e le infrastrutture più sicure rispetto ai rischi posti dalle catastrofi naturali; di aggiornare periodicamente e in consultazione con la popolazione interessata i piani di emergenza e di trasferimento delle comunità esposte ai rischi di disastro⁶⁰¹; di aumentare la preparazione della società ai rischi di disastro⁶⁰².

La connessione tra l'adattamento al cambiamento climatico e le vulnerabilità di origine sociale è stata oggetto di numerose opinioni rese dai comitati dell'ONU che si occupano dell'interpretazione e dell'applicazione dei trattati per la tutela dei diritti umani delle persone vulnerabili. Queste sono riconosciute come essere soggette a un rischio più elevato di violazione dei diritti umani per effetto del cambiamento climatico per cui nei loro confronti gli Stati avrebbero obblighi particolari di protezione. Ad esempio, il CRC e il CEDAW hanno in più occasioni raccomandato agli Stati di tener conto delle esigenze specifiche, rispettivamente, dei minori e delle donne nell'elaborazione delle politiche riguardanti la lotta al cambiamento climatico; a tal fine si dovrebbe garantire una maggiore partecipazione dei minori e delle donne nei processi decisionali riguardanti il cambiamento climatico e aumentare le loro conoscenze in materia. A sostegno di questa interpretazione della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne, il CEDAW ha apportato il *Sendai framework*⁶⁰³ ritenendo che esso “*should be read*

⁶⁰⁰ Accordo di Parigi, cit., art. 7, par. 1: “*Parties hereby establish the global goal on adaptation of enhancing adaptive capacity, strengthening resilience and reducing vulnerability to climate change*”. Si veda Capitolo III, par. 4.2.

⁶⁰¹ CESCR, *Concluding observations Capo Verde*, 2018, cit., par. 9; CESCR, *Concluding observations Bangladesh*, 2018, cit., par. 14.

⁶⁰² CESCR, *Concluding observations Mauritius*, 2019, cit., par. 10.

⁶⁰³ CEDAW, *General recommendation n. 37*, cit., par. 18.

together with the provisions of the Convention”⁶⁰⁴. Il *Sendai framework* è stato richiamato con riferimento all’adattamento al cambiamento climatico anche dal relatore speciale dello *Human Rights Council* nel rapporto sul diritto al godimento di un ambiente salubre⁶⁰⁵. In questo documento è stato affermato che al fine di ridurre l’impatto del cambiamento climatico sulle società gli Stati dovrebbero elaborare piani nazionali per l’adattamento al cambiamento climatico, sviluppare strategie per la riduzione del rischio di disastri, predisporre sistemi di pronto allarme nonché piani per la risposta all’emergenza in conformità con quanto previsto dal *Sendai framework*⁶⁰⁶.

Alla luce della prassi giurisprudenziale risultante dagli atti adottati dagli organismi con competenze in materia di protezione dei diritti umani nell’ambito dell’ONU si può ritenere che vi sia una tendenza a riconoscere come l’adattamento al cambiamento climatico sia una misura necessaria per proteggere i diritti umani e come il contenuto di tale misura si dovrebbe determinare alla luce dell’approccio ai rischi implicito nel concetto di *disaster risk reduction* e delle misure concrete per darvi attuazione individuate dagli strumenti di *soft law* che lo disciplinano.

6. L’obbligo di protezione dei diritti umani degli individui più vulnerabili ai rischi di disastro

Nella giurisprudenza in materia di diritti umani si rinviene sempre più spesso il termine vulnerabilità⁶⁰⁷. Questo concetto indica la condizione di chi, a causa di una situazione personale o esterna si trova ad essere maggiormente esposto a subire violazioni dei diritti umani. L’età, il genere, i problemi fisici o psichici, l’appartenenza a minoranze etniche o alle comunità indigene sono alcuni esempi di condizioni personali considerate all’origine della vulnerabilità di alcuni individui⁶⁰⁸. Le situazioni esterne che

⁶⁰⁴ Ivi, par. 16.

⁶⁰⁵ Human Rights Council, *Report of the Special rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment*, A/74/161, 15 luglio 2019, par. 86.

⁶⁰⁶ *Ibidem*.

⁶⁰⁷ Si veda sulla vulnerabilità Perrakis, *La protection internationale au profit des personnes vulnérables en droit international des droits de l’homme*, in *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, 2021.

⁶⁰⁸ Ivi, par. 51.

si ritiene possano accrescere il rischio di subire violazioni dei diritti umani sono la povertà, il degrado ambientale, i rischi di disastro naturale, etc. La vulnerabilità non ha una rilevanza giuridica diretta; tuttavia, si riconosce come laddove sussista una situazione di vulnerabilità gli Stati devono agire al fine di proteggere i diritti umani degli individui che si trovano in quella condizione. Un tale obbligo discende dal principio di non discriminazione. Alla luce di quanto detto, le fattispecie di rischio di disastro viste nei paragrafi precedenti possono essere qualificate come situazioni esterne di vulnerabilità⁶⁰⁹. Ed infatti, si hanno alcuni esempi in cui la giurisprudenza in materia di diritti umani ha qualificato come condizioni di vulnerabilità le situazioni di esposizione a eventi naturali avversi⁶¹⁰ e di esposizione agli effetti del cambiamento climatico⁶¹¹. In questo paragrafo ci si vuole concentrare sugli obblighi di prevenzione dei disastri derivanti dalla condizione personale di vulnerabilità in cui versano certi individui o gruppi di individui.

6.1. Il contenuto dell'obbligo di protezione dei diritti umani degli individui più vulnerabili ai rischi di disastro

In via generale, l'obbligo di proteggere gli individui più vulnerabili dal rischio di subire violazioni dei diritti umani impone di adottare misure di protezione che tengano conto delle specifiche esigenze che questi individui hanno. Le misure che gli Stati dovrebbero adottare al fine di affrontare in maniera adeguata le vulnerabilità connesse ai rischi di disastro sono state individuate principalmente dai comitati istituiti dai trattati in materia di diritti umani adottati nell'ambito dell'ONU. Questi in più opinioni hanno ritenuto che per proteggere i diritti umani dei più vulnerabili dai rischi di disastro sia necessario adottare misure di *disaster risk reduction*; talvolta essi hanno richiamato espressamente il *Sendai framework* al fine di

⁶⁰⁹ Ivi, par. 71-72.

⁶¹⁰ Si veda ad esempio CESCR, *Concluding observation Benin*, 2020, cit., par. 36

⁶¹¹ CESCR, *Concluding observations Mauritius*, 2019, cit., par. 9 in cui si afferma che il cambiamento climatico ha avuto un impatto più grave sul pieno godimento dei diritti umani di coloro che vivono sul livello del mare; CESCR, *Concluding observations Capo Verde*, 2018, cit., par. 8.

precisare il contenuto dell'obbligo⁶¹². Le misure concrete che sono state individuate sono perlopiù di carattere procedurale e mirano ad integrare i bisogni dei più vulnerabili nei processi decisionali relativi alla gestione dei rischi di disastro. In primo luogo, si ritiene che la valutazione dei rischi di disastro dovrebbe tener conto dei rischi specifici cui sono esposte le persone vulnerabili; a tal fine i dati sulle perdite provocate dai disastri dovrebbero essere raccolti in maniera disaggregata così da venire a conoscenza degli effetti dei disastri sulle categorie di persone più svantaggiate⁶¹³. In secondo luogo, si dovrebbe garantire la partecipazione dei vulnerabili ai processi decisionali relativi alla gestione dei rischi di disastro⁶¹⁴. Affinché la partecipazione sia effettiva i soggetti vulnerabili dovrebbero poter avere accesso alle informazioni sui rischi di disastro cui sono esposti e tali informazioni dovrebbero essere messe a disposizione in modalità che siano per i destinatari il più comprensibile possibile⁶¹⁵. La diffusione delle informazioni e l'accesso ad esse è fondamentale anche per far sì che gli individui siano più consapevoli dei rischi di disastro cui vanno incontro e possano agire di conseguenza. A tal fine, il CRC ritiene opportuno che gli

⁶¹² CRPD, *Concluding observations Turkey*, 2019, cit., par. 24; CEDAW, *General recommendation n. 37*, cit., par. 18. Si veda in tal senso anche Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on the human rights of internally displaced persons on his mission to the Philippines*, A/HRC/32/35/Add.3, 5 aprile 2016, par. 126.

⁶¹³ CRC, *Concluding observations Federated States of Micronesia*, CRC/C/FSM/CO/2, 3 aprile 2020, par. 57; CRC, *Concluding observations Tuvalu*, 2020, cit., par. 43; CRC, *Concluding observations Serbia*, CRC/C/SRB/CO/2-3, 3 febbraio 2017, par. 53; CRPD, *Concluding observations Turkey*, 2019, cit., par. 23; CEDAW, *General recommendation No. 28 on the core obligations of States parties under article 2 of the Convention on the elimination of all forms of discrimination against women*, CEDAW/C/GC/28, 16 dicembre 2010, par. 39.

⁶¹⁴ CRC, *Concluding observations the Cook Islands*, 2020, cit., par. 44; CRC, *Concluding observations Tuvalu*, 2020, cit., par. 42; CRC, *Concluding observations Australia*, CRC/C/AUS/CO/5-6, 1° novembre 2019, par. 41; CRC, *Concluding observations New Zealand*, CRC/C/NZL/CO/5, 21 ottobre 2016, par. 34(a); CRPD, *Concluding observations India*, 2019, cit., par. 25; CRPD, *Concluding observations Kuwait*, 2019, cit., par. 23; CRPD, *Concluding observations Australia*, 2019, cit., par. 21; CRPD, *Concluding observations Albania*, 2019, cit., par. 22; CRPD, *Concluding observations El Salvador*, 2019, cit., par. 22; CRPD, *Concluding observations Turkey*, 2019, cit., par. 23; CEDAW, *Concluding observations Eritrea*, CEDAW/C/ERI/CO/6, 10 marzo 2020, par. 50; CEDAW, *Concluding observations Seychelles*, CEDAW/C/SYC/CO/6, 12 novembre 2019, par. 46; CEDAW, *Concluding observations Cabo Verde*, CEDAW/C/CPV/CO/9, 30 luglio 2019, par. 37; CEDAW, *Concluding observations Guyana*, CEDAW/C/GUY/CO/9, 30 luglio 2019, par. 42; CEDAW, *General recommendation n. 37*, cit., p. 8.

⁶¹⁵ CRPD, *Concluding observations Saudi Arabia*, 2019, cit., par. 20; CEDAW, *General recommendation n. 37*, cit., par. 60(c).

Stati includano nei programmi scolastici i temi del cambiamento climatico e dei disastri naturali⁶¹⁶. In terzo luogo, dovrebbero essere elaborati piani di emergenza che siano idonei a fornire un'assistenza adeguata alle persone più vulnerabili in caso di disastro⁶¹⁷. Questa misura è fondamentale soprattutto per la protezione dei disabili; rispetto a questi individui, e in particolare per coloro che sono sordomuti o ciechi, è importante che i piani di emergenza garantiscano la diffusione dell'allarme circa l'imminente arrivo di un disastro in modo tale da essere per loro comprensibile⁶¹⁸. Una categoria di individui considerata particolarmente vulnerabile e per la cui protezione è riconosciuta la rilevanza delle misure di riduzione del rischio di disastri è quella degli sfollati⁶¹⁹. I disastri infatti sono tra le principali cause di spostamenti di persone all'interno di uno stesso Paese. La Convenzione di Kampala sulla protezione degli sfollati prevede espressamente un obbligo in capo agli Stati di predisporre meccanismi di pronta allerta e di dare attuazione alle misure di riduzione del rischio di disastri al fine di proteggere gli sfollati⁶²⁰. In tal senso si è espresso anche il relatore speciale dello *Human Rights Council* per la protezione dei diritti umani degli sfollati⁶²¹.

Osservazioni conclusive

L'obbligo di proteggere i diritti umani dai rischi di disastro che discende dai trattati in materia di protezione dei diritti umani è un obbligo di *due*

⁶¹⁶ CRC, *Concluding observations Federated States of Micronesia*, 2020, cit., par. 57; CRC, *Concluding observations Mozambique*, 2019, cit., par. 37.

⁶¹⁷ CEDAW, *General recommendation n. 37*, cit., par. 4.

⁶¹⁸ CRPD, *Concluding observations Kenya*, CRPD/C/KEN/CO/1, 30 settembre 2015, par. 22; CRPD, *Concluding observations Chile*, CRP/CHL/CO/1, 13 aprile 2016, par. 22; CRPD, *Concluding observations Plurinational State of Bolivia*, CRPD/C/BOL/CO/1, 4 novembre 2016, par. 26.

⁶¹⁹ Sugli sfollati quale categoria vulnerabile si veda Perrakis, *La protection internationale au profit des personnes vulnérables en droit international des droits de l'homme*, op. cit., par. 206.

⁶²⁰ Convenzione di Kampala, cit., art. 4.

⁶²¹ Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on the human rights of internally displaced persons, Mission to South Sudan*, A/HRC/26/33/Add.3, 16 giugno 2016, par. 46; Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on the human rights of internally displaced persons on his mission to the Philippines*, 2016, cit., par. 126; Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on the human rights of internally displaced persons, Mission to Kenya*, A/HRC/19/54/Add.2, 6 febbraio 2012, par. 67.

diligence. Esso impone agli Stati di fare tutto il possibile per evitare che dai rischi di disastro derivino delle violazioni dei diritti umani. Una conseguenza minima del riconoscimento di questo obbligo è quella per cui gli Stati sono tenuti a predisporre un apparato legislativo e amministrativo per la prevenzione dei disastri in modo da garantire il pieno godimento dei diritti umani degli individui sottoposti alla loro giurisdizione. Inoltre, gli Stati devono fare tutto il possibile affinché la condotta posta in essere dai privati non causi disastri dai quali possono derivare delle violazioni dei diritti umani.

Oltre a questi due obblighi che discendono dall'obbligo di protezione dei diritti umani in generale, dalla giurisprudenza emerge un contenuto minimo più preciso degli obblighi positivi imposti agli Stati dalle norme sulla protezione dei diritti umani in situazioni di rischio di disastro. Tale contenuto varia a seconda dell'origine del rischio. Questo fattore incide sulla prevedibilità della violazione dei diritti umani nonché sulla capacità degli Stati di prevenire o di mitigare il danno. Un ulteriore fattore che incide sul contenuto dell'obbligo di protezione dei diritti umani in situazioni di rischio di disastro è quello dell'esistenza di norme o standard internazionali tese a disciplinare un determinato rischio di disastro. A queste norme e a questi standard la giurisprudenza fa spesso riferimento per determinare il contenuto degli obblighi di protezione dei diritti umani in situazioni di rischio di disastro.

Così, gli obblighi di protezione dei diritti umani rispetto ai rischi posti dalle attività industriali e dal cambiamento climatico hanno assunto un contenuto particolarmente preciso e oggettivo. Si tratta, innanzitutto, di rischi che hanno origine dall'uomo e perciò sono considerati maggiormente prevedibili ed evitabili. Rispetto ad essi gli Stati sono quindi tenuti ad utilizzare una certa diligenza nell'azione preventiva nonché ad applicare un approccio precauzionale. Sono inoltre rischi per i quali il diritto internazionale dell'ambiente prevede una disciplina specifica cui la giurisprudenza in materia di diritti umani fa richiamo nell'interpretare le norme convenzionali relative alla tutela dei diritti fondamentali. Più vago è invece rimasto il contenuto dell'obbligo di protezione dei diritti umani dagli eventi naturali avversi. Questi sono rischi che in principio sfuggono al controllo dell'uomo e sono perciò imprevedibili. Rispetto ad essi la

giurisprudenza più consolidata richiede di adottare misure preventive quando si combinano con una condizione di vulnerabilità di origine umana che rende la minaccia di disastro imminente.

Il concetto di vulnerabilità viene sempre più spesso impiegato dalla giurisprudenza in materia di diritti umani in rapporto ai disastri. Si ritiene che la condizione di vulnerabilità degli individui esposti ai rischi di disastro, determinata da cause personali o esterne, aumenti la probabilità che si verifichi una violazione dei diritti umani per effetto dei disastri e rende più grave il rischio. Ne deriva che gli Stati sono tenuti ad affrontare tali vulnerabilità attraverso l'adozione di misure preventive particolari che, tendenzialmente, vengono fatte coincidere con quelle raccomandate dagli strumenti di *soft law* in materia di *disaster risk reduction*.

Dalla giurisprudenza esaminata è emerso un contenuto minimo di carattere procedurale degli obblighi di prevenzione dei disastri derivanti dai trattati in materia di diritti umani. Da questi obblighi discende che le scelte di gestione dei rischi di disastro devono essere fatte tenendo conto delle conoscenze sui rischi; tali conoscenze devono essere rese accessibili e devono essere fornite agli individui; si deve garantire la partecipazione pubblica ai processi decisionali, riponendo particolare attenzione sui soggetti vulnerabili; infine, devono essere predisposti piani per preparare in anticipo la risposta alle emergenze.

CAPITOLO III

GLI OBBLIGHI DI PREVENZIONE DEI DISASTRI NEL DIRITTO INTERNAZIONALE DELL'AMBIENTE

SOMMARIO: Introduzione. – 1. Il termine disastro nel diritto internazionale dell'ambiente. – 2. L'obbligo di prevenzione dei danni ambientali provocati dall'esercizio di attività industriali pericolose. – 2.1. La fattispecie delle attività industriali pericolose nel diritto internazionale dell'ambiente. – 2.2. L'obbligo di prevenzione del danno ambientale e l'approccio precauzionale. – 2.3. Il contenuto dell'obbligo di prevenzione dei danni ambientali provocati dalle attività industriali pericolose. – 3. Gli obblighi in materia di protezione della biodiversità. – 3.1. Le norme internazionali per la tutela della biodiversità e la loro rilevanza ai fini della prevenzione dei disastri. – 3.2. Gli obblighi di conservazione e utilizzo sostenibile della biodiversità. – 4. Gli obblighi relativi alla prevenzione del cambiamento climatico e dei suoi effetti. – 4.1. L'obbligo di mitigazione. – 4.2. L'obbligo di adattamento. – Osservazioni conclusive.

Introduzione

Gli atti di *soft law* in materia di *disaster risk reduction* includono nel loro ambito di applicazione i rischi determinati dai pericoli tecnologici e ambientali⁶²². I primi hanno origine dalle attività industriali o tecnologiche e ne sono alcuni esempi l'inquinamento industriale, il rilascio di rifiuti tossici, le emissioni di radiazioni nucleari, le esplosioni di fabbriche, gli incendi, le fuoriuscite di sostanze chimiche, etc.⁶²³. I pericoli ambientali, invece, sono causati dal degrado dell'ambiente o dall'inquinamento dell'aria, del suolo e dell'acqua; ne sono alcuni esempi la desertificazione, la perdita della biodiversità, l'innalzamento del livello dei mari, etc.⁶²⁴.

Questa tipologia di rischi di disastro oltre ad essere oggetto di disciplina degli emergenti standard in materia di prevenzione dei disastri, sono regolati in maniera più specifica dalle norme internazionali sulla tutela dell'ambiente.

L'obiettivo di questo capitolo è di comprendere quali sono gli obblighi imposti dalle norme internazionali in materia di ambiente in relazione ai

⁶²² *Hyogo framework*, par. 1; *Sendai framework*, par. 15. Gli altri strumenti internazionali relativi alla prevenzione dei disastri contengono un generico riferimento ai disastri provocati dalle attività umane e ricomprendono così anche quelli provocati dai pericoli ambientali e tecnologici. Si vedano AADMER, cit., art. 1, par. 5; Convenzione di Tampere, cit., art. 1, par. 6; CDI, *Draft articles on the protection of persons in the event of disasters*, cit., art. 3(a).

⁶²³ *Report on indicators and terminology on DRR 2016*, cit., p. 19.

⁶²⁴ *Ibidem*.

rischi di disastro. A tal fine, dopo una premessa volta a chiarire l'utilizzo che viene fatto del termine disastro nel diritto internazionale in materia di ambiente (paragrafo 1), si analizzeranno i trattati e gli altri strumenti giuridici rilevanti, distinguendo fra tre fattispecie: le attività industriali (paragrafo 2), la biodiversità (paragrafo 3) e il cambiamento climatico (paragrafo 4). In relazione a ciascuna di esse si individueranno il fondamento e il contenuto degli obblighi internazionali e si determinerà la loro rilevanza ai fini della prevenzione dei disastri. La scelta di ripartire l'analisi secondo le tre aree tematiche indicate si giustifica alla luce di due preminenti ragioni: in primo luogo, perché le tre fattispecie indicate fanno sorgere obblighi preventivi distinti, in ragione delle specifiche esigenze di protezione dell'ambiente sollevate da ciascuna di esse; in secondo luogo, perché la normativa in materia di ambiente relativa alle tre ipotesi di rischio rileva in modi diversi per la prevenzione dei disastri. In particolare, si può già sottolineare come gli obblighi riguardanti le attività industriali pericolose rilevano in maniera diretta ai fini della prevenzione dei disastri in quanto mirano a prevenire incidenti da cui possono derivare gravi danni a persone, beni e ambiente, mentre gli obblighi in materia di protezione della biodiversità e di risposta ai cambiamenti climatici, oltre a rilevare per la prevenzione di eventi fisici avversi che possono causare un disastro, contribuiscono alla riduzione delle vulnerabilità sociali e ambientali ai disastri.

1. Il termine disastro nel diritto internazionale dell'ambiente

Nel diritto internazionale dell'ambiente non vi è una definizione giuridicamente rilevante del termine disastro. I trattati in materia contengono raramente dei riferimenti espressi ad esso⁶²⁵; tuttavia, in base all'utilizzo che ne viene fatto in alcuni strumenti si può ricostruire l'accezione che il diritto internazionale in materia di ambiente attribuisce a questo concetto. La Dichiarazione di Rio sull'ambiente e sullo sviluppo del 1992 impone allo Stato nel cui territorio si verifica un disastro naturale “or

⁶²⁵ Per un esempio in tal senso si veda *Convention on the transboundary effects of industrial accidents*, adottata a Helsinki il 17 marzo 1992, entrata in vigore il 19 aprile 2000, con 41 Stati parte, art. 2.

other emergencies that are likely to produce sudden harmful effects” di notificare immediatamente l’evento agli altri Stati che possono esserne colpiti⁶²⁶. Il termine disastro è stato utilizzato per indicare una situazione di emergenza anche dallo *United Nations Environmental Programme* (UNEP)⁶²⁷ e dalla Commissione del diritto internazionale nel *Progetto di articoli sulla prevenzione del danno ambientale transfrontaliero*⁶²⁸. Nel diritto internazionale dell’ambiente sono considerate emergenze quelle situazioni imprevedibili determinate da cause di origine umana o naturale da cui derivano danni ambientali particolarmente gravi⁶²⁹. Rispetto a queste situazioni sono principalmente previsti obblighi di preparazione della risposta all’evento avverso⁶³⁰ e di notifica immediata del pericolo agli Stati⁶³¹ e agli individui esposti al rischio⁶³². Quindi, con il concetto di disastro ci si riferisce principalmente a ipotesi di danno ambientale che si caratterizzano per la loro imprevedibilità e per la particolare gravità degli effetti che producono e rispetto alle quali sorgono in capo agli Stati obblighi di mitigazione del danno.

Nel *Progetto di articoli sulla prevenzione del danno ambientale transfrontaliero* il concetto di disastro è stato richiamato altresì per indicare la particolare gravità dei danni provocati da quelle attività umane qualificate come ‘ultrapericolose’⁶³³. Queste consistono in attività “*with a danger that is rarely expected to materialize but might assume, on that rare occasion,*

⁶²⁶ Dichiarazione di Rio, Principio 18.

⁶²⁷ Si tratta dell’organismo che nell’ambito delle Nazioni Unite si occupa della promozione della protezione dell’ambiente. Per la definizione di emergenza ambientale quale disastro si veda UNEP, *Further improvement of environmental emergency prevention, preparedness, assessment, response and mitigation*, UNEP/GC.22/INF/5, 13 novembre 2002, par. 3.

⁶²⁸ CDI, *Draft articles on prevention of transboundary harm from hazardous activities, with commentaries*, 53° sessione, UN Doc. A/56/10, 2001, art. 16, comm. 1

⁶²⁹ In tal senso si vedano *Convention on the law of the non-navigational uses of international watercourses*, adottata a New York il 21 maggio 1997, entrata in vigore il 17 agosto 2014, con 37 Stati parte, art. 28, par. 1; UNEP, *Further improvement of environmental emergency prevention*, cit., par. 3; CDI, *Draft articles on prevention of transboundary harm*, cit., art. 17, comm. 3.

⁶³⁰ CDI, *Draft articles on prevention of transboundary harm*, cit., art. 16; *Convention on the law of the non-navigational uses of international watercourses*, cit., art. 28, par. 4; *Convention on the transboundary effects of industrial accidents*, cit., art. 8.

⁶³¹ CDI, *Draft articles on prevention of transboundary harm*, cit., art. 17; *Convention on the law of the non-navigational uses of international watercourses*, cit., art. 28, par. 2; *Convention on the transboundary effects of industrial accidents*, cit., art. 10, par. 2.

⁶³² Convenzione di Aarhus, cit., art. 5, par. 1(c).

⁶³³ CDI, *Draft articles on prevention of transboundary harm*, cit., art. 2, comm. 3.

*grave (more than significant, serious or substantial) proportions*⁶³⁴. La particolare gravità dei rischi derivanti dall'esercizio delle attività 'ultrapericolose' giustifica il sorgere dell'obbligo di agire in via preventiva nonostante la bassa probabilità che un danno ambientale si materializzi⁶³⁵. Tale approccio al rischio è conforme al principio di precauzione, che è contenuto in diversi trattati e strumenti internazionali in materia di ambiente⁶³⁶.

Riferimenti al concetto di disastro si rinvengono in diverse decisioni e risoluzioni delle Conferenze delle parti (o COP) istituite dai trattati in materia di ambiente⁶³⁷. Si tratta di atti privi di forza giuridica vincolante a cui viene generalmente riconosciuta una certa rilevanza in ragione dell'autorevolezza dell'organismo da cui essi provengono⁶³⁸. Le COP adottano questi atti in virtù dei poteri che esse hanno di adattare il contenuto dei trattati in vigore alle novità prodotte dallo sviluppo scientifico e tecnico; delle decisioni e delle risoluzioni delle COP si tiene conto in particolare nell'interpretazione dei trattati. Rilevano altresì i documenti adottati dalle Conferenze delle parti nell'esercizio delle loro funzioni di controllo sull'attuazione dei trattati⁶³⁹. È opportuno notare come negli atti più recenti delle COP sia frequente il richiamo al concetto di disastro; tale sviluppo si deve al fatto che, come si avrà modo di osservare, vi è una tendenza a riconoscere il contributo che gli strumenti giuridici sulla protezione dell'ambiente possono apportare alla riduzione del rischio di disastri⁶⁴⁰.

⁶³⁴ Ivi, art. 1, comm. 2.

⁶³⁵ Ivi, art. 2, comm. 3.

⁶³⁶ Sul principio di precauzione si veda Sands, Peel, Fabra, MacKenzie, *Principles of international environmental law*, Cambridge, 2018, pp. 229-240.

⁶³⁷ Sulla definizione di COP si veda Wierserna, *The new international law-makers? Conferences of the parties to multilateral environmental agreements*, in *Michigan Journal of International Law*, 2009, pp. 234-235.

⁶³⁸ De Chazournes, *Environmental treaties in time*, op. cit., p. 294.

⁶³⁹ Sugli effetti giuridici degli atti adottati dalle COP si veda CDI, *Second report on subsequent agreements and subsequent practice in relation to the interpretation of treaties*, redatto da Nolte, Relatore speciale, A/CN.4/671, 2014, par. 84-111; Wierserna, *The new international law-makers? Conferences of the parties to multilateral environmental agreements*, op. cit, pp. 234 e ss.

⁶⁴⁰ COP UNFCCC, *Outcome of the work of the ad hoc working group on long-term cooperative action under the Convention*, Decisione CP.16, 2010, par. 14(e); COP UNFCCC, *Further guidance in relation to the adaptation communication, including, inter alia, as a component of Nationally Determined Contributions, referred to in Article 7, paragraphs 10 and 11, of the Paris Agreement*, Decisione 9/CMA.1, 15 dicembre 2018,

In questo capitolo si andrà ad esaminare la prassi internazionale rilevante al fine di comprendere quali siano gli obblighi degli Stati in relazione ai rischi di disastro regolati dal diritto internazionale in materia di ambiente. Proseguendo con l'approccio adottato nel Capitolo II, nell'analisi della prassi rilevante si prescindere dal far riferimento alla sola prassi che richiami in modo espresso il concetto di disastro. Si prenderanno invece in considerazione tutti quei trattati e strumenti internazionali in materia di ambiente che contengano disposizioni rilevanti per la prevenzione e la mitigazione dei disastri. A tal fine la nozione di disastro che si adotta in questo capitolo è quella che è stata accolta alla luce dell'analisi della prassi internazionale in materia di disastri compiuta nel Capitolo I e comprensiva di tutte quelle situazioni di origine umana o naturale dalle quali derivano gravi danni alle persone, ai beni e all'ambiente; ne sono esclusi i conflitti armati e le crisi economiche o politiche.

2. L'obbligo di prevenzione dei danni ambientali provocati dall'esercizio di attività industriali pericolose

In questo paragrafo ci si propone di identificare gli obblighi imposti dal diritto internazionale dell'ambiente in relazione ai rischi derivanti dalle attività industriali pericolose. A tal fine, in primo luogo si andrà a definire che cosa si intende per attività industriali pericolose nel diritto internazionale dell'ambiente e quali sono le fonti che disciplinano questa fattispecie; in secondo luogo, si esaminerà la prassi che origina dall'applicazione e dall'attuazione dei trattati e degli altri strumenti internazionali rilevanti in materia. Come si avrà modo di osservare, nonostante la disciplina risulti essere frammentata, si ritiene possibile enucleare alcuni principi applicabili alle attività industriali in generale.

Preambolo; Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite (UNECE), *Resilience to disasters for sustainable development*, ECE/INF/NONE/2015/2/Rev.1, Ginevra, 2019, p. 4; COP Convenzione sulla biodiversità, *Biodiversity and climate change and disaster risk reduction*, Decisione XII/20, 2014.

2.1. La fattispecie delle attività industriali pericolose nel diritto internazionale dell'ambiente

Nel diritto internazionale dell'ambiente vi sono una pluralità di trattati che disciplinano le attività industriali: vi sono trattati che si applicano a specifiche attività⁶⁴¹, altri che proteggono determinate parti dell'ambiente⁶⁴², altri ancora che si occupano di singoli aspetti della gestione dei rischi posti dalle attività pericolose⁶⁴³. Alcuni di questi strumenti hanno una portata universale mentre altri si applicano a livello regionale o sub-regionale. Dall'esame degli atti giuridici rilevanti non risulta vi sia una definizione giuridica di attività industriale pericolosa generalmente accettata.

La Commissione del diritto internazionale nel *Progetto di articoli sulla prevenzione del danno transfrontaliero* ha considerato pericolose le attività dalle quali può derivare un rischio di danno transfrontaliero rilevante⁶⁴⁴. In forza dell'art. 2 di tale progetto, costituisce un danno transfrontaliero rilevante qualsiasi pregiudizio per la salute umana, per i beni e per l'ambiente di un altro Stato che sia misurabile sulla base di criteri oggettivi⁶⁴⁵. La Commissione del diritto internazionale ha scelto di non individuare un elenco dettagliato delle attività considerate pericolose così da far rientrare nell'ambito di applicazione del Progetto di articoli un ampio

⁶⁴¹ *Convention on nuclear safety*, cit.; *Convention on the transboundary effects of industrial accidents*, cit., Allegato I; Direttiva 2012/18/UE del Parlamento europeo e del Consiglio sul controllo del pericolo di incidenti rilevanti connessi con sostanze pericolose (Direttiva Seveso III), 4 luglio 2012, Allegato I; *Basel convention on the control of transboundary movements of hazardous wastes and their disposal*, adottata a Basilea il 22 marzo 1989, entrata in vigore il 5 maggio 1992, con 189 Stati parte.

⁶⁴² *United Nations Convention on the law of the sea* (UNCLOS), adottata a Montego Bay il 10 dicembre 1982, entrata in vigore il 16 novembre 1994, con 168 Stati parte. Per una lista dei trattati in materia di protezione dell'ambiente marino si veda Sands, Peel, Fabra, MacKenzie, *Principles of international environmental law*, op. cit., pp. 467-468.

⁶⁴³ Vi sono, in particolare, trattati che regolano il processo decisionale relativo alle attività industriali pericolose. Si vedano a tal proposito Convenzione di Aarhus, cit.; *Regional agreement on access to information, public participation and justice in environmental matters in Latin America and the Caribbean* (Convenzione di Escazú), adottato a Escazú il 4 marzo 2018, entrato in vigore il 22 aprile 2021, con 12 Stati parte; *Convention on environmental impact assessment in a transboundary context (EIA Convention)*, adottata a Espoo il 25 febbraio 1992, entrata in vigore il 10 settembre 1997, con 45 Stati parte.

⁶⁴⁴ CDI, *Draft articles on prevention of transboundary harm*, cit., art. 1, comm. 2.

⁶⁴⁵ Ivi, art. 2, comm. 4, in cui si afferma che “[t]he harm must lead to a real detrimental effect on matters such as, for example, human health, industry, property, environment or agriculture in other States. Such detrimental effects must be susceptible of being measured by factual and objective standards”.

numero di situazioni. Così, evitando di definire le attività pericolose sulla base di criteri oggettivi predeterminati, la Commissione del diritto internazionale ha potuto individuare regole e principi applicabili anche a quelle attività che di per loro non implicano alcun rischio, ma che possono divenire pericolose a causa della loro esposizione alle calamità naturali⁶⁴⁶.

Alcuni strumenti ritengono pericolose le attività che implicano l'utilizzo di determinate sostanze oltre una certa soglia⁶⁴⁷. Taluni di questi strumenti precisano le quantità e la tipologia di sostanze pericolose⁶⁴⁸ mentre altri rimandano a quanto previsto dall'ordinamento interno degli Stati contraenti⁶⁴⁹. In via generale, sono considerate pericolose le attività che utilizzano sostanze tossiche e infiammabili o quelle attività dalle quali possono derivare esplosioni o altri incidenti⁶⁵⁰. Vi sono altresì strumenti che elencano puntualmente le attività ritenute, per loro stessa natura, pericolose come l'estrazione di petrolio, la fabbricazione di prodotti chimici, lo smaltimento di rifiuti, la produzione di energia, etc.⁶⁵¹. La pericolosità di queste attività deriva dal tipo di operazioni che esse implicano e dalle loro dimensioni.

Alcuni trattati individuano, invece, in maniera generica le attività che gli Stati hanno l'obbligo di regolare al fine di prevenire il danno ambientale. In tal senso va la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982 (CNUDM) che impone di prevenire l'inquinamento marino causato dal rilascio di sostanze tossiche o nocive provenienti da fonti terrestri, dal transito di navi, da attività di estrazione ed esplorazione condotte nei fondali

⁶⁴⁶ Ivi, art. 1, comm. 15, in cui si afferma che “*it is possible that an activity which in its inception did not involve any risk ... might come to do so as a result of some event or development. For example, a perfectly safe reservoir may become dangerous as a result of an earthquake, in which case the continued operation of the reservoir would be an activity involving risk*”.

⁶⁴⁷ *Convention on the transboundary effects of industrial accidents*, cit., art. 1(b); *Convention concerning the prevention of major industrial accidents* (Convenzione ILO), adottata a Ginevra il 22 giugno 1993, entrato in vigore il 3 gennaio 1997, con 18 Stati parte, art. 3(b); Direttiva Seveso III, cit., art. 3, par. 2.

⁶⁴⁸ *Ibidem*.

⁶⁴⁹ Convenzione ILO, cit., art. 3(b).

⁶⁵⁰ Sands, Peel, Fabra, MacKenzie, *Principles of international environmental law*, op. cit., p. 573. In tal senso si veda anche Convenzione ILO, cit, art. 3.

⁶⁵¹ *EIA Convention*, cit., Appendice I; Direttiva 2011/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (Direttiva EIA), 13 dicembre 2011, modificata dalla Direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del consiglio, 16 aprile 2014.

marini e da altre attività dalle quali derivano rischi di incidenti che possono pregiudicare la salubrità delle acque del mare⁶⁵². Nel regolare queste attività gli Stati devono tener conto delle norme e degli standard internazionali rilevanti⁶⁵³. Una tale previsione ha il pregio di mettere in relazione la CNUDM con altri trattati che abbiano tra le loro finalità una maggiore attenzione alla tutela dell'ambiente marino; una tale interazione può contribuire a precisare quali siano le attività che costituiscono un pericolo per il mare. Vi sono infatti strumenti internazionali che individuano in maniera dettagliata i requisiti che un'attività deve avere per essere considerata pericolosa per l'ambiente marino⁶⁵⁴.

Nonostante non vi sia nel diritto internazionale in materia di ambiente una definizione condivisa di attività industriale pericolosa, in via generale si può ritenere che siano considerate pericolose le attività da cui possono derivare situazioni di inquinamento ambientale e altri incidenti come incendi ed esplosioni che producono effetti negativi per la salute umana e per l'ambiente nel suo complesso.

2.2. *L'obbligo di prevenzione del danno ambientale e l'approccio precauzionale*

Le attività industriali pericolose sono divenute l'oggetto di specifiche norme internazionali in quanto da esse possono derivare incidenti che causano danni al territorio di una pluralità di Stati⁶⁵⁵. A tal proposito, la Dichiarazione adottata nel 1972 dalla Conferenza di Stati sull'ambiente umano ha affermato il principio in virtù del quale gli Stati hanno “*the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States*”⁶⁵⁶. Tale principio è stato poi ripreso dalla Dichiarazione della Conferenza di Rio sull'ambiente e sullo sviluppo del 1992⁶⁵⁷ e ne è generalmente riconosciuta la natura di

⁶⁵² UNCLOS, cit., art. 194, par. 3.

⁶⁵³ Ivi, artt. 207-212.

⁶⁵⁴ Si veda ad esempio *OSPAR Convention*, cit., Allegato I.

⁶⁵⁵ Conforti, *Diritto internazionale*, Napoli, 2006, p. 200.

⁶⁵⁶ *Declaration of the United Nations conference on human environment* (Dichiarazione di Stoccolma), *Report of the United Nations conference on human environment*, A/CONF.48/14/Rev.1, Stoccolma, 1972, Principio 21.

⁶⁵⁷ Dichiarazione di Rio, Principio 2.

norma internazionale consuetudinaria⁶⁵⁸. L'obbligo di prevenire il danno ambientale transfrontaliero provocato dalle attività pericolose è inoltre previsto da una pluralità di trattati che contengono obblighi di cooperazione, informazione e consultazione tra le parti⁶⁵⁹.

Vi sono altresì trattati che impongono agli Stati di adottare misure volte a prevenire il danno ambientale a prescindere dalla sua portata transfrontaliera⁶⁶⁰, riconoscendo l'importanza di proteggere l'ambiente in quanto tale⁶⁶¹. Questi strumenti sono ispirati dal concetto di sviluppo sostenibile che, come si è visto nel Capitolo I⁶⁶², richiede di contemperare le esigenze di sviluppo economico con quelle della tutela dell'ambiente⁶⁶³ e produce effetti soprattutto sul piano procedurale⁶⁶⁴.

Ai fini dell'applicazione dell'obbligo di prevenzione è sufficiente che il danno all'ambiente sia rilevante⁶⁶⁵; non è cioè necessario che il danno raggiunga un livello di gravità elevato. Pertanto, si deve sottolineare come l'ambito di applicazione dell'obbligo di prevenzione del danno ambientale risulti essere di portata più ampia rispetto a quello di prevenzione dei disastri. La particolare gravità del danno ambientale può rilevare ai fini della portata dell'obbligo di prevenzione. Infatti, nei casi di danno ambientale grave ('serious') vi è la tendenza a riconoscere l'applicazione di un approccio precauzionale al rischio in forza del quale gli Stati sono tenuti ad agire in via preventiva nonostante non vi sia la certezza scientifica che

⁶⁵⁸ Corte internazionale di giustizia, *Pulp Mills*, cit., par. 101; Permanent Court of arbitration, *Iron Rhine arbitration (Belgium v. Netherlands)*, sentenza del 24 maggio 2005, par. 59, 222; Corte internazionale di giustizia, *Costa Rica c. Nicaragua*, 2015, cit., par. 104; Sands, Peel, Fabra, MacKenzie, *Principles of international environmental law*, op. cit., p. 211. Di diverso avviso è Conforti, *Diritto internazionale*, op. cit., p. 201.

⁶⁵⁹ Per una lista dei trattati contenenti il principio di prevenzione si veda Sands, Peel, Fabra, MacKenzie, *Principles of international environmental law*, op. cit., pp. 212-213.

⁶⁶⁰ Si vedano ad esempio Convenzione di Aarhus, cit.; Convenzione di Escazú, cit.

⁶⁶¹ Singh, *Foreword*, in *Environmental protection and sustainable development*, Londra, 1987, pp. xi-xii.

⁶⁶² Si veda Capitolo I, par. 4.

⁶⁶³ Sul concetto di sviluppo sostenibile si vedano Sands, *International law in the field of sustainable development*, op. cit., pp. 303-381; Cordonier Segger, C. G. Weeramantry (ed.), *Sustainable development principles in the decisions of international courts and tribunals*, Londra, 2017.

⁶⁶⁴ Sugli obblighi procedurali in materia di ambiente si veda Okowa, *Procedural Obligations in international environmental agreements*, in *The British Yearbook of International Law*, Oxford, 1997, pp. 275-336.

⁶⁶⁵ CDI, *Draft articles on prevention of transboundary harm*, cit., art. 1.

dall'attività possano derivare effetti negativi per l'ambiente⁶⁶⁶. L'approccio precauzionale si distingue dall'approccio tradizionale alla prevenzione del danno ambientale in quanto in forza di quest'ultimo l'obbligo di agire in via preventiva sorge solo quando si ha la certezza scientifica che un pregiudizio all'ambiente si produrrà⁶⁶⁷. L'approccio precauzionale ha iniziato ad emergere nel diritto internazionale dell'ambiente a partire dagli anni '80 quando la presa di coscienza circa la gravità dei danni ambientali prodotti dallo sviluppo economico e delle loro potenziali conseguenze sulla vita umana ha reso necessaria la regolamentazione di rischi rispetto ai quali la scienza non era ancora in grado di fornire certezze, né in relazione alla portata né in relazione alla probabilità della loro materializzazione⁶⁶⁸. Il primo trattato ispirato dall'approccio precauzionale è la Convenzione di Vienna per la protezione dello strato di ozono conclusa nel 1985⁶⁶⁹. Successivamente, altri trattati sono stati conclusi ispirandosi all'approccio precauzionale, tra cui la Convenzione quadro delle Nazioni Unite per i cambiamenti climatici⁶⁷⁰ e le convenzioni in materia di biodiversità⁶⁷¹. Non è chiaro se il principio di precauzione abbia assunto la natura di norma internazionale consuetudinaria⁶⁷² né quali potrebbero essere le implicazioni pratiche di una tale norma: il rischio è che l'imposizione di un obbligo di anticipare l'azione preventiva finisca per bloccare lo sviluppo economico degli Stati⁶⁷³. Per tale ragione, come si è detto nel Capitolo I⁶⁷⁴, le principali conseguenze dell'approccio precauzionale finora si sono spiegate sul piano procedurale, per cui esso comporterebbe un obbligo in capo agli Stati di tener conto dei rischi di danno ambientale grave e irreversibile nei processi

⁶⁶⁶ Dichiarazione di Rio, Principio 15. Sul principio di precauzione si veda De Chazournes, *New technologies, the precautionary principle and public participation*, op. cit., pp. 161-194.

⁶⁶⁷ Sands, Peel, Fabra, MacKenzie, *Principles of international environmental law*, op. cit., p. 230.

⁶⁶⁸ De Chazournes, *New technologies, the precautionary principle and public participation*, op. cit., p. 162.

⁶⁶⁹ *Vienna Convention for the protection of the ozone layer*, cit.

⁶⁷⁰ UNFCCC, cit., art. 3, par. 3.

⁶⁷¹ Convenzione sulla diversità biologica, cit., Preambolo; *Cartagena protocol on biosafety – Convention on biological safety*, adottato a Montreal il 16 maggio 2000, entrato in vigore l'11 settembre 2003, con 173 Stati parte, art. 10, par. 6.

⁶⁷² De Chazournes, *Precaution in international law*, op. cit., pp. 25-30.

⁶⁷³ Ivi, p. 34.

⁶⁷⁴ Si veda Capitolo I, par. 4.

decisionali, sebbene si tratti di rischi futuri e incerti. Le corti e i tribunali internazionali sono stati piuttosto cauti quando sono stati chiamati a pronunciarsi sull'esistenza di una norma internazionale volta a imporre l'applicazione di un approccio precauzionale ai rischi di danno ambientale⁶⁷⁵. L'interpretazione più avanzata si è avuta nell'opinione consultiva resa nel 2011 dalla Camera del Tribunale internazionale del diritto del mare (TIDM) in cui è stato affermato che lo Stato che promuove le attività di prospezione ed esplorazione ha l'obbligo di adottare un approccio precauzionale e che *“the precautionary approach is also an integral part of the general obligation of due diligence of sponsoring State”*⁶⁷⁶.

In via generale, alla luce della giurisprudenza e della prassi che emerge dai trattati e dagli altri strumenti internazionali in materia di ambiente nonché dal diritto interno degli Stati⁶⁷⁷ si può ritenere che l'obbligo di prevenzione dei danni ambientali tenda a richiedere agli Stati l'applicazione di un approccio precauzionale quando il rischio di danno è grave e irreversibile.

L'obbligo di prevenire il danno all'ambiente provocato dalle attività pericolose è un obbligo generale di *due diligence*⁶⁷⁸ il cui contenuto minimo può essere enucleato alla luce della giurisprudenza delle corti e dei tribunali internazionali nonché delle norme pertinenti dei trattati e degli altri strumenti internazionali rilevanti in materia.

⁶⁷⁵ Corte internazionale di giustizia, *Pulp Mills*, cit., par. 135, in cui si è affermato che è iniziato *“a trend towards making [precautionary] approach part of customary international law”*; OMC Organo di appello, *European Communities –Biotech*, 2006, cit., par. 7.88-7.89, in cui si è affermato che *“there remain questions regarding the precise definition and content of the precautionary principle...Since the legal status of the precautionary principle remains unsettled...we consider that prudence suggests that we not attempt to resolve this complex issue, particularly if it is not necessary to do so”*.

⁶⁷⁶ ITLOS, *Advisory opinion on responsibilities and obligations in the Area*, cit., par. 121-122, 125-127, 131.

⁶⁷⁷ Gli Stati membri dell'Unione europea hanno l'obbligo di applicare l'approccio precauzionale ai rischi di danno ambientale in forza dell'art. 130r(2) del Trattato sull'Unione Europea. Per altri Stati che hanno integrato nel loro ordinamento interno l'approccio precauzionale ai danni ambientali si veda Corte interamericana, *The environment and human rights*, opinione consultiva, par. 178.

⁶⁷⁸ CDI, *Draft articles on prevention of transboundary harm*, cit., art. 3, comm. 7; ITLOS, *Advisory opinion on responsibilities and obligations in the Area*, cit., par. 117.

2.3. Il contenuto dell'obbligo di prevenzione dei danni ambientali provocati dalle attività industriali pericolose

a) L'obbligo di predisporre un apparato giuridico e amministrativo adeguato a regolare le attività industriali pericolose

Innanzitutto, dal principio di prevenzione discende in capo agli Stati l'obbligo generale di predisporre un apparato legislativo e amministrativo adeguato a prevenire i danni all'ambiente. Questo obbligo è stato affermato dalla citata Dichiarazione di Rio sull'ambiente e sullo sviluppo⁶⁷⁹ e se ne riconosce la natura consuetudinaria, almeno per quanto riguarda la prevenzione del danno ambientale transfrontaliero⁶⁸⁰.

L'obbligo di sviluppare un apparato istituzionale per la protezione effettiva dell'ambiente è stato incorporato nei trattati che regolano le attività industriali pericolose⁶⁸¹. Dall'esame degli strumenti internazionali rilevanti è possibile individuare alcuni requisiti minimi che l'apparato istituzionale deve avere per proteggere in maniera adeguata l'ambiente dagli effetti delle attività industriali. In primo luogo, gli Stati devono garantire che l'avvio di un'attività considerata pericolosa per l'ambiente dipenda dalla concessione di un'autorizzazione da parte delle autorità statali⁶⁸². In questo modo gli Stati sono tenuti ad essere a conoscenza delle attività pericolose realizzate nel loro territorio e a adottare le misure preventive necessarie. Si deve sottolineare come la Commissione del diritto internazionale nel *Progetto di articoli sulla prevenzione del danno transfrontaliero* abbia ritenuto che l'obbligo di autorizzazione per le attività da cui possono derivare danni nel territorio di altri Stati sia un principio fondamentale di diritto internazionale⁶⁸³. In secondo luogo, l'apparato istituzionale deve provvedere a fissare regole per la sicurezza degli impianti industriali e a fare il possibile

⁶⁷⁹ Dichiarazione di Rio, Principio 11.

⁶⁸⁰ CDI, *Draft articles on prevention of transboundary harm*, cit., art. 3, comm. 4.

⁶⁸¹ Si vedano tra gli altri *Convention on the transboundary effects of industrial accidents*, cit., art. 3, par. 4; *Convention on nuclear safety*, cit., artt. 4, 7; UNCLOS, cit., artt. 207-208, 210-211; Convenzione ILO, cit., art. 4.

⁶⁸² *Convention on the transboundary effects of industrial accidents*, cit., Allegato IV; *Convention on nuclear safety*, cit., art. 7, par. 2; UNCLOS, cit., artt. 151, par. 2(a); 210, par. 3; Allegato 3, art. 2; *OSPAR Convention*, cit., Allegato I, artt. 1-2.

⁶⁸³ CDI, *Draft articles on prevention of transboundary harm*, cit., art. 6, comm.1.

affinché esse siano rese effettive⁶⁸⁴. Sono misure di sicurezza quelle volte a ridurre la probabilità che avvengano incidenti come fuoriuscite di sostanze tossiche, incendi, esplosioni, etc.⁶⁸⁵. Tra le misure volte a prevenire i danni provocati dall'esercizio delle attività industriali viene attribuita particolare importanza alle scelte sulla collocazione degli impianti industriali⁶⁸⁶. Alcuni strumenti individuano criteri affinché il posizionamento dell'attività industriale sia adeguato a prevenire o a ridurre i rischi di incidente. Ad esempio, la direttiva dell'Unione europea in materia di incidenti provocati dall'utilizzo di sostanze pericolose prevede obblighi di prevenzione specifici in relazione a quegli stabilimenti che in ragione della loro posizione geografica e della loro vicinanza ad altri impianti industriali pongono un rischio più elevato di incidente⁶⁸⁷. Inoltre, la stessa direttiva impone agli Stati membri di tener conto dei rischi di incidente industriale nei loro piani di urbanizzazione⁶⁸⁸ e di garantire che vi sia una certa distanza tra gli stabilimenti industriali e le aree residenziali⁶⁸⁹. Questo obbligo è previsto anche dalla Convenzione per la prevenzione degli incidenti industriali⁶⁹⁰ adottata nell'ambito dell'Organizzazione internazionale del lavoro (ILO).

Al fine di garantire che le leggi in materia di prevenzione degli incidenti industriali siano effettive è necessario che gli Stati predispongano un sistema per vigilare sul rispetto delle norme in vigore. A tal proposito, gli strumenti internazionali prevedono che vengano designate le autorità responsabili a garantire l'attuazione delle norme sulla prevenzione dei danni derivanti dalle attività industriali⁶⁹¹ e che vengano realizzate ispezioni periodiche⁶⁹². Taluni strumenti contengono inoltre disposizioni dettagliate

⁶⁸⁴ *Convention on the transboundary effects of industrial accidents*, cit., Allegato IV; *Convention on nuclear safety*, cit., art. 7, par. 2; Convenzione ILO, cit., art. 4.

⁶⁸⁵ CDI, *Draft articles on prevention of transboundary harm*, cit., art. 16, comm. 1.

⁶⁸⁶ *Ibidem*.

⁶⁸⁷ Direttiva Seveso III, cit., art. 9.

⁶⁸⁸ *Ivi*, art. 13, par. 1.

⁶⁸⁹ *Ivi*, art. 13, par. 2(a).

⁶⁹⁰ Convenzione ILO, cit., art. 17. In tal senso si vedano anche *Convention on the transboundary effects of industrial accidents*, cit., art. 7 e Allegato V; *Convention on nuclear safety*, cit., art. 17.

⁶⁹¹ Direttiva Seveso III, cit., art. 6, par. 1; *Convention on nuclear safety*, cit., art. 8, par. 1; Convenzione ILO, cit., art. 7.

⁶⁹² Direttiva Seveso III, cit., art. 5, par. 2 e art. 20; *Convention on the transboundary effects of industrial accidents*, cit., Allegato IV; *Convention on nuclear safety*, cit., art. 7, par. 2 e art. 14; Convenzione ILO, cit., artt. 7, 8, 18; *OSPAR Convention*, cit., Allegato I, art. 2.

sulle modalità per garantire che i soggetti incaricati facciano rispettare la normativa in materia di sicurezza delle attività industriali⁶⁹³.

b) Gli obblighi di identificazione e di valutazione dei rischi

Nel Capitolo II si è visto come tra le misure preventive che gli Stati devono adottare per proteggere la salute e il benessere degli individui dalle conseguenze dell'esposizione ad un ambiente insalubre vi sia la valutazione dei rischi di danno ambientale che possono derivare dalle attività industriali⁶⁹⁴. L'obbligo di valutare l'impatto sull'ambiente delle attività pericolose si è sviluppato nell'ambito del diritto internazionale in materia di ambiente. La Corte internazionale di giustizia e il Tribunale internazionale del mare hanno riconosciuto come in caso di attività industriale da cui possono derivare danni rilevanti all'ambiente di altri Stati, vi sia un obbligo in capo allo Stato nel cui territorio l'attività viene realizzata di compiere una previa valutazione dell'impatto ambientale (*environmental impact assessment* o EIA) che l'attività può avere⁶⁹⁵. Tale misura consiste in una procedura volta a stabilire i rischi per l'ambiente che possono derivare dallo svolgimento di un'attività pericolosa⁶⁹⁶. Sulla base dei risultati della valutazione di impatto ambientale gli Stati decidono se autorizzare o meno l'attività pericolosa e quali misure precauzionali adottare per evitare che ne derivino dei danni all'ambiente⁶⁹⁷. L'espletamento della procedura di valutazione di impatto ambientale prima di iniziare un'attività pericolosa per l'ambiente è stato riconosciuto dalla giurisprudenza come una misura minima essenziale affinché gli Stati possano adempiere all'obbligo di

⁶⁹³ Direttiva Seveso III, cit., art. 5, par. 1; art. 8, par. 1; art. 10, par. 1; *Convention on the transboundary effects of industrial accidents*, cit., art. 3, par. 3 e art. 6, par. 2; Convenzione ILO, cit., artt. 10-12.

⁶⁹⁴ Si veda Capitolo II, par. 3.2(b).

⁶⁹⁵ Corte internazionale di giustizia, *Pulp Mills*, cit., par. 204; Corte internazionale di giustizia, *Costa Rica c. Nicaragua*, 2015, cit., par. 104; ITLOS, *Advisory opinion on responsibilities and obligations in the Area*, cit., par. 122. Sull'obbligo di compiere una valutazione di impatto ambientale si veda anche CDI, *Draft articles on prevention of transboundary harm*, cit., art. 7.

⁶⁹⁶ *EIA Convention*, cit., art. 1.

⁶⁹⁷ Sands, Peel, Fabra, MacKenzie, *Principles of international environmental law*, op. cit., p. 657.

prevenzione del danno ambientale⁶⁹⁸. La misura in questione è inoltre stata inserita in diversi trattati⁶⁹⁹ e strumenti internazionali⁷⁰⁰ in materia di tutela dell'ambiente.

La giurisprudenza e la gran parte dei trattati che riconoscono l'obbligo di valutazione di impatto ambientale non individuano i requisiti che questa procedura deve avere⁷⁰¹. Tuttavia, sulla base di quanto previsto da alcune fonti di tipo pattizio e da altri strumenti internazionali rilevanti, nonché sulla base di quanto affermato dalla Camera del Tribunale internazionale del diritto del mare nel parere del 2011⁷⁰², è possibile individuare un contenuto più preciso della procedura di valutazione di impatto ambientale.

Innanzitutto, l'obbligo di compiere una valutazione di impatto ambientale sorge in relazione a quelle attività industriali che pongono dei rischi di danno ambientale rilevante. Gli Stati sono quindi tenuti a identificare le attività da cui possono derivare questi rischi. Ne risulta che dall'obbligo di

⁶⁹⁸ Corte internazionale di giustizia, *Pulp Mills*, cit., par. 204: “*it may now be considered a requirement under general international law to undertake an environmental impact assessment where there is a risk that the proposed industrial activity may have a significant adverse impact in a transboundary context, in particular, on a shared resource. Moreover, due diligence, and the duty of vigilance and prevention which it implies, would not be considered to have been exercised, if a party planning works liable to affect the régime of the river or the quality of its waters did not undertake an environmental impact assessment on the potential effects of such works*”; Corte internazionale di giustizia, *Costa Rica c. Nicaragua*, 2015, cit., par. 104: “*to fulfil its obligation to exercise due diligence in preventing significant transboundary environmental harm, a State must, before embarking on an activity having the potential adversely to affect the environment of another State, ascertain if there is a risk of significant transboundary harm, which would trigger the requirement to carry out an environmental impact assessment*”; ITLOS, *Advisory opinion on responsibilities and obligations in the Area*, cit., par. 149, in cui la Camera ha affermato che la realizzazione dell'EIA è “*a general obligation under customary international law*”.

⁶⁹⁹ *EIA Convention*, cit.; Direttiva EIA, cit.; UNCLOS, cit., art. 206; Convenzione ILO, cit., art. 9; *Convention on the transboundary effects of industrial accidents*, cit., art. 4 e Allegato III; Convenzione di Aarhus, cit., art. 6 par. 2 e Allegato I. Per una lista dei trattati che prevedono obblighi di valutazione di impatto ambientale si veda Sands, Peel, Fabra, MacKenzie, *Principles of international environmental law*, op. cit., pp. 662-674.

⁷⁰⁰ Dichiarazione di Rio, art. 17; UNEP, *Goals and principles of environmental impact assessment*, UNEP/GC/Dec./14/25, 1987.

⁷⁰¹ Si vedano, ad esempio, Corte internazionale di giustizia, *Pulp Mills*, cit., par. 204: “*It is for each State to determine in its domestic legislation or in the authorization process for the project, the specific content of the environmental impact assessment*”; Corte internazionale di giustizia, *Costa Rica c. Nicaragua*, 2015, cit., par. 104: “*Determination of the content of the environmental impact assessment should be made in light of the specific circumstances of each case*”; CDI, *Draft articles on prevention of transboundary harm*, cit., art. 7, comm. 5.

⁷⁰² ITLOS, *Advisory opinion on responsibilities and obligations in the Area*, cit., par. 149.

valutazione dell'impatto ambientale derivi un obbligo preliminare di venire a conoscenza delle attività che possono costituire un rischio per l'ambiente. In tal senso sembra essersi espressa la Corte internazionale di giustizia quando ha affermato che lo Stato ha l'obbligo “[to] ascertain if there is a risk of significant transboundary harm, which would trigger the requirement to carry out an environmental impact assessment”⁷⁰³. L'obbligo di agire per identificare i rischi per l'ambiente è stato riconosciuto nel *Progetto di articoli sulla prevenzione del danno ambientale transfrontaliero*, secondo il quale l'obbligo di prevenzione “extends to taking appropriate measures to identify activities which involve such a risk”⁷⁰⁴. Questo obbligo è contenuto anche in diversi trattati in materia di prevenzione del danno ambientale⁷⁰⁵, nei quali talvolta sono indicate le misure specifiche che gli Stati devono adottare per identificare le attività dalle quali possono derivare dei rischi per l'ambiente. Ad esempio, la direttiva dell'Unione europea relativa agli incidenti dovuti all'utilizzo di sostanze pericolose impone agli Stati membri di fare in modo che i gestori degli stabilimenti industriali forniscano periodicamente alle autorità pubbliche le informazioni sui rischi posti dall'attività industriale⁷⁰⁶; la Convenzione dell'ILO sulla prevenzione degli incidenti industriali contiene un obbligo di redigere un elenco di attività da cui possono derivare incidenti e di aggiornarlo regolarmente⁷⁰⁷; la Convenzione di Aarhus prevede un obbligo generale per gli Stati di possedere le informazioni sullo stato dell'ambiente⁷⁰⁸.

Se dalle informazioni a disposizione delle autorità statali risulti che un'attività costituisce un rischio per l'ambiente, lo Stato è tenuto a compiere una valutazione di impatto ambientale. Questo obbligo riguarda le attività

⁷⁰³ Corte internazionale di giustizia, *Costa Rica c. Nicaragua*, 2015, cit., par. 104.

⁷⁰⁴ CDI, *Draft articles on prevention of transboundary harm*, cit., art. 3, comm. 5.

⁷⁰⁵ Direttiva Seveso III, cit., art. 7, par. 1; Convenzione ILO, cit., art. 5; *Convention on the transboundary effects of industrial accidents*, cit., art. 4, par. 1 e Allegato IV; UNCLOS, cit., art. 204; *OSPAR Convention*, cit., art. 6 e Allegato IV; Convenzione di Aarhus, cit., art. 5, par. 1; Convenzione di Escazú, cit., art. 6.

⁷⁰⁶ Direttiva Seveso III, cit., art. 7, par. 1.

⁷⁰⁷ Convenzione ILO, cit., art. 5.

⁷⁰⁸ Convenzione di Aarhus, cit., art. 5, par. 1. Lo stesso obbligo è previsto dalla Convenzione di Escazú, cit., art. 6.

che ancora devono essere autorizzate e vi è una tendenza a riconoscerlo anche per tutta la durata dello svolgimento delle attività⁷⁰⁹.

Indicazioni importanti sul contenuto che dovrebbe avere l'EIA vengono fornite dai *Goals and Principles of Environmental Impact Assessment*, testo adottato dal Programma dell'ONU per la protezione dell'ambiente⁷¹⁰. Sebbene esso sia privo di forza giuridica vincolante si ritiene che i principi in esso enunciati riflettano i requisiti minimi che la procedura dovrebbe avere, alla luce della prassi interna e internazionale degli Stati⁷¹¹. A questo documento ha fatto riferimento anche la Corte interamericana dei diritti umani⁷¹². In virtù delle linee guida dell'UNEP, l'EIA dovrebbe contenere una descrizione dell'attività che si intende realizzare e dell'ambiente che potrebbe esserne colpito; le informazioni necessarie a valutare i possibili rischi per l'ambiente; una descrizione delle possibili alternative rispetto alla realizzazione del progetto; una previsione sull'impatto a lungo termine che l'attività potrebbe avere sull'ambiente; le informazioni sulle misure di mitigazione dei possibili danni e sulle incertezze scientifiche relative agli effetti dell'attività. L'atto conclusivo dell'EIA dovrebbe inoltre spiegare in maniera riassuntiva e con un linguaggio non tecnico i risultati emersi dall'espletamento della procedura⁷¹³. Un contenuto simile è stato individuato da altri due strumenti internazionali rilevanti, la *Convention on environmental impact assessment in a transboundary context*⁷¹⁴ e la Direttiva dell'Unione europea sulla valutazione dell'impatto ambientale⁷¹⁵. In particolare, quest'ultimo strumento precisa che nella valutazione di impatto ambientale si debba tener conto anche di quei rischi per l'ambiente che possono derivare dalla vulnerabilità dell'attività industriale alle calamità naturali⁷¹⁶. Una tale previsione è stata introdotta dalla modifica alla direttiva

⁷⁰⁹ In tal senso Corte internazionale di giustizia, *Gabčikovo-Nagymaros*, cit., par. 140; *Convention on nuclear safety*, cit., art. 14; *EIA Convention*, cit., Appendice V secondo la quale gli Stati interessati decidono insieme se continuare la valutazione dei rischi posti dall'attività dopo che questa è stata autorizzata.

⁷¹⁰ UNEP, *Goals and principles of environmental impact assessment*, cit.

⁷¹¹ Sands, Peel, Fabra, MacKenzie, *Principles of international environmental law*, op. cit., p. 660.

⁷¹² Corte interamericana, *The environment and human rights*, opinione consultiva, par. 150.

⁷¹³ UNEP, *Goals and principles of environmental impact assessment*, cit., Principio 4.

⁷¹⁴ *EIA Convention*, cit., Appendice II.

⁷¹⁵ Direttiva EIA, cit., art. 2 par. 1 e art. 3.

⁷¹⁶ Ivi, art. 3, par. 2.

apportata nel 2014, con il fine di includere nella legislazione dell'UE un riferimento esplicito alla crescente rilevanza assunta dalle questioni dei cambiamenti climatici e delle calamità naturali nella comunità internazionale⁷¹⁷. La vulnerabilità agli eventi naturali estremi è divenuta altresì un aspetto di cui tener conto al fine di stabilire se una valutazione di impatto ambientale deve essere realizzata⁷¹⁸.

Indicazioni sul contenuto che dovrebbero avere le procedure di valutazione di impatto ambientale in relazione alle attività che possono avere effetti negativi sull'ambiente marino sono state date dalla Camera del TIDM nel parere del 2011. Questa ha ritenuto rilevanti ai fini della determinazione dei requisiti dell'EIA alcuni strumenti riguardanti la disciplina di specifiche sostanze pericolose per il mare in quanto contenenti linee guida dettagliate sulle informazioni che la valutazione di impatto ambientale dovrebbe fornire⁷¹⁹.

L'obbligo di compiere una valutazione di impatto ambientale implica che gli Stati devono tener conto delle informazioni acquisite tramite la procedura nella decisione relativa alla realizzazione dell'attività pericolosa. Così se il rischio risulta essere troppo elevato lo Stato sarà tenuto a non autorizzare l'attività o a bloccarla. Lo Stato potrà anche decidere di permetterla adottando delle precauzioni. Ne consegue che al fine di stabilire se uno Stato abbia rispettato l'obbligo di valutazione di impatto ambientale sia importante determinare la soglia di rischio ritenuta accettabile. A tal proposito rileva l'obbligo di garantire al pubblico di partecipare alla procedura di valutazione di impatto ambientale⁷²⁰. Infatti, questa misura permette agli individui che possono essere colpiti dagli effetti negativi dell'attività industriale di manifestare le loro preoccupazioni e i loro

⁷¹⁷ Direttiva 2014/52/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014 che modifica la direttiva 2011/92/UE concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, Considerando 7.

⁷¹⁸ Ivi, Allegato III, par. 1(f) in cui si afferma che “[l]e caratteristiche dei progetti devono essere prese in considerazione, tenendo conto in particolare: dei rischi di gravi incidenti e/o calamità attinenti al progetto in questione, inclusi quelli dovuti al cambiamento climatico, in base alle conoscenze scientifiche”.

⁷¹⁹ ITLOS, *Advisory opinion on responsibilities and obligations in the Area*, cit., par. 149.

⁷²⁰ UNEP, *Goals and principles of environmental impact assessment*, cit., Principi 7 e 8; *EIA Convention*, cit., art. 3, par. 8; Direttiva EIA, cit., art. 6, par. 5. Sulla misura della partecipazione pubblica ai processi decisionali in ambito ambientale si veda Boutillon, *The precautionary principle: development of an international standard*, op. cit., p. 440.

interessi rispetto al progetto e di contribuire alla decisione relativa all'autorizzazione dell'attività.

La scelta dello Stato di autorizzare o meno un'attività pericolosa dipende altresì dal livello di protezione dell'ambiente che deve essere garantito. Vi sono ad esempio trattati che riconoscono un livello di tutela ambientale particolarmente elevato e prevedono a tal fine l'applicazione di un approccio precauzionale ai rischi di danno ambientale⁷²¹.

Si nota infine lo sviluppo di una tendenza volta a riconoscere l'obbligo di valutare i rischi in relazione ai piani o ai programmi da cui possono derivare danni per l'ambiente. In questo caso la procedura è espletata in un momento anteriore, permettendo di meglio integrare le considerazioni sui rischi risultanti dalla valutazione nella decisione finale. Si parla a tal riguardo di *strategic environmental assessment*⁷²².

c) *Gli obblighi di informazione*

Oltre a rilevare nei processi decisionali, le informazioni relative ai rischi per l'ambiente posti dalle attività pericolose devono, entro certi limiti, essere messe a disposizione del pubblico e degli altri Stati. Un obbligo di informazione è contenuto in pressoché tutti i trattati in materia di ambiente⁷²³. Esso contribuisce alla realizzazione di diversi obiettivi e ha assunto una pluralità di forme. In questa sede ci si limiterà ad analizzare soltanto alcune di esse⁷²⁴.

Innanzitutto, gran parte dei trattati in materia di ambiente prevedono l'obbligo di presentare rapporti periodici a un organismo o agli altri Stati parte contenenti informazioni volte a permettere di valutare il livello di

⁷²¹ Sulle implicazioni del principio di precauzione si vedano Sands, Peel, Fabra, MacKenzie, *Principles of international environmental law*, p. 234; Commissione europea, Comunicazione sul principio di precauzione, COM(2000), 2 febbraio 2000. Sulla rilevanza del principio di precauzione nella procedura di valutazione dei rischi si veda De Chazournes, *New technologies, the precautionary principle and public participation*, op. cit., p. 173.

⁷²² Direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente; *Protocol on strategic environmental assessment to the convention on environmental impact assessment in a transboundary context*, adottato a Kiev il 21 maggio 2003, entrato in vigore l'11 luglio 2010, con 33 Stati parte.

⁷²³ Sands, Peel, Fabra, MacKenzie, *Principles of international environmental law*, op. cit., p. 685.

⁷²⁴ Per una trattazione esaustiva si veda *ivi*, pp. 684-694.

attuazione del trattato. Le informazioni richieste a questo scopo possono riguardare le misure adottate da ciascuno Stato parte per raggiungere gli obiettivi del trattato, i danni ambientali verificatisi nel territorio di ciascuno, le attività pericolose che sono state autorizzate, etc.⁷²⁵. L'obbligo di presentare rapporti periodici ha sia il fine di spingere gli Stati ad incrementare gli sforzi nell'attuazione dei trattati sottoscritti sia la funzione di contribuire ad accrescere le conoscenze della comunità internazionale in relazione ai rischi ambientali. Tale funzione dell'obbligo di presentare rapporti è stata, ad esempio, riconosciuta dalla COP della Convenzione sugli effetti transfrontalieri degli incidenti industriali, la quale ha invitato gli Stati a fornire maggiori informazioni sulla natura e sul posizionamento delle attività pericolose *“in order to improve understanding of the specific disaster risks and to prepare for them, in accordance with priority 1 (“Understanding disaster risk”) of the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030”*⁷²⁶.

L'obbligo di informare altri Stati sorge altresì quando si intende realizzare un'attività che può avere effetti negativi transfrontalieri o che può danneggiare una risorsa naturale condivisa con più Stati. In questo caso l'obbligo di informare è funzionale a permettere la consultazione tra i vari Stati interessati così da giungere a una soluzione che garantisca un giusto bilanciamento tra gli interessi contrapposti. Questo obbligo è previsto in alcuni strumenti internazionali⁷²⁷ ed è stato riconosciuto in alcune pronunce di tribunali e corti internazionali⁷²⁸. L'obbligo di informare di cui si è appena detto riguarda le attività pericolose che ancora devono essere autorizzate e da cui possono derivare dei rischi per l'ambiente di altri Stati. Da questo obbligo si distingue quello di notificare una situazione di emergenza intervenuta nel proprio territorio dalla quale deriva un rischio di

⁷²⁵ Ivi, p. 690.

⁷²⁶ COP *Convention on the transboundary effects of industrial accidents, Updated draft decision on strengthening the implementation of the Convention*, ECE/CP.TEIA/2020/L.2, 20 novembre 2020, par. 10.

⁷²⁷ UNEP, *Draft principles of conduct for the guidance of States in the conservation and harmonious exploitation of natural resources shared by two or more States*, UNEP/GC/101, 1977, Principio 7; CDI, *Draft articles on prevention of transboundary harm*, cit., art. 8; *Convention on the law of the non-navigational uses of international watercourses*, cit., art. 11.

⁷²⁸ *Lake Lanoux Arbitration* (Francia c. Spagna), RIAA 281, 16 novembre 1957, par. 17; Corte internazionale di giustizia, *Costa Rica c. Nicaragua*, 2015, cit., par. 108.

danno transfrontaliero grave e imminente. Questo obbligo è previsto da diversi trattati contenenti disposizioni rilevanti per la disciplina delle attività pericolose⁷²⁹; esso ha l'obiettivo di mettere gli Stati il cui territorio è in pericolo nelle condizioni di prepararsi alla risposta e di mitigare l'impatto dell'emergenza. L'importanza dell'obbligo di notificare è venuta in rilievo in occasione dell'incidente nucleare di Chernobyl. In quella circostanza il comportamento dell'Unione Sovietica venne criticato in quanto si riteneva che essa avesse ritardato la diffusione delle informazioni sui rischi di danno transfrontaliero provocati dalle conseguenze radioattive dell'incidente⁷³⁰. L'episodio di Chernobyl ha spinto gli Stati all'adozione della Convenzione sulla tempestiva notifica degli incidenti nucleari⁷³¹ che impone di fornire quanto prima agli Stati che possono essere colpiti dall'incidente nucleare le informazioni sulla natura, sul momento e sul luogo dell'evento⁷³². Il trattato rimette alla discrezionalità dello Stato nel cui territorio ha luogo l'incidente la valutazione circa la pericolosità dell'evento per gli altri Stati; perciò, nel caso in cui esso ritenga che la fuoriuscita di materiale radioattivo non produca conseguenze negative transfrontaliere può decidere di non notificare l'episodio⁷³³. Un limite della Convenzione consiste nell'assenza di previsioni che impongano agli Stati di fornire le informazioni sui rischi di emergenza nucleare ai loro cittadini⁷³⁴.

L'obbligo di far conoscere agli individui i rischi posti dalle attività pericolose è previsto in diversi altri strumenti internazionali in materia di ambiente⁷³⁵ e, come si è visto nel Capitolo II, ne è stata riconosciuta la

⁷²⁹ UNCLOS, cit., art. 198; *Convention on the transboundary effects of industrial accidents*, cit., art. 10; *Convention on the law of the non-navigational uses of international watercourses*, cit., art. 28, par. 2.

⁷³⁰ Sands, Peel, Fabra, MacKenzie, *Principles of international environmental law*, op. cit., p. 700.

⁷³¹ *Convention on early notification of a nuclear accident*, adottata a Vienna il 29 settembre 1986, entrata in vigore il 27 ottobre 1986, 127 Stati parte.

⁷³² Ivi, art. 2.

⁷³³ Ivi, art. 1, par. 1.

⁷³⁴ Una tale previsione è contenuta nelle linee guida adottate dall'International atomic energy agency (IAEA), *Guidelines on reportable events, integrated planning and information exchange in a transboundary release of radioactive materials*, INF/IRC/321, 1985, par. 4.5.1.

⁷³⁵ Si vedano ad esempio Convenzione di Aarhus, cit., artt. 4-5; Convenzione di Escazú, cit., art. 5; *OSPAR Convention*, cit., art. 9; Direttiva Seveso III, cit., art. 15, par. 2; *Convention on the transboundary effects of industrial accidents*, cit., Allegato VIII.

rilevanza ai fini della protezione dei diritti umani⁷³⁶. Dall'esame degli strumenti internazionali in materia di ambiente è possibile determinare in maniera più precisa il contenuto dell'obbligo in oggetto. Innanzitutto, si deve distinguere l'obbligo di garantire l'accesso alle informazioni sui rischi posti dalle attività pericolose dall'obbligo di fornire queste informazioni anche in assenza di una previa richiesta. Si tratta di obblighi che perseguono obiettivi diversi e che, di conseguenza, hanno una diversa portata.

L'obbligo di rendere disponibili agli individui le informazioni riguardanti le attività pericolose per l'ambiente è necessario a permettere la partecipazione pubblica effettiva ai processi decisionali⁷³⁷ e ha altresì la funzione di rendere trasparenti le procedure che conducono le autorità nazionali all'adozione delle decisioni riguardanti la gestione dei rischi ambientali. È per effetto di questo obbligo che saranno quindi maggiori le possibilità di far valere la responsabilità degli Stati per le loro scelte in materia di ambiente⁷³⁸. L'accesso alle informazioni sui rischi posti dalle attività pericolose per l'ambiente deve essere garantito a chiunque ne faccia richiesta, a prescindere dall'esistenza di un interesse personale ad avere l'informazione⁷³⁹. Le informazioni che devono essere messe a disposizione possono riguardare lo stato dell'ambiente in generale⁷⁴⁰, i rischi posti dalle attività pericolose già avviate⁷⁴¹ e quelli derivanti da futuri progetti industriali⁷⁴². Tuttavia, l'obbligo di garantire l'accesso alle informazioni sui rischi per l'ambiente posti dalle attività pericolose non è assoluto: agli Stati è concesso di rifiutare la pubblicazione di quelle informazioni che possono pregiudicare esigenze particolari di segretezza protette dal diritto interno, la pubblica sicurezza e la difesa nazionale⁷⁴³. Tutte queste circostanze in cui

⁷³⁶ Si veda Capitolo II, par. 3.2(c).

⁷³⁷ Dichiarazione di Rio, Principio 10; Direttiva Seveso III, cit., art. 15, par. 3; CDI, *Draft articles on prevention of transboundary harm*, cit., art. 13, comm. 4; Convenzione di Aarhus, cit., Preambolo.

⁷³⁸ *Ibidem*.

⁷³⁹ Ivi, art. 4, par. 1; *OSPAR Convention*, cit., art. 9; Direttiva Seveso III, cit., art. 15, par. 2; Convenzione di Escazú, cit., art. 5, par. 2.

⁷⁴⁰ Convenzione di Aarhus, cit., art. 2, par. 3; Convenzione di Escazú, cit., art. 2; *OSPAR Convention*, cit., art. 9.

⁷⁴¹ Direttiva Seveso III, cit., art. 14 e Allegato V

⁷⁴² Ivi, art. 15; Convenzione di Aarhus, cit., art. 6, par. 2.

⁷⁴³ I trattati elencano le ragioni per cui gli Stati possono rifiutare l'accesso alle informazioni. Si vedano a tal proposito Convenzione di Aarhus, cit., art. 4, par. 3; *OSPAR*

gli Stati possono negare l'accesso alle informazioni in materia di ambiente vanno comunque interpretate in maniera restrittiva⁷⁴⁴ e gli Stati sono tenuti a motivare le ragioni del rifiuto⁷⁴⁵.

Affinché la messa a disposizione delle informazioni sia effettiva gli Stati devono fare in modo che gli individui sappiano come poter avere accesso alle informazioni⁷⁴⁶ e devono far sì che tale accesso venga garantito anche ai soggetti più vulnerabili⁷⁴⁷. Devono altresì essere facilitate le modalità di accesso. A tal proposito, sono previsti obblighi di predisposizione di registri pubblici e di *database* contenenti le informazioni in materia di ambiente⁷⁴⁸.

L'accesso alle informazioni sui rischi di cui si è detto finora mira essenzialmente a garantire la pubblicità delle questioni riguardanti l'ambiente. Diverso è l'obiettivo perseguito dall'obbligo di fornire agli individui le informazioni sui rischi posti dalle attività pericolose. Questa misura vuole far sì che coloro che possono subire gli effetti negativi di un'attività industriale siano messi nelle condizioni di adottare misure di prevenzione e di mitigazione del danno⁷⁴⁹. Pertanto, i beneficiari dell'informazione sono soltanto coloro che sono esposti ai rischi derivanti dall'attività pericolosa⁷⁵⁰. Questi devono essere informati dei rischi di

Convention, cit., art. 9, par. 3; Convenzione di Escazú, cit., art. 5, par. 5; Direttiva Seveso III, cit., art. 22.

⁷⁴⁴ Convenzione di Aarhus, cit., art. 4, par. 3; Direttiva 2003/4/CE del Parlamento europeo e del Consiglio sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale, 28 gennaio 2003, art. 4, par. 2; Convenzione di Escazú, cit., art. 5, par. 7.

⁷⁴⁵ Convenzione di Aarhus, cit., art. 4, par. 7; Convenzione di Escazú, cit., art. 5, par. 8; *OSPAR Convention*, cit., art. 9, par. 4.

⁷⁴⁶ Convenzione di Aarhus, cit., art. 5, par. 2.

⁷⁴⁷ Convenzione di Escazú, cit., art. 5, par. 3.

⁷⁴⁸ Direttiva Seveso III, cit., art. 14; UNCLOS, cit., art. 205; Convenzione di Escazú, cit., art. 6, par. 4 e par. 7; Convenzione di Aarhus, cit., art. 5, par. 2-7; *Protocol on pollutant release and transfer registers to the Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters*, adottato a Kiev il 21 maggio 2003, entrato in vigore l'8 ottobre 2009, con 38 Stati parte.

⁷⁴⁹ Convenzione di Escazú, cit., art. 6, par. 5; Convenzione di Aarhus, cit., art. 5, par. 1(c).

⁷⁵⁰ Direttiva Seveso III, cit., art. 14, par. 2; *Convention on the transboundary effects of industrial accidents*, cit., art. 9; *Convention on nuclear safety*, cit., art. 16, par. 2; CDI, *Draft articles on prevention of transboundary harm*, cit., art. 13; Convenzione di Aarhus, cit., art. 5, par. 1(c); *EIA Convention*, cit., art. 3, par. 8; Convenzione ILO, cit., art. 9. Un obbligo generale di diffusione delle informazioni in materia di ambiente è invece previsto dalla Convenzione di Escazú, cit., art. 6, par. 1 e par. 5. Si veda anche CDI, *Draft articles on prevention of transboundary harm*, art. 13, comm. 2.

incidente⁷⁵¹, delle misure di sicurezza esistenti⁷⁵², del comportamento da adottare in caso di emergenza⁷⁵³ e delle modalità con cui verrà dato l'allarme⁷⁵⁴. Per essere efficace, l'informazione deve essere diffusa prontamente e in modalità tali per cui essa risulti comprensibile ai destinatari⁷⁵⁵.

d) La partecipazione pubblica ai processi decisionali riguardanti l'esercizio di attività industriali pericolose

Nei paragrafi precedenti si è fatto riferimento all'obbligo di garantire la partecipazione pubblica ai processi decisionali riguardanti le attività pericolose per l'ambiente. È un obbligo previsto da diversi strumenti internazionali riguardanti l'ambiente e ha acquisito una crescente rilevanza in ragione del riconoscimento che ha ricevuto dalla giurisprudenza in materia di protezione dei diritti umani⁷⁵⁶. Esso impone di dare agli individui l'opportunità di esprimere le loro opinioni in relazione alle scelte che possono avere un impatto sull'ambiente e di tener conto delle opinioni raccolte nella decisione finale. Si è visto come questa misura svolga una duplice funzione: essa aumenta la legittimità delle decisioni riguardanti la gestione dei rischi ambientali in quanto permette alle autorità nazionali di prendere decisioni che riflettono il livello di rischio ritenuto accettabile dalla società⁷⁵⁷ e inoltre aumenta la responsabilità degli Stati per le loro scelte in materia di ambiente. Una conseguenza di questa misura è infatti quella per cui gli Stati devono indicare la rilevanza ai fini della scelta finale delle opinioni espresse dagli individui e devono concedere a questi ultimi

⁷⁵¹ Convenzione ILO, cit., artt. 9, 20; Direttiva Seveso III, cit., art. 14 e Allegato V; *Convention on the transboundary effects of industrial accidents*, cit., Allegato VIII.

⁷⁵² Convenzione ILO, cit., art. 16; Direttiva Seveso III, cit., Allegato V e art. 17; *Convention on nuclear safety*, cit., art. 16, par. 2.

⁷⁵³ Convenzione ILO, cit., art. 16; Direttiva Seveso III, cit., Allegato V; *Convention on the transboundary effects of industrial accidents*, cit., Allegato VIII.

⁷⁵⁴ Direttiva Seveso III, cit., Allegato V; *Convention on the transboundary effects of industrial accidents*, cit., Allegato VIII.

⁷⁵⁵ Direttiva Seveso III, cit., Allegato V; Convenzione di Escazú, cit., art. 6, par. 6.

⁷⁵⁶ Si veda Capitolo II, par. 3.2(d).

⁷⁵⁷ CDI, *Draft articles on prevention of transboundary harm*, cit., art. 13, comm. 10.

l'opportunità di contestare la decisione e ottenerne una eventuale revisione⁷⁵⁸.

Dall'esame dei trattati rilevanti è possibile individuare dei requisiti minimi che devono essere rispettati per adempiere all'obbligo di garantire la partecipazione pubblica ai processi decisionali riguardanti le attività pericolose per l'ambiente.

Innanzitutto, si deve tener conto delle opinioni degli individui in relazione alla scelta se autorizzare o meno singoli progetti industriali dai quali possono derivare danni ambientali o altri incidenti rilevanti⁷⁵⁹. I trattati delineano un obbligo di ascoltare coloro i cui interessi possono essere pregiudicati dalla decisione sull'avvio del progetto⁷⁶⁰. Un'eccezione a questo approccio è rappresentata dalla Convenzione di Escazú la quale parla di un diritto pubblico alla partecipazione⁷⁶¹. La partecipazione deve essere garantita prima che venga concessa l'autorizzazione all'avvio dell'attività, quando tutte le opzioni sono ancora aperte⁷⁶². Affinché la partecipazione sia effettiva si devono informare gli individui interessati della possibilità di essere ascoltati durante la procedura decisionale e si devono fornire loro le indicazioni pratiche per poter fornire l'opinione⁷⁶³. Deve altresì essere garantito l'accesso alle informazioni necessarie per l'identificazione dei rischi posti dal progetto e per la valutazione delle possibili alternative⁷⁶⁴. Queste informazioni devono essere messe a disposizione degli individui in

⁷⁵⁸ Convenzione di Aarhus, cit., art. 9; Convenzione di Escazú, cit., art. 8, par. 2; Direttiva Seveso III, cit., art. 23(b).

⁷⁵⁹ Convenzione di Aarhus, cit., art. 6; Direttiva Seveso III, cit., art. 15; *Convention on the transboundary effects of industrial accidents*, cit., Allegato 7, limitatamente all'ubicazione dello stabilimento industriale.

⁷⁶⁰ Convenzione di Aarhus, cit., art. 6; Direttiva Seveso III, cit., art. 15; Direttiva EIA, cit., art. 9; *EIA Convention*, cit., art. 4, par. 2; *Convention on the transboundary effects of industrial accidents*, cit., Allegato 7.

⁷⁶¹ Convenzione di Escazú, cit., art. 7: "Each Party shall ensure the public's right to participation".

⁷⁶² Direttiva Seveso III, cit., art. 15, par. 4; Convenzione di Aarhus, cit., art. 6, par. 4; Convenzione di Escazú, cit., art. 7, par. 4.

⁷⁶³ Direttiva Seveso III, cit., art. 15, par. 2; Convenzione di Aarhus, cit., art. 6, par. 2; Convenzione di Escazú, cit., art. 7, par. 6.

⁷⁶⁴ Direttiva Seveso III, cit., art. 15, par. 3; Convenzione di Aarhus, cit., art. 6, par. 6; *Convention on the transboundary effects of industrial accidents*, cit., art. 9 par. 2 e Allegato VIII.

un tempo idoneo a permettere loro di elaborare un'opinione⁷⁶⁵. La determinazione delle modalità con cui realizzare la consultazione sono, in principio, rimesse allo Stato⁷⁶⁶. Una volta adottata la decisione, essa deve essere resa nota a coloro che hanno preso parte al processo decisionale; la decisione deve essere motivata e si deve indicare come le opinioni pubbliche raccolte abbiano influenzato la scelta finale⁷⁶⁷.

Taluni strumenti prevedono che la partecipazione pubblica ai processi decisionali debba essere garantita anche rispetto alla definizione dei piani e dei programmi aventi ad oggetto attività che possono avere un impatto sull'ambiente⁷⁶⁸. In questo caso l'opinione pubblica interviene nella fase di elaborazione di piani e programmi e quindi in un momento antecedente rispetto alla decisione sul singolo progetto. La Convenzione di Aarhus e la Convenzione di Escazú arrivano a richiedere la partecipazione pubblica anche ai processi legislativi e regolamentari che possono avere un impatto sull'ambiente. Tuttavia, dal linguaggio utilizzato nella Convenzione di Aarhus, questa misura sembra essere l'oggetto di un obbligo di realizzazione progressiva⁷⁶⁹.

e) L'obbligo di predisporre piani di emergenza

La realizzazione di un'attività pericolosa impone agli Stati di prepararsi all'ipotesi in cui si verifichi un incidente. L'obbligo di predisporre piani per la risposta alle emergenze provocate dalle attività industriali è previsto da una pluralità di trattati e altri strumenti internazionali in materia di ambiente⁷⁷⁰. Esso regola la gestione di quei rischi inerenti all'attività

⁷⁶⁵ Convenzione di Aarhus, cit., art. 6, par. 3; Direttiva Seveso III, cit., art. 15, par. 3; Convenzione di Escazú, cit., art. 7, par. 5.

⁷⁶⁶ Convenzione di Escazú, cit., art. 7, par. 7; Convenzione di Aarhus, cit., art. 6, par. 7.

⁷⁶⁷ Direttiva Seveso III, cit., art. 15, par. 4; Convenzione di Aarhus, cit., art. 6, par. 8 e 9; Convenzione di Escazú, cit., art. 7, par. 8.

⁷⁶⁸ Convenzione di Aarhus, cit., art. 7; Direttiva Seveso III, cit., art. 15, par. 6; *Convention on the transboundary effects of industrial accidents*, cit., art. 9, par. 2.

⁷⁶⁹ Convenzione di Aarhus, cit., art. 8: "Each Party shall strive to promote effective public participation ... during the preparation by public authorities of executive regulations and other generally applicable legally binding rules".

⁷⁷⁰ CDI, *Draft articles on prevention of transboundary harm*, cit., art. 16; Direttiva Seveso III, cit., art. 12; *Convention on the transboundary effects of industrial accidents*, cit., art. 8; Convenzione ILO, cit., artt. 9 e 15; *Convention on nuclear safety*, cit., art. 16; UNCLOS, cit., art. 199.

pericolosa che non possono essere eliminati così da prevenirne o mitigarne gli effetti sulle persone, sui beni e sull'ambiente.

Alcuni trattati contengono disposizioni precise circa il contenuto dei piani di emergenza. Innanzitutto, per le attività pericolose realizzate negli stabilimenti industriali è necessario adottare un piano di emergenza per l'interno e uno per l'esterno dello stabilimento⁷⁷¹. Per ciascun piano devono essere designati i responsabili per l'attivazione delle misure di emergenza⁷⁷². Il piano deve contenere informazioni circa le misure di sicurezza esistenti, il comportamento che i soggetti in pericolo devono adottare in caso di incidente e indicare gli individui e le autorità responsabili della gestione dell'emergenza. Il piano deve altresì determinare le modalità della diffusione dell'allarme e dell'evacuazione quando necessaria⁷⁷³. Alcuni strumenti prevedono che i piani di emergenza debbano contenere disposizioni in relazione al ripristino della situazione esistente prima dell'incidente. In tal caso, il piano dovrà indicare anche le modalità con cui avverranno la pulizia dell'ambiente colpito, la rimozione delle sostanze inquinanti etc.⁷⁷⁴.

I piani di emergenza devono essere periodicamente rivisti e aggiornati alla luce dei cambiamenti subiti dall'attività e dei progressi tecnici⁷⁷⁵. In taluni casi agli Stati si richiede di redigere i piani di emergenza in consultazione con gli individui o con gli altri Stati esposti ai rischi inerenti all'attività industriale⁷⁷⁶.

⁷⁷¹ Direttiva Seveso III, cit., art. 12, par. 1; *Convention on the transboundary effects of industrial accidents*, cit., art. 8, par. 1 e 2; Convenzione ILO, cit., artt. 9 e 10.

⁷⁷² Direttiva Seveso III, cit., art. 12, par. 1; *Convention on the transboundary effects of industrial accidents*, cit., Allegato VII; Convenzione ILO, cit., art. 9 e 15.

⁷⁷³ Per una lista completa delle informazioni che devono essere contenute nei piani di emergenza si vedano Direttiva Seveso III, cit., Allegato IV; *Convention on the transboundary effects of industrial accidents*, cit., Allegato VII; Convenzione ILO, cit., art. 9(d) e art. 16.

⁷⁷⁴ *Convention on the transboundary effects of industrial accidents*, cit., Allegato VII, par. 6; Direttiva Seveso III, cit., art. 12, par. 3(d).

⁷⁷⁵ Ivi, art. 12, par. 6; *Convention on the transboundary effects of industrial accidents*, cit., art. 8, par. 4; Convenzione ILO, cit., art. 9(d) e art. 15.

⁷⁷⁶ Direttiva Seveso III, cit., art. 12 par. 4 e 5; CDI, *Draft articles on prevention of transboundary harm*, cit., art. 16.

3. Gli obblighi in materia di protezione della biodiversità

Nell'ambito del diritto internazionale dell'ambiente si sono sviluppate norme specifiche per la protezione della biodiversità. In questo paragrafo si andrà innanzitutto a chiarire quali sono gli strumenti internazionali relativi alla tutela della biodiversità e perché essi si possono considerare rilevanti ai fini della prevenzione dei disastri; successivamente, si individueranno quali sono gli obblighi posti a carico degli Stati in relazione ai rischi di disastro.

3.1. Le norme internazionali per la tutela della biodiversità e la loro rilevanza ai fini della prevenzione dei disastri

Con il termine biodiversità (o diversità biologica) si indica la varietà degli organismi viventi e degli ecosistemi presenti nel nostro pianeta⁷⁷⁷. La biodiversità ha un ruolo fondamentale nel far sì che sulla Terra continuino ad esserci le condizioni favorevoli per lo sviluppo della vita umana. Gli ecosistemi svolgono funzioni come la purificazione dell'acqua, la rigenerazione dei terreni, la prevenzione delle alluvioni, il mantenimento dell'atmosfera etc. A tal proposito si parla di '*ecosystem services*'. La biodiversità inoltre fornisce importanti risorse utilizzabili a scopo alimentare, industriale o farmaceutico e le viene riconosciuto un certo valore etico e culturale⁷⁷⁸. La scienza afferma che la biodiversità si sta riducendo; tra le principali cause vi sono lo sfruttamento eccessivo delle risorse naturali, il cambiamento climatico, la diffusione di specie aliene e l'inquinamento⁷⁷⁹. Si riconosce altresì come vi siano fattori di carattere sociale, politico, economico e demografico che indirettamente minacciano la diversità biologica⁷⁸⁰. Gli strumenti internazionali che si occupano della conservazione della biodiversità rilevano per la prevenzione dei disastri per tre motivi. Innanzitutto, il danno ambientale che colpisce una componente della biodiversità può essere considerato di per sé connotato da un carattere

⁷⁷⁷ Convenzione sulla diversità biologica, cit., art. 1.

⁷⁷⁸ Sands, Peel, Fabra, MacKenzie, *Principles of international environmental law*, op. cit., p. 385.

⁷⁷⁹ Millennium ecosystem assessment, *Ecosystems and human well-being*, 2005, p. 47.

⁷⁸⁰ Ivi, p. 49.

di particolare gravità e costituire un'ipotesi di disastro⁷⁸¹. In secondo luogo, i rischi di disastro naturale e di origine umana possono colpire un ecosistema e pregiudicarne le funzioni⁷⁸²; di conseguenza, dagli obblighi di conservazione della biodiversità discenderanno obblighi di agire in via preventiva rispetto a questi rischi⁷⁸³. In terzo luogo, gli ecosistemi svolgono importanti funzioni di prevenzione dei rischi di disastro naturale; ne sono degli esempi le zone umide⁷⁸⁴ e le foreste⁷⁸⁵ che prevengono i rischi di alluvioni e frane e contribuiscono alla mitigazione del cambiamento climatico grazie alla loro capacità di assorbire anidride carbonica. La conservazione di queste funzioni degli ecosistemi è sempre più al centro degli interessi della comunità internazionale⁷⁸⁶.

La Convenzione sulla diversità biologica adottata in occasione della Conferenza di Rio sull'ambiente e sullo sviluppo è il punto di riferimento per l'esame della disciplina internazionale in materia. Essa si applica a tutte le componenti della diversità biologica e contiene obblighi generali che possono rilevare per la pluralità di attività che mettono in pericolo la

⁷⁸¹ Corte internazionale di giustizia, *Costa Rica c. Nicaragua*, 2015, cit., par. 155: “*The presence of Ramsar protected sites heightens the risk of significant damage because it denotes that the receiving environment is particularly sensitive*”; Foro delle Nazioni Unite sulle foreste, *Report on 16° session*, E/2021/42-E/CN.18/2021/8, 2021, p. 19 in cui si considera la perdita della biodiversità un disastro.

⁷⁸² *Convenzione per la protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale*, adottata a Parigi il 16 novembre 1972, entrata in vigore il 17 dicembre 1975, con 194 Stati parte, art. 11, par. 4.

⁷⁸³ COP Convenzione di Ramsar, *The impact of natural disasters, particularly drought, on wetland ecosystems*, Risoluzione VIII.35, 2002. Si veda anche Foro delle Nazioni Unite sulle foreste, *Report on 16° session*, cit., p. 21 in cui si affronta il problema degli incendi che causano la distruzione delle foreste.

⁷⁸⁴ COP Convenzione di Ramsar, *Wetlands and disaster risk reduction*, Risoluzione XII.13, 2015, par. 5.

⁷⁸⁵ Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale, *Foreste e biodiversità: troppo preziose per perderle*, 2020, disponibile in <https://www.isprambiente.gov.it/files2020/notizie/FAQgiornatainternazionaleforeste3.pdf>; Foro delle Nazioni Unite sulle foreste, *Report on 16° session*, 2021, cit., p. 23.

⁷⁸⁶ COP Convenzione di Ramsar, *Wetlands and disaster risk reduction*, 2015, cit.; COP Convenzione sulla biodiversità, *Biodiversity and climate change and disaster risk reduction*, 2014, cit.; UNGA, *Implementation of the United Nations Convention to combat desertification in those countries experiencing serious drought and/or desertification, particularly in Africa*, Res. 74/220 del 19 dicembre 2019. Si veda anche Corte internazionale di giustizia, *Costa Rica c. Nicaragua*, 2015, cit., par. 80; COP Convenzione sulla biodiversità, *Biodiversity and climate change*, Decisione XIV.5, 2018, Allegato, par. 2; *Sendai framework*, par. 28(d) e 30(n); Faivre, Sgobbi, Happaerts, Raynal, Schmidt, *Translating the Sendai Framework into action: the EU approach to ecosystem-based disaster risk reduction*, in *International Journal of disaster risk reduction*, 2018, pp. 4-10.

conservazione della biodiversità. Il contenuto di molti di questi obblighi è stato precisato dalle decisioni della Conferenza delle parti istituita dal trattato. La Convenzione è completata da due protocolli contenenti obblighi in relazione, rispettivamente, alla protezione della biodiversità dai rischi posti dagli organismi geneticamente modificati⁷⁸⁷ e all'equo accesso ai benefici forniti dalle risorse biologiche⁷⁸⁸.

Altri trattati hanno ad oggetto la protezione di specifiche componenti della biodiversità. Ad esempio, la Convenzione di Ramsar sulle zone umide⁷⁸⁹ contiene obblighi in relazione ad uno specifico ecosistema che va conservato tra gli altri motivi per l'importante ruolo che ha nella mitigazione degli effetti di alcuni eventi naturali, come alluvioni ed erosione dei terreni⁷⁹⁰. Disposizioni rilevanti per la conservazione della biodiversità marina sono contenute nei trattati sul diritto del mare, sebbene questi si concentrino perlopiù sulla prevenzione dell'inquinamento⁷⁹¹.

Un ecosistema di fondamentale importanza per le funzioni ecologiche che svolge e per la varietà degli organismi che lo popolano è quello delle foreste. Sebbene da tempo si discute della necessità di concludere un trattato per la protezione delle foreste, ad oggi in materia sono stati adottati soltanto alcuni strumenti internazionali privi di forza giuridica vincolante⁷⁹².

⁷⁸⁷ *Cartagena protocol on biosafety*, cit.

⁷⁸⁸ *Nagoya protocol on access to genetic resources and the fair and equitable sharing of benefits arising from their utilization to the Convention on biological diversity*, adottato a Nagoya il 29 ottobre 2010, entrato in vigore il 12 ottobre 2014, con 133 Stati parte.

⁷⁸⁹ Convenzione di Ramsar, cit. Ai sensi dell'art. 1, par. 1, le zone umide protette dal trattato sono le paludi, gli acquitrini, le torbiere, i bacini d'acqua e le distese di acqua marina la cui profondità non superi i 6 metri.

⁷⁹⁰ World Conservation Monitoring Centre, *Global biodiversity: earth's living resources in the 21st century*, 2000.

⁷⁹¹ UNCLOS, cit., artt. 116-120 e 194, par. 5; *OSPAR Convention*, cit., Allegato V; *Convention for the protection, management and development of the marine and coastal environment of the Eastern African Region*, adottata a Nairobi il 21 giugno 1985, entrata in vigore il 30 maggio 1996, art. 10; *Convention for the protection of the marine environment and the coastal region of the Mediterranean*, adottata a Barcellona il 16 febbraio 1976, entrata in vigore nel 1978, modificata nel 1995, con 22 Stati parte, art. 10.

⁷⁹² Questi strumenti sono stati adottati soprattutto nell'ambito del Foro delle Nazioni Unite sulle foreste. Si veda, Foro delle Nazioni Unite sulle foreste, *Report on 16^o session*, cit. In relazione alla protezione delle foreste si veda anche *Glasgow leaders' Declaration on forests and land use*, adottata in occasione della 26^o COP dell'UNFCCC, 12 novembre 2021, disponibile in <https://ukcop26.org/glasgow-leaders-declaration-on-forests-and-land-use/>.

Un altro strumento che include nel suo ambito di applicazione la biodiversità è la Convenzione per la protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale⁷⁹³. Rileva ai fini della conservazione della biodiversità anche la Convenzione contro la desertificazione⁷⁹⁴ che mira a prevenire il degrado del suolo e a mitigarne gli effetti negativi⁷⁹⁵. Le norme riguardanti questo fenomeno affrontano il problema della perdita della biodiversità in quanto essa è al tempo stesso una causa e una conseguenza dell'impoverimento dei terreni e della loro desertificazione⁷⁹⁶.

La disciplina internazionale sulla diversità biologica è inoltre composta da una serie di trattati che regolano la protezione di particolari specie di piante e animali, il commercio internazionale di specie protette e i prodotti chimici pericolosi per gli ecosistemi⁷⁹⁷.

3.2. *Gli obblighi di conservazione e utilizzo sostenibile della biodiversità*

I trattati in materia di biodiversità impongono agli Stati di adottare misure per conservare la diversità biologica e garantirne un utilizzo sostenibile⁷⁹⁸. Vi è una tendenza ad applicare alla conservazione della biodiversità il principio di precauzione; per cui in presenza di un rischio rilevante di perdita o di riduzione della biodiversità gli Stati sono tenuti a adottare misure preventive, seppure non vi sia la certezza scientifica che un pregiudizio si materializzi⁷⁹⁹. Oltre agli obblighi di conservazione e utilizzo

⁷⁹³ Convenzione per la protezione del patrimonio mondiale, cit., art. 2.

⁷⁹⁴ *United Nations Convention to combat desertification*, cit.

⁷⁹⁵ Il degrado del suolo consiste in quel fenomeno indotto dalle attività umane per effetto del quale i terreni perdono la loro capacità di fornire risorse vitali. Si veda World Resources Institute, *World resources (1992-3)*, 1992, p. 113.

⁷⁹⁶ *United Nations Convention to combat desertification*, cit., Preambolo, art. 1(f) e Allegato III, art. 2(c).

⁷⁹⁷ Per un esame di questi strumenti si veda Sands, Peel, Fabra, MacKenzie, *Principles of international environmental law*, op. cit., pp. 409-454.

⁷⁹⁸ Convenzione sulla diversità biologica, cit., art. 1; Convenzione per la protezione del patrimonio mondiale, cit., art. 4; Convenzione di Ramsar, cit., art. 3; *OSPAR Convention*, cit., art. 2, par. 1(a) e Allegato V, art. 2. Si veda Convenzione sulla diversità biologica, cit., art. 2 in cui l'utilizzo sostenibile è definito come “*the use of components of biological diversity in a way and at a rate that does not lead to the long-term decline of biological diversity, thereby maintaining its potential to meet the needs and aspirations of present and future generations*”.

⁷⁹⁹ Convenzione sulla diversità biologica, cit., Preambolo; *OSPAR Convention*, cit., Allegato V, art. 3(b)(ii); *Cartagena protocol on biosafety*, cit., art. 1.

sostenibile, la Convenzione sulla biodiversità prevede l'obbligo di garantire un accesso equo ai benefici derivanti dalla diversità biologica⁸⁰⁰.

Per raggiungere questi obiettivi sono previsti obblighi di protezione rispetto ad aree e a specie considerate meritevoli di particolare attenzione in ragione delle funzioni ecologiche che svolgono o dell'elevato rischio di estinzione. L'approccio prevalente è quello di designare queste aree e queste specie come aree e specie protette. Ulteriori approcci alla conservazione e all'utilizzo sostenibile risultano dagli atti adottati dalle Conferenze delle parti. In via generale, ai fini della prevenzione dei disastri la normativa in oggetto rileva per gli obblighi che da essa discendono di proteggere la biodiversità dagli effetti degli eventi naturali estremi e dell'inquinamento, nonché per l'obiettivo che tale normativa si prefigge di mantenere l'integrità degli ecosistemi al fine di ridurre i rischi di disastro. A tal proposito si parla di '*ecosystem-based disaster risk reduction*'⁸⁰¹. Questo scopo della normativa in materia di protezione della biodiversità si è sviluppato a seguito dell'affermarsi del concetto di '*ecosystem approach*', in forza del quale gli ecosistemi dovrebbero essere conservati al fine di mantenere i servizi essenziali che essi forniscono alla società⁸⁰².

a) Gli obblighi di designazione delle aree protette e di protezione delle specie a rischio

Mentre la gran parte dei trattati in materia di diversità biologica includono una lista di specie o di ecosistemi che sono oggetto di speciali misure di protezione⁸⁰³, la Convenzione sulla biodiversità non contiene una lista di questo tipo. Quest'ultimo strumento impone di identificare le

⁸⁰⁰ Convenzione sulla diversità biologica, cit., art. 1; *Nagoya protocol on access to genetic resources*, cit.

⁸⁰¹ COP Convenzione sulla biodiversità, *Biodiversity and climate change*, 2018, cit., Allegato, par. 2.

⁸⁰² COP Convenzione sulla biodiversità, *Ecosystem approach*, Decisione V/6, 2000, Allegato A, par. 1, in cui l'*ecosystem approach* viene definito come "*a strategy for the integrated management of land, water and living resources that promotes conservation and sustainable use in an equitable way*".

⁸⁰³ *Convention on international trade in endangered species of wild fauna and flora*, adottata a Washington il 3 marzo 1973, entrata in vigore il 1° luglio 1975, con 182 Stati parte, Appendici I-III; *Convention on the conservation of migratory species of wild animals*, adottata a Bonn il 23 giugno 1979, entrata in vigore il 1° novembre 1983, con 124 Stati parte, Appendici I e II; Convenzione di Ramsar, cit., art. 2; Convenzione per la protezione del patrimonio mondiale, cit., art. 11, par. 1 e 2.

componenti della diversità biologica per cui è importante agire ai fini della loro conservazione e del loro utilizzo sostenibile, di vigilare su queste componenti riponendo particolare attenzione su quelle che richiedono urgenti misure di conservazione e di identificare le attività e i processi che costituiscono un pericolo per la biodiversità⁸⁰⁴. Il trattato indica alcuni criteri per identificare le componenti della diversità biologica da proteggere: un ecosistema o un habitat vanno protetti in ragione della ricchezza di specie che essi ospitano, della loro rilevanza sociale, economica, culturale o scientifica nonché della loro rarità; le specie di piante e animali che richiedono misure speciali di protezione sono quelle che rischiano l'estinzione e quelle che hanno un'utilità in ambito medico, agricolo, economico o scientifico⁸⁰⁵. Negli atti adottati dalla Conferenza delle parti si è riconosciuta altresì l'importanza di conservare quelle componenti della biodiversità necessarie a garantire che gli ecosistemi continuino a svolgere le loro funzioni ecologiche⁸⁰⁶. Rispetto alle componenti della biodiversità per le quali risultano necessarie misure speciali di conservazione la Convenzione impone “*as far as possible and as appropriate*” di istituire delle aree protette o delle aree “*where special measures need to be taken to conserve biological diversity*”⁸⁰⁷. Le aree protette sono definite come quelle aree “*geographically defined ... which [are] designated or regulated and managed to achieve specific conservation objectives*”⁸⁰⁸. Oltre alla predisposizione di aree protette, dall'obbligo di conservazione e di utilizzo sostenibile della biodiversità la Convenzione fa discendere l'obbligo di realizzare valutazioni di impatto ambientale in relazione a quei progetti che possono causare un danno rilevante alla biodiversità nonché di tener conto dei rischi relativi al mantenimento della diversità biologica nei processi decisionali riguardanti la definizione delle politiche e dei piani di sviluppo⁸⁰⁹.

⁸⁰⁴ Convenzione sulla diversità biologica, cit., art. 7.

⁸⁰⁵ Ivi, Allegato I.

⁸⁰⁶ COP Convenzione sulla biodiversità, *Biodiversity and climate change and disaster risk reduction*, 2014, cit.; COP Convenzione sulla biodiversità, *Biodiversity and climate change*, Decisione X/33, 2010; COP Convenzione sulla biodiversità, *Biodiversity and climate change*, Decisione XIII/4, 2016.

⁸⁰⁷ Convenzione sulla diversità biologica, cit., art. 8.

⁸⁰⁸ Ivi, art. 2.

⁸⁰⁹ Ivi, art. 14, par. 1(a)(b).

Dal canto suo, la Convenzione di Ramsar impone a ciascuno Stato di designare almeno una zona umida da includere nella lista delle zone umide di rilevanza internazionale istituita dal trattato⁸¹⁰. Il testo della Convenzione si limita a dire che per stabilire se una zona umida ha i requisiti per essere inclusa nella lista bisogna guardare alla sua rilevanza dal punto di vista ecologico, botanico, zoologico e idrologico⁸¹¹. La Conferenza delle parti ha precisato i criteri per determinare tale rilevanza e tra questi vi è quello della capacità dell'ecosistema di controllare e prevenire le alluvioni nonché di regolare il clima in ragione della capacità della zona di assorbire l'anidride carbonica⁸¹². Quest'ultima funzione delle zone umide ha assunto un rilievo particolare con l'aggravarsi dei rischi legati al fenomeno del cambiamento climatico. L'inclusione di una zona umida nella lista comporta l'obbligo di promuoverne la conservazione e un utilizzo razionale (*'wise use'*)⁸¹³. La COP ha precisato che per utilizzo razionale si deve intendere *"the maintenance of their ecological character, achieved through ecosystem approaches, within the context of sustainable development"*⁸¹⁴. Dalla Convenzione discende altresì l'obbligo di promuovere la conservazione delle zone umide non incluse nella lista attraverso l'istituzione di riserve naturali⁸¹⁵.

Infine, la Convenzione per la protezione del patrimonio mondiale comprende un elenco di siti culturali e naturali considerati di *"outstanding universal value"*. Vi rientrano gli habitat di specie a rischio nonché le aree naturali di importante valore in ragione delle loro caratteristiche estetiche, del loro valore scientifico e dei rischi di estinzione⁸¹⁶. È prevista inoltre una lista sussidiaria che comprende i siti culturali e naturali di rilevanza

⁸¹⁰ Convenzione di Ramsar, cit., art. 2, par. 1.

⁸¹¹ Ivi, art. 2, par. 2.

⁸¹² COP Convenzione di Ramsar, *Strategic Framework and guidelines for the future development of the List of Wetlands of International Importance of the Convention on Wetlands (Ramsar, Iran, 1971) – 2012 revision*, Risoluzione XI.8, 2012, Allegato 2, pp. 29-30; COP Convenzione di Ramsar, *Guidance on identifying peatlands as Wetlands of International Importance (Ramsar Sites) for global climate change regulation as an additional argument to existing Ramsar criteria*, Decisione XIII.12, 2018, Allegato I par. 4(d) e 11(c).

⁸¹³ Convenzione di Ramsar, cit., art. 3, par. 1.

⁸¹⁴ COP Convenzione di Ramsar, *A conceptual framework for the wise use of wetlands and the maintenance of their ecological character*, Risoluzione IX.1, 2005, Allegato A.

⁸¹⁵ Convenzione di Ramsar, cit., art. 4, par. 1.

⁸¹⁶ Convenzione per la protezione del patrimonio mondiale, cit., art. 2.

internazionale minacciati da “*serious and specific dangers*” e che richiedono speciali misure per il loro mantenimento⁸¹⁷. Tra i rischi individuati dalla Convenzione vi sono i grandi progetti industriali, l’urbanizzazione, gli incendi, i terremoti, le frane, le eruzioni vulcaniche, i mutamenti del livello dei mari e le alluvioni⁸¹⁸. Gli Stati hanno l’obbligo di adottare misure interne per conservare i siti appartenenti al patrimonio mondiale⁸¹⁹. L’inclusione di un sito nella lista del patrimonio mondiale facilita la cooperazione internazionale per la sua conservazione: lo Stato nel cui territorio si trova il sito può inviare una richiesta di assistenza al Comitato del patrimonio mondiale⁸²⁰ il quale è tenuto a prenderla in considerazione e a decidere circa l’opportunità e le modalità della fornitura di eventuali aiuti⁸²¹.

Gli strumenti giuridici finora visti si limitano a individuare in maniera generale le misure interne che gli Stati devono adottare per la conservazione e l’utilizzo sostenibile delle componenti della biodiversità protette. Il contenuto di questi obblighi è stato precisato dalle decisioni e dalle risoluzioni degli organismi di controllo istituiti dalle convenzioni. Da questi atti emerge la tendenza a riconoscere la rilevanza del concetto di *disaster risk reduction* ai fini della protezione della biodiversità. Esso viene richiamato, essenzialmente, per due ragioni: come approccio al rischio che implica l’adozione di un insieme di misure volte a ridurre la vulnerabilità della biodiversità rispetto ai pericoli naturali e tecnologici⁸²²; come obiettivo cui dovrebbero tendere le misure atte alla conservazione e all’utilizzo sostenibile della biodiversità⁸²³. Questo secondo aspetto è venuto in rilievo soprattutto con l’affermarsi del concetto di ‘*ecosystem approach*’.

⁸¹⁷ Ivi, art. 11, par. 4.

⁸¹⁸ *Ibidem*.

⁸¹⁹ Ivi, art. 5.

⁸²⁰ Il Comitato per il patrimonio mondiale è il comitato istituito dalla Convenzione per la protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale e cui sono conferiti poteri di amministrazione. Convenzione per la protezione del patrimonio culturale, cit., art. 8.

⁸²¹ Ivi, art. 13, par. 1-3.

⁸²² Comitato per il patrimonio mondiale, *Strategy for reducing risks from disasters at World Heritage properties*, 2006, cit., par. 34 e ss.

⁸²³ COP Convenzione di Ramsar, *Wetlands and disaster risk reduction*, 2015, cit.; COP Convenzione sulla biodiversità, *Biodiversity and climate change and disaster risk reduction*, 2014, cit.; COP Convenzione di Ramsar, *Climate change and wetlands: implications for the Ramsar Convention on Wetlands*, Risoluzione XI.14, 2012, par. 26.

Vi sono, infine, convenzioni che conferiscono alle COP il potere di definire le specie cui si applicano le particolari misure di protezione⁸²⁴. Così, la Convenzione sul commercio internazionale delle specie minacciate di estinzione contiene limiti e divieti per il commercio internazionale delle specie a rischio indicate nelle liste; la Convenzione sulle specie migratorie impone agli Stati di conservare gli habitat in cui vivono le specie migratorie inserite negli elenchi contenuti nel trattato, di proteggerle e di eliminare o ridurre gli ostacoli alla loro migrazione⁸²⁵.

b) L' 'ecosystem approach'

Nel 2000 la Conferenza delle parti della Convenzione sulla biodiversità ha adottato l' *'ecosystem approach'* come principale quadro d'azione per raggiungere gli obiettivi della Convenzione e ha raccomandato agli Stati di integrarlo nei propri piani nazionali⁸²⁶. Questo approccio implica una gestione integrata delle diverse componenti della biodiversità, tenendo conto della funzione esercitata da ciascuna di esse nell'ambito dell'ecosistema in cui è inserita. L'essere umano è considerato in molti casi una componente rilevante della biodiversità⁸²⁷. L'obiettivo ultimo dell' *'ecosystem approach'* è di garantire il mantenimento e il ripristino dei servizi offerti dagli ecosistemi essenziali per la vita e il benessere dell'uomo. Tra i servizi su cui si ripone particolare attenzione vi sono la mitigazione degli effetti degli eventi naturali estremi e la risposta ai cambiamenti climatici. Pertanto, in forza di questo approccio gli Stati dovrebbero provvedere in maniera prioritaria alla conservazione di quelle componenti della biodiversità dalle quali tali servizi dipendono⁸²⁸. Il mantenimento dei benefici offerti dagli ecosistemi è anche l'obiettivo perseguito dal piano strategico elaborato dalla Conferenza delle parti della Convenzione sulla biodiversità per il decennio 2011-2020⁸²⁹. Sebbene gli sforzi compiuti dagli Stati non siano stati

⁸²⁴ *Convention on international trade in endangered species of wild fauna and flora*, cit., art. XI, par. 3(b)(c)(e); *Convention on the conservation of migratory species of wild animals*, cit., art. XI, par. 1, 4 e 6.

⁸²⁵ Ivi, art. III, par. 4.

⁸²⁶ COP Convenzione sulla biodiversità, *Ecosystem approach*, Decisione V/6, 2000.

⁸²⁷ Ivi, Allegato A, par. 1-2.

⁸²⁸ Ivi, Allegato B, Principio 5.

⁸²⁹ COP Convenzione sulla biodiversità, *Strategic plan for biodiversity 2011-2020*, Decisione X/2, 2010, Allegato, par. 12.

sufficienti a raggiungere tale obiettivo⁸³⁰, dai rapporti presentati è emerso come l'‘*ecosystem approach*’ sia stato integrato in diverse strategie nazionali in materia di conservazione della biodiversità⁸³¹.

A sostegno dell'applicazione dell'approccio basato sugli ecosistemi si è espressa anche la Conferenza delle parti della Convenzione di Ramsar che ha precisato come l'utilizzo razionale delle zone umide richieda di mantenere i servizi da queste offerti attraverso l'adozione dell'‘*ecosystem approach*’⁸³².

L'approccio in oggetto oltre ad essere considerato una strategia efficace per conservare e utilizzare in maniera sostenibile la biodiversità, sta contribuendo ad aumentare la rilevanza del tema della diversità biologica nelle agende politiche degli Stati. Da quando esso è stato elaborato nei fori internazionali specializzati in materia, è emerso che gli ecosistemi rilevano in una pluralità di aree di intervento dei governi e che perciò sarebbe opportuno integrare le considerazioni relative alla tutela della biodiversità

⁸³⁰ COP Convenzione sulla biodiversità, *Updated assessment of progress towards selected Aichi biodiversity targets and options to accelerate progress*, Decisione 14/1, 2018.

⁸³¹ National environmental protection agency, Government of the Islamic Republic of Afghanistan, *6° National report to the Convention on biological diversity*, 2019, disponibile in <https://www.cbd.int/doc/nr/nr-06/af-nr-06-en.pdf>, p. 78; Ministry of tourism and environment, Government of the Republic of Albania, *6° National report to the Convention on biological diversity*, 2019, disponibile in <https://www.cbd.int/doc/nr/nr-06/al-nr-06-en.pdf>, p. 65; Government of Belgium, *6° National report to the Convention on biological diversity*, 2019, disponibile in <https://www.cbd.int/doc/nr/nr-06/be-nr-06-en.pdf>, p. 9; Ministère de l'environnement et développement durable, Government de la Republique democratique du Congo, *6° rapport à la Convention sur la diversité biologique*, 2019, disponibile in <https://www.cbd.int/doc/nr/nr-06/cd-nr-06-fr.pdf>, p. 75; Government of Brazil, *6° National report to the Convention on biological diversity*, 2019, disponibile in <https://www.cbd.int/doc/nr/nr-06/br-nr-06-en.pdf>, pp. 87, 91, 189; Biodiversity working group for the Meeting of environment ministers, Government of Australia, *Australia's national biodiversity strategy and action plan*, 2021, disponibile in <https://www.cbd.int/doc/world/au/au-nbsap-v3-en.pdf>, p. 12; Conservation and environment protection authority, Government of Papua Nuova Guinea, *National biodiversity strategy action plan 2019-2024*, 2019, disponibile in <https://www.cbd.int/doc/world/pg/pg-nbsap-v2-en.pdf>, p. 11; Department of environment, Government of Fiji, *National biodiversity strategy and action plan 2020-2025*, 2020, disponibile in <https://www.cbd.int/doc/world/fj/fj-nbsap-v2-en.pdf>, p. 30.

⁸³² COP Convenzione di Ramsar, *A conceptual framework for the wise use of wetlands*, 2005, cit., Allegato A. A sostegno dell'‘*ecosystem approach*’ si vedano anche *Declaration of the first joint ministerial meeting of the Helsinki and OSPAR Commissions*, 2003, Allegato 8, disponibile in <https://helcom.fi/wp-content/uploads/2019/10/First-Joint-Ministerial-Meeting-of-the-Helsinki-and-OSPAR-Commissions.pdf>; UNESCO World heritage centre, *Natural heritage strategy*, 2006, disponibile in <https://whc.unesco.org/uploads/activities/documents/activity-398-1.pdf>, p. 6.

nei vari settori della politica di uno Stato. Un settore per il quale l'‘*ecosystem approach*’ è riconosciuto come importante è quello della prevenzione dei disastri e della lotta al cambiamento climatico, in ragione del fatto che alcuni ecosistemi svolgono importanti funzioni di mitigazione dell'impatto degli eventi naturali e di risposta ai cambiamenti climatici.

Le Conferenze delle parti della Convenzione sulla biodiversità⁸³³ e della Convenzione di Ramsar⁸³⁴, il Comitato per il patrimonio mondiale⁸³⁵ e il Foro dell'UNEP per le foreste⁸³⁶ hanno adottato atti in cui hanno riconosciuto che i cambiamenti climatici e gli eventi naturali estremi costituiscono un pericolo per il mantenimento degli ecosistemi. Al tempo stesso, è stato apprezzato come gli ecosistemi offrano all'uomo servizi fondamentali per la risposta ai cambiamenti climatici e per la riduzione del rischio di disastri. Pertanto, le azioni volte a mantenere e ripristinare gli ecosistemi danno un contributo indispensabile alla riduzione della vulnerabilità delle società e dell'ambiente ai disastri e ai cambiamenti climatici. Sono diversi gli esempi concreti di misure per la conservazione degli ecosistemi che possono essere adottate per prevenire e mitigare in maniera efficace le conseguenze delle calamità naturali⁸³⁷. A tal proposito, la COP della Convenzione sulla biodiversità nel 2019 ha adottato delle linee guida da integrare su base volontaria nei piani nazionali per la biodiversità⁸³⁸. L'efficacia dell'approccio basato sugli ecosistemi per la riduzione del rischio di disastri e per la lotta al cambiamento climatico è stata riconosciuta anche dagli strumenti internazionali che si occupano in

⁸³³ Convenzione sulla biodiversità, *Biodiversity and climate change*, 2010, cit.; COP Convenzione sulla biodiversità, *Biodiversity and climate change*, 2016, cit.; COP Convenzione sulla biodiversità, *Biodiversity and climate change and disaster risk reduction*, 2014 cit.; COP Convenzione sulla biodiversità, *Biodiversity and climate change*, 2018, cit.

⁸³⁴ COP Convenzione di Ramsar, *Wetlands and disaster risk reduction*, 2015, cit.; COP Convenzione di Ramsar, *Guidance on identifying peatlands as Ramsar Sites for global climate change regulation*, 2018, cit.

⁸³⁵ Comitato per il patrimonio mondiale, *Strategy for reducing risks from disasters at World Heritage properties*, 2006, cit.

⁸³⁶ Foro delle Nazioni Unite sulle foreste, *Report on 16° session*, cit., p. 23, par. 14(a).

⁸³⁷ Si vedano in particolare gli esempi riportati in COP Convenzione sulla biodiversità, *Biodiversity and climate change*, 2018, cit., Allegato, par. 5. Si veda anche COP Convenzione di Ramsar, *Wetlands and disaster risk reduction*, 2015, cit., par. 17.

⁸³⁸ COP Convenzione sulla biodiversità, *Biodiversity and climate change*, 2018, cit., Allegato.

maniera specifica di questi due ambiti. Infatti, lo *Hyogo framework*⁸³⁹ e il *Sendai framework*⁸⁴⁰ invitano gli Stati ad applicare questo approccio; allo stesso modo, l'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici richiama nel suo preambolo l'importanza di conservare gli ecosistemi che assorbono l'anidride carbonica e considera la conservazione degli ecosistemi un ambito in cui la cooperazione tra gli Stati dovrebbe essere sviluppata al fine di ridurre le perdite provocate dal cambiamento climatico⁸⁴¹. Il fatto che anche questi strumenti abbiano affermato l'efficacia dell'«*ecosystem approach*» ha spinto alcuni Stati ad elaborare strategie nazionali per la conservazione e l'utilizzo sostenibile della biodiversità che integrano tale approccio⁸⁴².

4. Gli obblighi relativi alla prevenzione del cambiamento climatico e dei suoi effetti

Il fenomeno del cambiamento climatico ha causato un aumento della frequenza e dell'intensità degli eventi naturali estremi e il suo impatto sull'uomo e sull'ambiente è destinato ad aggravarsi in futuro⁸⁴³. Come si è avuto modo di anticipare nel Capitolo II⁸⁴⁴, gli Stati hanno assunto degli obblighi in materia di mitigazione del cambiamento climatico e di adattamento ai suoi effetti. I due obblighi, che verranno esaminati nei paragrafi seguenti, rilevano in modo diverso per la prevenzione dei disastri: l'obbligo di mitigazione contribuisce a prevenire gli eventi naturali estremi dovuti al cambiamento climatico; l'obbligo di adattamento mira a ridurre la

⁸³⁹ *Hyogo framework*, par. 19(a)(b)(c).

⁸⁴⁰ *Sendai framework*, par. 28(d) e 30(n).

⁸⁴¹ Accordo di Parigi, cit., art. 8, par. 4(h). Si veda a tal proposito anche COP UNFCCC, *The Glasgow climate pact*, 2021, disponibile in <https://ukcop26.org/wp-content/uploads/2021/11/COP26-Presidency-Outcomes-The-Climate-Pact.pdf>, p. 11.

⁸⁴² Si veda Ministère de l'environnement, Gouvernement de la République de Haïti, *Haiti biodiversité 2030 Stratégie nationale et plan d'actions pour la diversité biologique (révisé – 2030)*, 2020, pp. 119-122, in cui si afferma che: «*La gestion durable des écosystèmes est, d'ailleurs, de plus en plus considérée depuis Hyogo comme une approche efficace pour mettre en oeuvre les priorités en matière de Réduction de Risques de Catastrophes et d'Adaptation aux Changements Climatiques*»; Government of Papua Nuova Guinea, *National biodiversity strategy*, 2019, cit., p. 63; Government of Fiji, *National biodiversity strategy and action plan 2020-2025*, 2020, cit., p. 32.

⁸⁴³ IPCC, *Climate change 2021 – The physical science basis, Summary for policymakers*, 6° assessment report, 2021, p. 8, A.3.

⁸⁴⁴ Si veda Capitolo II, par. 5.

vulnerabilità delle società e dell'ambiente rispetto a questi eventi. Sull'analisi di questo secondo obbligo si riporrà particolare attenzione in ragione dell'importanza che gli è stata attribuita dall'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici e della sua connessione con il concetto di *disaster risk reduction*.

4.1. L'obbligo di mitigazione

La Convenzione delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC) impone agli Stati di adottare piani nazionali per mitigare il cambiamento climatico attraverso la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra e il mantenimento delle risorse naturali capaci di catturare detti gas⁸⁴⁵. L'obbligo di mitigazione mira a stabilizzare i livelli di concentrazione di gas a effetto serra nell'atmosfera così da prevenire “*dangerous anthropogenic interference with the climate system*”⁸⁴⁶; una delle conseguenze di tale interferenza consiste nell'aumento di eventi naturali avversi⁸⁴⁷.

Il contenuto dell'obbligo di mitigazione previsto nella citata Convenzione è stato precisato da successivi accordi conclusi nell'ambito della Conferenza delle parti⁸⁴⁸. Nel 1997 è stato adottato il Protocollo di Kyoto con cui gli Stati con economie sviluppate si sono impegnati per il periodo dal 2008 al 2012 a raggiungere una percentuale precisa di riduzione delle emissioni⁸⁴⁹. La previsione di obblighi specifici di mitigazione per i Paesi sviluppati si ispira ai principi di equità e di “*common but differentiated responsibilities*”⁸⁵⁰. A differenza del protocollo del 1997, l'Accordo di Parigi contiene obblighi di mitigazione sia per gli Stati sviluppati che per quelli in via di sviluppo e lascia a ciascuno Stato la facoltà di determinare la percentuale di riduzione di emissioni da raggiungere⁸⁵¹. Questa facoltà non è però soggetta a una completa

⁸⁴⁵ UNFCCC, cit., art. 4, par. 2(a).

⁸⁴⁶ Ivi, art. 2.

⁸⁴⁷ McDonald, Telesetsky, *Disaster by degrees: the implications of the IPCC 1.5° report for disaster law*, in *Yearbook of international disaster law*, Leiden, 2018, pp. 179 – 209.

⁸⁴⁸ In relazione a questa competenza della COP si veda UNFCCC, cit., art. 7.

⁸⁴⁹ *Kyoto Protocol to the UNFCCC*, adottato a Kyoto l'11 novembre 1997, entrato in vigore il 16 febbraio 2005, con 192 Stati parte, art. 3.

⁸⁵⁰ Ivi, art. 3, par. 1.

⁸⁵¹ Accordo di Parigi, cit., art. 3.

discrezionalità. Innanzitutto, l'accordo fissa l'obiettivo a lungo termine di mantenere l'aumento della temperatura media mondiale al di sotto dei 2°C rispetto ai livelli preindustriali e di continuare l'azione di mitigazione al fine di mantenere l'aumento entro 1,5°C⁸⁵². Di questo obiettivo gli Stati devono tener conto nella decisione circa la percentuale di emissioni da ridurre ai fini dell'adempimento del trattato. L'accordo precisa altresì che il contributo nazionale va determinato da ciascuno Stato in modo tale da rappresentare un progresso rispetto a quello precedente e da riflettere “*its highest possible ambition, reflecting its common but differentiated responsibilities and respective capabilities*”⁸⁵³. Oltre a questi criteri, rileva ai fini della determinazione del contributo nazionale la disposizione di carattere generale contenuta nel preambolo dell'Accordo di Parigi in virtù della quale per fronteggiare il fenomeno del cambiamento climatico l'azione degli Stati dovrebbe “*respect, promote and consider their respective obligations on human rights, the right to health, the rights of indigenous peoples, local communities, migrants, children, persons with disabilities and people in vulnerable situations and the right to development, as well as gender equality, empowerment of women and intergenerational equity*”⁸⁵⁴. La formulazione di questa disposizione può assumere un rilievo particolare laddove nell'ambito dei sistemi di protezione dei diritti umani si affermi una giurisprudenza che, come accaduto nel caso *Urgenda*, leghi la protezione di determinati diritti umani all'adempimento di obblighi precisi di mitigazione del cambiamento climatico.

I contributi nazionali una volta determinati devono essere comunicati alla Conferenza delle parti ogni cinque anni⁸⁵⁵. A tale organismo si deve fornire periodicamente anche un inventario delle emissioni derivanti dalle attività umane e tutte le informazioni necessarie per permettere di valutare i progressi nel conseguire l'obiettivo di riduzione delle emissioni⁸⁵⁶. Questi obblighi di comunicazione alla Conferenza delle parti mirano a garantire la pubblicità delle azioni compiute dagli Stati nella lotta al cambiamento

⁸⁵² Ivi, art. 2, par. 1.

⁸⁵³ Ivi, art. 4, par. 3.

⁸⁵⁴ Ivi, Preambolo.

⁸⁵⁵ Ivi, art. 4, par. 9.

⁸⁵⁶ Ivi, art. 13, par. 7.

climatico così da permettere all'organismo di esercitare una pressione sugli Stati affinché sia data adeguata attuazione alle disposizioni convenzionali⁸⁵⁷.

4.2. *L'obbligo di adattamento*

Le misure di mitigazione intervengono sulle cause del cambiamento climatico al fine di prevenire che l'aumento della temperatura terrestre raggiunga livelli tali da provocare conseguenze irreparabili. Il cambiamento climatico è tuttavia un fenomeno attuale; alcuni suoi effetti sono già visibili e altri vengono prospettati dalle previsioni della scienza⁸⁵⁸. Di questi effetti si occupa l'obbligo di adattamento, il quale mira a prevenire e a mitigare l'impatto del cambiamento climatico sulle società. L'obbligo di adattamento persegue questi obiettivi attraverso l'imposizione di misure volte a ridurre la vulnerabilità delle società e dell'ambiente ai cambiamenti climatici; esso integra così l'accezione di rischio di disastro propria del concetto di *disaster risk reduction*.

Il fondamento normativo dell'obbligo in oggetto si rinviene, innanzitutto, nella Convenzione quadro sui cambiamenti climatici, la quale si limita a imporre di adottare misure per promuovere un adeguato adattamento al cambiamento climatico⁸⁵⁹. I ritardi nella mitigazione hanno reso più urgenti gli sforzi per l'adattamento⁸⁶⁰. Nella Conferenza delle parti del 2010 tenutasi a Cancun è stata sottolineata la necessità di aumentare la capacità di adattamento delle società agli effetti del cambiamento climatico; a tal fine è stato adottato un quadro d'azione ed è stato istituito un apposito comitato per promuoverne l'attuazione⁸⁶¹. Quanto affermato negli atti adottati dalla COP del 2010 è confluito nell'Accordo di Parigi⁸⁶². In questo strumento l'adattamento è considerato un obiettivo complementare a quello di mitigazione ed entrambi sono considerati necessari per rispondere al

⁸⁵⁷ Ivi, art. 13, par. 1.

⁸⁵⁸ IPCC, *Managing the risks of extreme events and disasters to advance climate change adaptation, Summary for policymakers*, Special report, 2012, pp. 7 – 8.

⁸⁵⁹ UNFCCC, cit., art. 4, par. 1(b).

⁸⁶⁰ Sands, Peel, Fabra, MacKenzie, *Principles of international environmental law*, op. cit., p. 296.

⁸⁶¹ COP UNFCCC, *Report of the COP on its 16° session, Addendum, Part two: action taken by the COP at its 16° session*, FCCC/CP/2010/7/Add.1, Cancun, 2010, par. 14 e 20.

⁸⁶² Si veda Accordo di Parigi, cit., art. 7, par. 7, in cui viene fatto un riferimento espresso alla COP di Cancun.

problema del cambiamento climatico⁸⁶³. L'obiettivo di adattamento consiste in “*enhancing adaptive capacity, strengthening resilience and reducing vulnerability to climate change, with a view to contributing to sustainable development*”⁸⁶⁴. I concetti di ‘capacità’, ‘resilienza’ e ‘vulnerabilità’ riflettono l’approccio all’adattamento emerso dalla COP del 2010 e dai documenti adottati dall’IPCC⁸⁶⁵ in virtù del quale le misure di adattamento dovrebbero concentrarsi su quei fattori sociali e ambientali che in combinazione con gli eventi fisici dovuti al cambiamento climatico possono avere effetti catastrofici per le società. Si tratta di un approccio ai rischi posti dal cambiamento climatico coerente con quello risultante dagli strumenti in materia di *disaster risk reduction*. Alcuni elementi fanno ritenere che questi strumenti, direttamente o indirettamente, abbiano influito sul testo della disposizione dell’Accordo di Parigi in materia di adattamento. Sia la COP di Cancun⁸⁶⁶ che il rapporto dell’IPCC in materia di adattamento⁸⁶⁷ hanno fatto riferimento in maniera espressa allo *Hyogo framework* e la decisione con cui la Conferenza delle parti ha adottato l’Accordo di Parigi richiama il *Sendai framework*⁸⁶⁸. L’interazione tra l’adattamento al cambiamento climatico e il concetto di *disaster risk reduction* è stata inoltre riconosciuta dagli Stati. Dalle comunicazioni da questi presentate alla Conferenza delle parti ai sensi dell’articolo 7, par. 10, dell’Accordo di Parigi emerge come il *Sendai framework* sia ritenuto uno strumento rilevante ai fini dell’adattamento al cambiamento climatico⁸⁶⁹ e

⁸⁶³ Ivi, art. 2, par. 1(b) e art. 7, par. 1.

⁸⁶⁴ Ivi, art. 7, par. 1.

⁸⁶⁵ Si veda in particolare IPCC, *Managing the risks of extreme events and disasters to advance climate change adaptation, Full report*, Special report, 2012, p. 37.

⁸⁶⁶ COP UNFCCC, *Report of the COP on its 16^o session, Addendum, Part two*, Cancun, 2010, cit., par. 14(e).

⁸⁶⁷ IPCC, *Managing the risks of extreme events, Full report*, 2012, cit., p. 29.

⁸⁶⁸ COP UNFCCC, *Adoption of the Paris Agreement*, FCCC/CP/2015/10/Add.1, 2015.

⁸⁶⁹ Environmental protection agency, Government of Liberia, *Liberia’s First Adaptation Communication to the UNFCCC*, 2021, disponibile in https://unfccc.int/sites/default/files/resource/First_Adaptation_Communication_AdCom_LIBERIA.pdf, p. 19; Government of Portugal, *Portugal’s adaptation communication to the UNFCCC*, 2021, disponibile in https://unfccc.int/sites/default/files/resource/2021%20Portugal%20ADCOM_UNFCCC.pdf, p. 33; Environmental protection environment, Government of Ghana, *Ghana’s adaptation communication to the UNFCCC*, 2021, disponibile in https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Ghana_AdCom%20to%20the%20UNFCCC_November%202021_Final%20with%20foreword.pdf, p. 35; Government of Austria,

come l'adattamento al cambiamento climatico e la *disaster risk reduction* siano considerati obiettivi complementari che vengono perseguiti in maniera integrata⁸⁷⁰.

Come per la mitigazione, anche per l'adattamento l'Accordo di Parigi lascia agli Stati la facoltà di determinare le azioni da intraprendere per raggiungere l'obiettivo. Le misure di adattamento dovrebbero fondarsi su un processo decisionale partecipativo e trasparente, che tenga conto della dimensione di genere e delle esigenze particolari degli ecosistemi e dei gruppi più vulnerabili; dovrebbero altresì essere guidate dalla migliore scienza e integrare laddove possibile le conoscenze tradizionali⁸⁷¹. Tra le misure che dovrebbero essere inserite nei piani di adattamento vi è la previsione di procedure di valutazione dell'impatto del cambiamento climatico e delle vulnerabilità al fine di determinare gli individui e gli ecosistemi rispetto ai quali intervenire in via prioritaria⁸⁷².

Osservazioni conclusive

Dall'esame svolto in questo capitolo emerge come l'obbligo di prevenzione dei disastri derivante dal diritto internazionale dell'ambiente abbia assunto un contenuto più preciso per effetto degli approcci

Austria's adaptation communication to the UNFCCC, 2021, disponibile in <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Austria%27s%20Adaptation%20Communication%20%2827.10.2021%20FINAL%29.pdf>, p. 26; Government of Australia, *National Climate Resilience and Adaptation Strategy 2021 – 2025 Positioning Australia to better anticipate, manage and adapt to our changing climate*, 2021, disponibile in <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/National%20Climate%20Resilience%20and%20Adaptation%20Strategy%20-%20FINAL.pdf>, p. 29; Slovenia and European Commission on behalf of the EU and its Member States, *Adaptation communication of the European Union*, 2021, disponibile in https://unfccc.int/sites/default/files/resource/20211007_EU_adaptation_comms.pdf, p. 17.

⁸⁷⁰ Ministry of environment, forestry and tourism, Government of Namibia, *First adaptation communication to the UNFCCC*, disponibile in <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/namibia-adaptation-communication-to-the-unfccc.pdf>, par. 3.2.7; *Portugal's adaptation communication*, cit., pp. 6 e 25; *Austria's adaptation communication*, cit., p. 23; *Australia's National Climate Resilience and Adaptation Strategy 2021 – 2025*, cit., pp. 8 e 15; *Adaptation communication of the European Union*, pp. 3 e 11; Government of Japan, *Adaptation communication pursuant to article 7, par. 10 of the Paris Agreement*, 2021, disponibile in https://unfccc.int/sites/default/files/resource/JAPAN_adaptation_communication.pdf, pp. 20 – 21.

⁸⁷¹ Accordo di Parigi, cit., art. 7, par. 5.

⁸⁷² Ivi, art. 7, par. 9(c).

convergenti contenuti negli strumenti internazionali rilevanti in materia e dell'interpretazione che di essi viene fatta dai tribunali internazionali e dalle istituzioni con funzioni di controllo sull'attuazione dei trattati. È quindi possibile delineare alcune misure minime che gli Stati devono adottare per adempiere agli obblighi di prevenzione dei disastri imposti dal diritto internazionale dell'ambiente.

Il contenuto degli obblighi in questione ha raggiunto il maggior grado di precisione in relazione ai rischi di disastro derivanti dall'esercizio di attività industriali pericolose. Affinché la condotta degli Stati si possa considerare conforme allo standard di diligenza che ci si può ragionevolmente attendere nella prevenzione dei disastri industriali, gli Stati devono dotarsi di un apparato giuridico e amministrativo per la gestione dei rischi industriali e tecnologici, realizzare procedure di identificazione e valutazione dei rischi, rendere accessibili e diffondere le informazioni sui rischi, garantire la partecipazione pubblica ai processi decisionali e predisporre piani di emergenza. Inoltre, quando il rischio di danno all'ambiente è grave e irreversibile, la *due diligence* richiede agli Stati di applicare un approccio precauzionale.

Tale approccio deve essere adottato anche ai fini della conservazione della biodiversità e della lotta al cambiamento climatico. Tra le ragioni che giustificano l'applicazione dell'approccio precauzionale a queste due tipologie di rischio vi è il fatto che esse accrescono la probabilità e la portata dei disastri naturali. Il riconoscimento della connessione tra il degrado ambientale e i disastri naturali ha portato all'emergere nell'ambito del diritto internazionale dell'ambiente di una serie di regole e principi per la prevenzione dei danni provocati dagli eventi naturali. Le convenzioni in materia di biodiversità prevedono perlopiù obblighi di carattere generale il cui contenuto è stato precisato dalle decisioni e dalle risoluzioni delle COP. Queste ultime sono concordi nel ritenere che per proteggere la biodiversità dagli effetti dei disastri naturali è necessario adottare misure di *disaster risk reduction*. Al tempo stesso, le COP riconoscono il contributo fondamentale che la biodiversità può dare all'obiettivo di riduzione del rischio di disastri e a tal riguardo hanno elaborato il concetto di *ecosystem-based disaster risk reduction* nonché hanno individuato una serie di misure per la conservazione della biodiversità funzionali a ridurre le vulnerabilità sociali e

ambientali ai disastri naturali. Questi ultimi sono sempre più spesso ricollegati al fenomeno del cambiamento climatico. L'Accordo di Parigi contiene obblighi estremamente generali in tema di mitigazione del cambiamento climatico. Tuttavia, non è da escludere che tali obblighi possano assumere un contenuto più preciso per effetto della loro interazione con il diritto internazionale dei diritti umani, cui l'Accordo di Parigi stesso fa espresso richiamo nel suo preambolo. Una tale ipotesi è avvalorata dal fatto che, come si è visto nel Capitolo II, la giurisprudenza in materia di diritti umani tende a riconoscere come adeguato ai fini della protezione dei diritti umani dagli effetti del cambiamento climatico lo standard dell'1,5° C⁸⁷³. Generale è anche l'obbligo di adattamento contenuto nell'Accordo di Parigi; tuttavia, il contenuto di questo obbligo tende sempre più a coincidere con le misure di *disaster risk reduction* previste dagli atti di *soft law* che regolamentano questo concetto. L'interazione tra l'obbligo di adattamento al cambiamento climatico e la *soft law* in materia di *disaster risk reduction* emerge dal processo normativo che ha portato all'adozione dell'articolo 7 dell'Accordo di Parigi, dalla formulazione di tale disposizione e da come essa viene attuata nell'ordinamento interno degli Stati. Inoltre, si è avuto modo di notare come tale interazione sia stata riconosciuta anche dalla giurisprudenza in materia di diritti umani⁸⁷⁴.

⁸⁷³ Si veda Capitolo II, par. 5.2.

⁸⁷⁴ *Ibidem*.

CAPITOLO IV

UN NUOVO APPROCCIO ALLA PREVENZIONE DEI DISASTRI: L'INTERAZIONE TRA GLI ATTI DI *SOFT LAW* SULLA *DISASTER RISK REDUCTION* E GLI OBBLIGHI DI PREVENZIONE RELATIVI ALLA TUTELA DEI DIRITTI UMANI E DELL'AMBIENTE

SOMMARIO: Introduzione. – 1. L'approccio precauzionale ai rischi di disastro. – 1.1. L'approccio precauzionale ai rischi di disastro previsto negli atti di *soft law* sulla *disaster risk reduction*. – 1.2. L'integrazione dell'approccio precauzionale ai rischi di disastro nel diritto internazionale dei diritti umani e dell'ambiente: limiti e sviluppi. — 2. Le conseguenze dell'approccio precauzionale ai rischi di disastro per il contenuto degli obblighi di prevenzione dei disastri. – 2.1. L'approccio precauzionale e gli obblighi di carattere procedurale. – 2.2. L'obbligo di predisporre un apparato giuridico e amministrativo per la riduzione dei rischi di disastri. – 2.3. L'identificazione e la valutazione dei rischi di disastro. – 2.4. L'accesso alle informazioni e la diffusione delle informazioni sui rischi di disastro. – 2.5. La partecipazione pubblica ai processi decisionali. – 2.6. La predisposizione di piani di emergenza. – 3. Gli effetti giuridici degli atti di *soft law* in materia di *disaster risk reduction*. – 3.1. L'interazione tra gli strumenti di *soft law* in materia di *disaster risk reduction* e il diritto internazionale dei diritti umani. – 3.2. L'interazione tra gli strumenti di *soft law* in materia di *disaster risk reduction* e il diritto internazionale dell'ambiente. – 3.3. Gli effetti prodotti dagli atti di *soft law* in materia di *disaster risk reduction* sul contenuto degli obblighi di *due diligence* di prevenzione dei disastri derivanti dal diritto internazionale dei diritti umani e dell'ambiente. – Osservazioni conclusive.

Introduzione

Nel diritto internazionale non vi sono norme che regolano in maniera specifica e onnicomprensiva la prevenzione dei disastri⁸⁷⁵; vi è tuttavia una serie di strumenti di *soft law* che contengono principi e linee guida circa le misure che gli Stati dovrebbero adottare per ridurre le perdite provocate dai disastri. La prevenzione dei disastri viene inoltre affrontata in vari settori del diritto internazionale⁸⁷⁶: si è visto come dalle norme internazionali in materia di diritti umani e di ambiente derivino obblighi di prevenzione dei disastri; obblighi rilevanti per la prevenzione dei disastri discendono altresì da alcuni settori specializzati del diritto internazionale, come quello

⁸⁷⁵ Bartolini, *The Draft Articles on "The Protection of Persons in the Event of Disasters": Towards a Flagship Treaty?*, in EJIL: Talk!, 2016.

⁸⁷⁶ Peel, Fisher (ed.), *The role of international environmental law in disaster risk reduction*, op. cit.; Zorzi Giustiniani, Sommaro, Casolari, Bartolini (ed.), *Routledge handbook of human rights and disasters*, op. cit.

sanitario⁸⁷⁷ e quello per la protezione del patrimonio culturale⁸⁷⁸, non trattati in questo lavoro. Se questo è, in breve, il quadro giuridico internazionale in materia di prevenzione dei disastri, la presente ricerca si è posta l'obiettivo di vedere se e in che misura l'approccio alla prevenzione dei disastri risultante dagli strumenti di *soft law* interagisca con le norme internazionali relative alla tutela dei diritti umani e dell'ambiente.

Nei successivi paragrafi si tenterà di rispondere a questa questione. A tal fine, si andrà innanzitutto a richiamare gli elementi caratterizzanti l'approccio alla prevenzione dei disastri adottato dagli strumenti di *soft law*, indicato con il concetto di *disaster risk reduction* e definito come approccio di tipo precauzionale⁸⁷⁹. Si osserverà quindi come alcuni sviluppi che hanno interessato il diritto internazionale dei diritti umani e dell'ambiente siano coerenti con l'approccio precauzionale ai rischi di disastro (paragrafo 1). Successivamente, si vedrà quali sono le misure minime che gli Stati devono adottare affinché la loro condotta sia conforme agli obblighi di prevenzione dei disastri derivanti dal diritto internazionale dei diritti umani e dell'ambiente in modo da stabilire se tali misure corrispondano agli standard contenuti negli atti di *soft law* finalizzati alla riduzione del rischio di disastri (paragrafo 2). Infine, si andrà ad analizzare in che misura gli atti di *soft law* sulla *disaster risk reduction* hanno contribuito agli sviluppi del diritto internazionale dei diritti umani e dell'ambiente in relazione alla prevenzione dei disastri; a tale scopo, lo studio si concentrerà su alcuni casi specifici di interazione tra le norme internazionali in materia di protezione dei diritti umani e dell'ambiente e gli strumenti di *soft law* riguardanti la riduzione del rischio di disastri (paragrafo 3).

Il fine ultimo di questa disamina è di accertare come il contenuto degli obblighi di prevenzione dei disastri derivanti dal diritto internazionale dei diritti umani e dell'ambiente sia interpretato alla luce dei principi e degli standard previsti negli atti di *soft law* in materia di *disaster risk reduction*.

⁸⁷⁷ Negri, *International health law (2018)*, op. cit., pp. 445-454.

⁸⁷⁸ Bartolini, *Cultural heritage and disaster risk reduction*, op. cit., pp. 422-442.

⁸⁷⁹ Si veda Capitolo I, par. 5.

1. L'approccio precauzionale ai rischi di disastro

1.1. *L'approccio precauzionale ai rischi di disastro previsto negli atti di soft law sulla disaster risk reduction*

In questa sede si vogliono richiamare le principali caratteristiche dell'approccio ai rischi contenuto negli atti di *soft law* in materia di *disaster risk reduction*⁸⁸⁰, caratteristiche che si ritiene possano essere identificate in tre elementi: l'anticipazione dell'azione preventiva, l'approccio olistico e la previsione di un approccio uniforme per la prevenzione dei disastri naturali e antropici. Si è visto come tali elementi dell'approccio ai rischi di disastro riflettano le caratteristiche tipiche dell'approccio precauzionale, nato nel diritto internazionale dell'ambiente e diffusosi in altri settori del diritto internazionale⁸⁸¹. Pertanto, l'approccio ai rischi di disastro adottato dagli strumenti di *disaster risk reduction* è stato qualificato come precauzionale⁸⁸².

Per ciò che concerne il primo elemento che caratterizza tale approccio, ossia l'anticipazione dell'azione preventiva, esso emerge dal fatto che le misure preventive volte a ridurre i rischi di disastro si concentrano sul rischio piuttosto che sul disastro⁸⁸³. Le misure di riduzione del rischio di disastri mirano così a prevenire situazioni di rischio non ancora sorte⁸⁸⁴. Una conseguenza dell'anticipazione dell'azione preventiva è la richiesta agli Stati di agire a titolo preventivo quando ancora non è possibile provare con certezza che un disastro si materializzi. Questo approccio proattivo si distingue da quello maggiormente consolidato in diritto internazionale, in virtù del quale l'obbligo di agire in via preventiva sorge quando si ha la certezza che da un'azione derivi un danno per il bene giuridico protetto⁸⁸⁵. Quindi, mentre nel diritto internazionale tradizionalmente la prevenzione regola rischi presenti e certi, la riduzione del rischio di disastri si rivolge a

⁸⁸⁰ Su questi elementi ci si è soffermati in maniera più approfondita nel Capitolo I, par. 5.

⁸⁸¹ Si vedano Capitolo I, par. 4 e Capitolo III, par. 2.2.

⁸⁸² Si veda Capitolo I, par. 5.

⁸⁸³ Tra le priorità d'azione dello *Hyogo framework* vi è la riduzione di “*underlying risk factors*”. Si veda *supra* nota 253.

⁸⁸⁴ Sulla precauzione quale anticipazione dell'azione preventiva volta a regolare situazioni future si veda De Chazournes, *New technologies, the precautionary principle, and public participation*, op. cit., p. 167.

⁸⁸⁵ *Ivi*, p. 162.

rischi futuri e incerti⁸⁸⁶. Questo diverso approccio è particolarmente evidente nel *Sendai framework* che aggiunge all'obiettivo di ridurre i rischi di disastro quello di prevenire la creazione di nuovi rischi di disastro⁸⁸⁷. Si deve notare tuttavia che il rischio cui si rivolgono le misure di riduzione del rischio di disastri non deve essere meramente ipotetico, ma deve riguardare quantomeno un rischio la cui materializzazione non possa essere esclusa alla luce delle conoscenze a disposizione⁸⁸⁸.

Un'ulteriore conseguenza dell'anticipazione dell'azione preventiva è che nella determinazione del rischio di disastro si deve tenere conto di tutte le possibili cause all'origine del rischio⁸⁸⁹. Emerge così il secondo elemento caratterizzante l'approccio precauzionale contenuto negli atti di *soft law* in materia di *disaster risk reduction* che consiste nell'applicazione di un approccio olistico⁸⁹⁰. Esso implica che nella valutazione dei rischi di disastro debbano essere presi in considerazione tutti i vari fattori che possono contribuire a originare il rischio⁸⁹¹. Questi fattori sono individuati oltre che nell'evento pericoloso, nelle condizioni di vulnerabilità e di esposizione delle persone, dei beni e dell'ambiente al pericolo⁸⁹². Ne deriva che la probabilità e la portata dei rischi di disastro andrebbero determinate sulla base, oltre che delle caratteristiche dell'evento pericoloso, delle condizioni della società e dell'ambiente su cui l'evento pericoloso produrrà i suoi effetti⁸⁹³. L'approccio olistico si distingue da quello maggiormente consolidato in diritto internazionale in forza del quale il rischio viene valutato alla luce delle caratteristiche dell'evento che costituisce la causa

⁸⁸⁶ In relazione alle diverse tipologie di rischio si veda la classificazione in de Sadeleer, *Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution, essai sur la genèse et la portée juridique de quelques principes du droit de l'environnement*, Bruxelles, 1999, pp. 174 e ss.

⁸⁸⁷ *Sendai framework*, par. 17.

⁸⁸⁸ De Chazournes, *New technologies, the precautionary principle, and public participation*, op. cit., p. 169.

⁸⁸⁹ Si veda *ivi*, pp. 165-167, in cui si afferma che con l'applicazione dell'approccio precauzionale vengono in rilievo le interconnessioni tra le varie questioni regolate dal diritto internazionale ed emerge la complessità dei fattori che contribuiscono al rischio.

⁸⁹⁰ Per la definizione di approccio olistico si veda IPCC, *Climate change: new dimensions in disaster risk, exposure, vulnerability, and resilience*, cit., p. 38.

⁸⁹¹ Si veda *supra* nota 274.

⁸⁹² *Sendai framework*, par. 23.

⁸⁹³ Sugli effetti dell'inclusione degli elementi della vulnerabilità e dell'esposizione nella procedura di valutazione dei rischi di disastro si veda IPCC, *Climate change: new dimensions in disaster risk, exposure, vulnerability, and resilience*, cit., p. 43.

immediata del danno⁸⁹⁴. Tali caratteristiche vengono determinate perlopiù sulla base delle conoscenze statistiche relative all'evento⁸⁹⁵.

Dall'applicazione dell'approccio olistico consegue che le varie componenti del rischio di disastro andrebbero gestite in maniera integrata⁸⁹⁶, per cui si dovrebbero inserire valutazioni circa i possibili rischi di disastro in tutte le scelte concernenti la realizzazione di attività da cui possano derivare gli eventi fisici pericolosi, le vulnerabilità e l'esposizione a tali eventi delle persone, dei beni e dell'ambiente⁸⁹⁷.

Infine, si è visto come con l'inclusione degli elementi della vulnerabilità e dell'esposizione ai pericoli nel processo volto a determinare la probabilità e la portata dei disastri venga meno la ragion d'essere della distinzione tra i disastri naturali e i disastri di origine umana. La distinzione si fonda, infatti, sull'idea che i disastri naturali sfuggano al controllo dello Stato⁸⁹⁸ e che pertanto rispetto ad essi si possa pretendere soltanto l'adozione di misure adeguate alla preparazione della risposta. Gli elementi dell'esposizione e, soprattutto, della vulnerabilità permettono invece di far emergere la causalità umana dietro ai disastri naturali⁸⁹⁹; questi ultimi diventano così maggiormente prevedibili e può essere individuata una serie di misure che gli Stati dovrebbero adottare per prevenirli o ridurli.

⁸⁹⁴ De Chazournes, *New technologies, the precautionary principle, and public participation*, op. cit., p. 166.

⁸⁹⁵ IPCC, *Climate change: new dimensions in disaster risk, exposure, vulnerability, and resilience*, cit., p. 45, par. 1.3.1.1.

⁸⁹⁶ *Sendai framework*, par. 17. Circa l'applicazione dell'approccio olistico in altri ambiti regolati dal diritto internazionale si veda Harrison, *Towards integrated management of regional marine protected area networks: a case study of regime interaction in the Southern Ocean*, in *Korean Journal of International and Comparative law*, 2021, pp. 212-242.

⁸⁹⁷ *Sendai framework*, par. 27(a), in cui si raccomanda “[t]o mainstream and integrate disaster risk reduction within and across all sectors”.

⁸⁹⁸ Lauts, *Human rights and “natural” disasters*, op. cit., p. 93.

⁸⁹⁹ Cubie, *The international legal protection of persons in humanitarian crises (exploring the acquis humanitaire)*, op. cit., p. 245; Sun, *Climate change and the narrative of disaster*, in *The role of international environmental law in disaster risk reduction*, Leiden, 2016, pp. 27, 47-48.

1.2. *L'integrazione dell'approccio precauzionale ai rischi di disastro nel diritto internazionale dei diritti umani e dell'ambiente: limiti e sviluppi*

L'approccio ai rischi di disastro risultante dagli strumenti di *soft law* presenta degli elementi di novità rispetto a quanto previsto dalle norme internazionali in materia di protezione dei diritti umani e dell'ambiente. Dall'analisi compiuta nei Capitolo II e III emerge tuttavia come questi due settori del diritto internazionale tendano a recepire gli sviluppi avvenuti negli atti di *soft law* in materia di *disaster risk reduction*. In questa sede si vedrà dunque in che misura l'approccio ai rischi di disastro risultante dagli strumenti di *soft law* venga integrato negli obblighi di prevenzione derivanti dal diritto internazionale dei diritti umani e dell'ambiente.

a) L'anticipazione dell'azione preventiva

La prevenzione implica un'azione positiva da parte dello Stato. L'imposizione di un obbligo di agire in via preventiva necessita di un bilanciamento tra l'interesse a prevenire un danno al bene giuridico protetto e le misure positive che ci si può ragionevolmente attendere dallo Stato alla luce delle sue capacità e delle caratteristiche del rischio⁹⁰⁰.

Tra i fattori che incidono sulla valutazione della condotta ragionevole vi è la prevedibilità del danno⁹⁰¹.

Nel diritto internazionale in materia di diritti umani, in principio, si ritiene ragionevole imporre allo Stato l'obbligo di agire in via preventiva in presenza di un rischio attuale e imminente per il pieno godimento dei diritti umani della popolazione⁹⁰². In virtù di questo approccio, si può chiedere allo Stato di attivarsi per prevenire un danno quando è stabilito con certezza il nesso causale tra l'azione o l'inazione e il pregiudizio al bene giuridico protetto. È più difficile pretendere dallo Stato di agire in via preventiva rispetto a rischi che potrebbero non materializzarsi mai: una tale pretesa imporrebbe allo Stato di destinare alla prevenzione di rischi incerti risorse

⁹⁰⁰ Pisillo Mazzeschi, *Responsabilité de l'État pour violation des obligations positives relatives aux droits de l'homme*, op. cit., pp. 390-391.

⁹⁰¹ Pisillo Mazzeschi, *Le chemin étrange de la due diligence : d'un concept mystérieux à un concept surévalué*, op. cit., p. 232.

⁹⁰² Ebert, Sijniensky, *Preventing violations of the right to life in the European and the Inter-American human rights systems: from the Osman test to a coherent doctrine on risk prevention?*, in *Human Rights Law Review*, 2015, pp. 343-368.

che potrebbero essere investite in questioni ritenute più urgenti in ragione dei bisogni della società di riferimento. Così, l'obbligo di adottare misure preventive rispetto a rischi incerti potrebbe significare porre in capo allo Stato un peso eccessivo, alla luce delle sue risorse e delle sue priorità⁹⁰³. L'approccio appena descritto in virtù del quale si chiede agli Stati di intervenire in via preventiva soltanto in relazione a quelle attività da cui è certo che possa derivare un danno prevale anche nel diritto internazionale dell'ambiente⁹⁰⁴. In questo settore, più che in altri ambiti del diritto internazionale, è tuttavia emersa l'esigenza di regolare rischi futuri e incerti⁹⁰⁵. La crescente consapevolezza dell'impatto dei danni ambientali sulla vita degli esseri umani⁹⁰⁶ ha reso necessaria l'elaborazione di un approccio che garantisca l'adozione di misure preventive pure in assenza di certezze scientifiche sui rischi⁹⁰⁷. Il progressivo sviluppo di questo approccio nel diritto internazionale in materia di ambiente ha avuto un certo impatto anche sull'interpretazione degli obblighi di protezione dei diritti umani.

Nel Capitolo II si è visto come la giurisprudenza in materia di diritti umani abbia in più occasioni ritenuto che l'assenza di certezza scientifica circa l'impatto di un danno ambientale grave sui diritti umani non costituisca un ostacolo all'applicazione delle tutele previste dai trattati⁹⁰⁸. A sostegno di questa interpretazione è stato talvolta richiamato espressamente il diritto internazionale in materia di ambiente e il principio di

⁹⁰³ Corte EDU, *Osman*, par. 116; Palmisano, *Fault*, in *Max Planck encyclopedia of public international law*, Oxford, 2014; Kolb, *The international law of State responsibility: an introduction*, Oxford, 2017; Bartolini, Natoli, Riccardi, *Report of the expert meeting on the ILC's Draft Articles on the protection of persons in the event of disasters*, *International law and disasters working papers series*, 2015, p. 44.

⁹⁰⁴ Sands, Peel, Fabra, MacKenzie, *Principles of international environmental law*, op. cit., p. 230.

⁹⁰⁵ Si veda Capitolo III, par. 2.2.

⁹⁰⁶ Corte internazionale di giustizia, *Gabčikovo-Nagymaros*, cit., par. 140.

⁹⁰⁷ Dichiarazione di Rio, Principio 15. Per un esame dei trattati internazionali che contengono riferimenti al principio di precauzione si veda Sands, Peel, Fabra, MacKenzie, *Principles of international environmental law*, op. cit., pp. 230 e ss. Sulla natura del principio di precauzione nel diritto internazionale dell'ambiente si vedano De Chazournes, *Precaution in international law*, op. cit., pp. 25-29; Kerbrat, Maljean-Dubois, *Les juridictions internationales face au principe de precaution, entre grande prudence et petites audaces*, op. cit.

⁹⁰⁸ Si veda Capitolo II, par. 3.1

precauzione⁹⁰⁹; quest'ultimo è stato considerato necessario per garantire che la salvaguardia dei diritti umani sanciti dai trattati fosse effettiva⁹¹⁰. In questi casi è stata ritenuta sufficiente ai fini dell'applicazione degli obblighi positivi di protezione dei diritti umani la prova che i ricorrenti fossero, rispetto al resto della popolazione, maggiormente suscettibili a contrarre malattie o a subire un deterioramento della loro qualità della vita in ragione dell'esposizione a pericoli ambientali⁹¹¹. Lo sviluppo di questo approccio è stato utile ai fini dell'applicazione degli obblighi positivi di protezione dei diritti umani alle minacce poste dal fenomeno del cambiamento climatico⁹¹². La scienza in materia di clima non può prevedere con certezza se un evento catastrofico dovuto al cambiamento climatico si materializzi in un certo luogo, colpendo un determinato individuo o gruppo di individui⁹¹³. Si è tuttavia ritenuto sufficiente per fondare l'obbligo degli Stati di fronteggiare il cambiamento climatico il fatto che la comunità scientifica fosse concorde nell'affermare che questo fenomeno, se non adeguatamente mitigato, avrebbe prodotto effetti disastrosi per l'umanità⁹¹⁴. È quindi evidente come anche nell'ambito dei diritti umani, oltre che in quello dell'ambiente, si stia andando verso un'anticipazione del momento in cui sorge l'obbligo di agire in via preventiva. Questa tendenza si deve principalmente agli sviluppi avvenuti nell'ambito del diritto internazionale dell'ambiente, ed infatti, come si vedrà nel paragrafo 1.2(c), essa non sembra avere raggiunto lo stesso livello di affermazione in relazione ai rischi posti dagli eventi naturali non legati al cambiamento climatico.

Un altro sviluppo rilevante per l'affermazione nel diritto internazionale dell'approccio precauzionale ai rischi di disastro riguarda il riconoscimento

⁹⁰⁹ Corte EDU, *Tătar*, par. 109; CCPR, *General comment n. 36*, cit., par. 62; Corte interamericana, *The environment and human rights*, opinione consultiva, par. 176-177, 179.

⁹¹⁰ Sull'interpretazione dei trattati in materia di diritti umani in modo che la tutela da essi garantita sia "practical and effective" si vedano Corte EDU, *Soering v. United Kingdom*, sentenza del 7 luglio 1989, ricorso n. 14038/88, par. 87; Corte suprema dei Paesi Bassi, *Urgenda*, cit., par. 5.4.1.

⁹¹¹ Si veda in tal senso Corte EDU, *Cordella*, par. 105.

⁹¹² Corte Suprema dei Paesi Bassi, *Urgenda*, cit., par. 5.2.1 – 5.5.3; Tribunal de Bruxelles, *ASBL Klimaatzaak*, cit., p. 61.

⁹¹³ IPCC, *Climate change: new dimensions in disaster risk, exposure, vulnerability, and resilience*, cit., p. 40.

⁹¹⁴ Corte Suprema dei Paesi Bassi, *Urgenda*, cit., par. 5.6.2; Tribunal de Bruxelles, *ASBL Klimaatzaak*, cit., p. 61.

del rapporto tra le vulnerabilità di origine sociale o ambientale e i rischi di disastro.

Come si è visto, nel diritto internazionale in materia di diritti umani si sta formando una prassi volta a riconoscere come il genere, l'età, le condizioni di salute, l'appartenenza a comunità indigene o a minoranze etniche, la povertà, etc. siano fattori che accrescano il rischio di violazione dei diritti umani in caso di esposizione ad un evento pericoloso⁹¹⁵. Nell'ambito del diritto internazionale dell'ambiente, il concetto di vulnerabilità in rapporto ai disastri è stato applicato perlopiù agli ecosistemi. Questi ultimi, in ragione delle loro caratteristiche, possono essere considerati vulnerabili ai rischi di disastro e quindi richiedere in via prioritaria un'azione preventiva; al tempo stesso la loro conservazione è considerata strumentale a ridurre le vulnerabilità delle comunità ai disastri⁹¹⁶. Sempre nell'ambito del diritto internazionale dell'ambiente, l'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici ha affermato l'importanza di ridurre le vulnerabilità dell'ambiente e della società agli effetti del cambiamento climatico⁹¹⁷. Il consolidamento della prassi relativa al rapporto tra le vulnerabilità e i disastri può rilevare ai fini dell'applicazione dell'approccio precauzionale poiché può portare all'affermazione di cause oggettive di vulnerabilità ai rischi di disastro tale per cui la sola prova della sussistenza della condizione di vulnerabilità, unita alla situazione di esposizione al pericolo, imporrebbe allo Stato di adottare misure di prevenzione⁹¹⁸.

In sostanza, nell'ambito del diritto internazionale dell'ambiente e dei diritti umani l'approccio tradizionale era di tipo reattivo, fondato sulla certezza del nesso causale tra l'azione o l'inazione dello Stato e il danno. Gli elementi della prassi più recente mostrano come si stia andando verso l'affermarsi di un approccio più proattivo, basato sul presupposto che l'incertezza scientifica non giustifica un ritardo dell'azione preventiva quando il rischio è grave. Rispetto a questo tipo di rischi l'anticipazione

⁹¹⁵ Si veda Capitolo II, par. 2.5. e 6.

⁹¹⁶ COP Convenzione sulla biodiversità, *Biodiversity and climate change*, 2018, cit., Allegato.

⁹¹⁷ Accordo di Parigi, cit., art. 7.

⁹¹⁸ In tal senso sembra essere stato utilizzato il concetto di vulnerabilità nel ricorso presentato dalle donne svizzere davanti alla Corte EDU. Si veda *Union of Swiss senior women for climate protection c. Svizzera*, cit. Si veda altresì gli effetti del concetto di vulnerabilità nel caso CRC, *Sacchi, et al. c. Francia, et al.*, cit., par. 10.13.

dell'azione preventiva realizza un giusto bilanciamento tra l'esigenza di garantire la protezione effettiva dei diritti umani e dell'ambiente e il margine di apprezzamento degli Stati nella gestione degli affari interni. In principio, la gravità del rischio viene determinata caso per caso; vi sono però rischi, come quelli posti dal cambiamento climatico, dalla perdita della biodiversità e quelli frutto della combinazione tra l'esposizione a un evento pericoloso e alcune condizioni particolari di vulnerabilità, che tendono ad essere presunti come gravi e, quindi, a giustificare l'adozione di misure precauzionali.

b) L'approccio olistico al rischio

L'applicazione dell'approccio olistico al rischio nel diritto internazionale incontra alcuni ostacoli.

Un primo ostacolo è già stato messo in luce ed è quello della prevalenza dell'approccio reattivo alla prevenzione, in virtù del quale gli obblighi di prevenzione riguarderebbero soltanto l'attività da cui è certo che derivi un danno. Si è visto come rispetto ai rischi di danno grave si stia andando verso un superamento dell'approccio reattivo.

Un secondo ostacolo consiste nell'orientamento preminente nel diritto internazionale in virtù del quale l'origine del rischio si rinviene essenzialmente nella singola attività da cui può derivare un evento fisico pericoloso come un incidente, un'esplosione, una calamità naturale, etc.⁹¹⁹. La prevalenza di questo orientamento si deve al fatto che gli obblighi di prevenzione sono sorti per fronteggiare i rischi posti dalle attività industriali. È, invece, per prevenire le perdite provocate dai disastri naturali, che si presenta l'esigenza di ricercare la causa del disastro nelle azioni che danno origine alla vulnerabilità e all'esposizione ai rischi. Infatti, rispetto ai disastri naturali la responsabilità dello Stato può essere fatta derivare solo dalla negligenza nel prevenire o nel ridurre la vulnerabilità e l'esposizione ai rischi, dato che non può essergli imputato l'evento fisico pericoloso.

Dall'esame svolto nei Capitoli II e III sono emersi elementi che mostrano una tendenza a riconoscere come i rischi di disastro sono determinati non soltanto da eventi fisici pericolosi, ma anche dalla vulnerabilità delle

⁹¹⁹ IPCC, *Climate change: new dimensions in disaster risk, exposure, vulnerability, and resilience*, cit., p. 150.

persone, dei beni e dell'ambiente di fronte ai pericoli. Nell'ambito del diritto internazionale relativo alla tutela dei diritti umani si è formata un'ampia prassi che riconosce come le condizioni di vulnerabilità incidano sugli effetti dei disastri⁹²⁰. Un caso in cui vi è stato un chiaro riconoscimento del nesso di causalità tra la vulnerabilità determinata da condizioni strutturali della società e il disastro è il citato caso dei *Lavoratori della fabbrica di fuochi d'artificio*, deciso dalla Corte interamericana dei diritti umani⁹²¹. In quella circostanza lo Stato coinvolto è stato ritenuto responsabile del disastro non soltanto per la negligenza nel vigilare sull'attuazione delle misure di sicurezza all'interno dell'impianto industriale da cui era derivato l'incidente, ma anche per la condizione di povertà in cui si trovavano i lavoratori⁹²². La connessione tra le vulnerabilità sociali e ambientali e i rischi di disastro viene in rilievo anche nella prassi internazionale in materia di protezione dell'ambiente. Come si è visto, l'Accordo di Parigi prevede che ai fini dell'adattamento al cambiamento climatico gli Stati debbano ridurre le vulnerabilità della società e dell'ambiente rispetto all'impatto di questo fenomeno. L'incidenza dell'azione degli Stati sulla vulnerabilità delle persone e dell'ambiente ai disastri è stata riconosciuta altresì negli atti delle COP istituite dai trattati in materia di biodiversità⁹²³.

Ancor più consolidata è la prassi sviluppatasi nell'ambito del diritto internazionale dei diritti umani e dell'ambiente a sostegno dell'obbligo degli Stati di prevenire l'esposizione delle persone, dei beni e dell'ambiente ai rischi di disastro. Esempi di tale prassi si rinvergono nei trattati in materia di ambiente e nella giurisprudenza in materia di diritti umani. Ad esempio, in entrambi i settori sono stati riconosciuti obblighi di carattere preventivo in relazione alla pianificazione urbanistica e alla gestione del territorio⁹²⁴.

⁹²⁰ Si veda Capitolo II, par. 2.5. e 6.

⁹²¹ Corte interamericana, *Workers of the fireworks factory*, cit.

⁹²² Ivi, par. 200.

⁹²³ COP Convenzione sulla biodiversità, *Biodiversity and climate change and disaster risk reduction*, 2014, cit.; COP Convenzione di Ramsar, *Wetlands and disaster risk reduction*, 2015, cit.

⁹²⁴ Corte EDU, *Özel*, par. 174; CESCR, *General comment n. 14: the right to the highest attainable standard of health*, 2000, cit., par. 15; CDI, *Draft articles on prevention of transboundary harm*, cit., art. 1, comm. 15 e art.16, comm. 1; Direttiva Seveso III, cit., artt. 9, 13, par. 1 e 2(a); Direttiva EIA, cit., art. 3, par. 2.

In conclusione, per ciò che concerne l'integrazione dell'approccio olistico previsto dagli atti di *soft law* in materia di *disaster risk reduction* negli obblighi di prevenzione dei disastri derivanti dal diritto internazionale dei diritti umani e dell'ambiente, si può notare come in questi settori dall'iniziale orientamento che vedeva nell'evento fisico l'unica causa rilevante del disastro si stia andando verso lo sviluppo di una prassi che tende a riconoscere la vulnerabilità e l'esposizione ai disastri quali fattori di rischio. Ne deriva che gli obblighi di prevenzione dei disastri tendono a non riguardare più soltanto le attività da cui ha origine l'evento pericoloso, ma anche quelle da cui derivano le vulnerabilità e l'esposizione ai rischi di disastro.

c) Un approccio uniforme per la prevenzione dei disastri naturali e dei disastri antropici

L'approccio alla prevenzione in forza del quale il rischio viene determinato soltanto sulla base delle caratteristiche dell'evento che costituisce la causa diretta del danno è all'origine della distinzione che viene fatta tra disastri naturali e disastri antropici sia nel diritto internazionale dei diritti umani che in quello dell'ambiente.

Alla luce dell'esame svolto nei Capitoli II e III emerge come l'approccio più consolidato sia quello di prevedere un diverso contenuto degli obblighi di prevenzione dei disastri a seconda che l'evento all'origine del disastro sia naturale o antropico. Tale approccio si basa sull'idea che la diligenza che si può ragionevolmente pretendere dagli Stati nella prevenzione dei disastri naturali sia minore rispetto a quella richiesta per la prevenzione dei disastri antropici in ragione della maggiore imprevedibilità degli eventi naturali⁹²⁵. Così, in primo luogo, rispetto ai disastri naturali non si è arrivati a richiedere un'anticipazione dell'azione preventiva al pari di quanto fatto invece per i disastri provocati dalle attività umane. Queste ultime sono sotto la responsabilità dello Stato che nell'autorizzarle deve tenere conto di tutti i possibili rischi ed eventualmente adottare misure precauzionali. L'evento

⁹²⁵ Corte EDU, *Budayeva*, par. 173-174; Corte interamericana, *Workers of the fireworks factory*, cit., par. 190; UNEP, *Further improvement of environmental emergency prevention*, cit., par. 3; CDI, *Draft articles on prevention of transboundary harm*, cit., art. 16, comm. 1; *Convention on the law of the non-navigational uses of international watercourses*, cit., art. 28, par. 1.

naturale non permette l'applicazione di tale approccio in quanto sfugge al controllo dello Stato⁹²⁶; perciò, rispetto ai rischi di disastro derivanti da eventi naturali l'azione preventiva si riduce alla predisposizione di piani di emergenza da attivare quando l'evento naturale diventi imminente⁹²⁷. L'imminenza viene valutata principalmente sulla base di criteri statistici, per cui è imminente quell'evento che in un determinato periodo e in una determinata area risulta essere ricorrente⁹²⁸. In secondo luogo, l'azione preventiva è richiesta rispetto a eventi naturali di una certa gravità⁹²⁹, gravità che è determinata principalmente sulla base della tipologia del bene giuridico a rischio. Così, il livello di diligenza per la prevenzione di un disastro naturale che minaccia il pieno godimento del diritto di proprietà sarà minore rispetto a quello richiesto per la protezione del diritto alla vita. Tale fattore di variabilità non rileva invece quando il disastro è di origine umana⁹³⁰.

Tuttavia, dalla prassi internazionale in materia di diritti umani e ambiente osservata è emersa la tendenza volta a individuare cause di origine umana anche dietro ai disastri derivanti da eventi naturali. Questa tendenza è una conseguenza del progressivo affermarsi dell'approccio olistico ai rischi di disastro.

Innanzitutto, un orientamento che sembra si stia consolidando è quello in forza del quale i disastri provocati dall'impatto di un evento naturale su un'attività industriale pericolosa siano considerati essere di origine umana⁹³¹. Infatti, tra i rischi di disastro di cui lo Stato deve tenere conto quando decide di realizzare un'attività industriale pericolosa sono sempre più inclusi anche quelli derivanti dalla combinazione tra l'attività in questione e la sua esposizione a eventi naturali⁹³²; di conseguenza, i danni prodotti dall'impatto dell'evento naturale sull'attività industriale sono

⁹²⁶ Corte EDU, *Hadzhiyska*, par. 15; Corte EDU, *Budayeva*, par. 174.

⁹²⁷ CCPR, *General comment n. 36*, cit., par. 26; CDI, *Draft articles on prevention of transboundary harm*, cit., art. 16; *Convention on the law of the non-navigational uses of international watercourses*, cit., art. 28, par. 4; *Convention on the transboundary effects of industrial accidents*, cit., art. 8.

⁹²⁸ Corte EDU, *Budayeva*, par. 137.

⁹²⁹ Corte EDU, *Hadzhiyska*, par. 16.

⁹³⁰ *Ibidem*.

⁹³¹ Corte EDU, *Kolyadenko*, par. 164.

⁹³² CDI, *Draft articles on prevention of transboundary harm from hazardous activities*, cit., art. 1, comm. 15; Direttiva EIA, cit., art. 3, par. 2.

imputabili allo Stato in virtù del controllo che esso esercita sull'attività. Inoltre, il riconoscimento dell'incidenza delle vulnerabilità sociali e ambientali sui rischi di disastro fa propendere verso lo sviluppo di un approccio precauzionale anche per la prevenzione dei disastri naturali. Infatti, da tale riconoscimento deriva che, in forza del principio di non discriminazione, gli Stati avrebbero l'obbligo di prevenire o ridurre le vulnerabilità di origine sociale che incidono sulla gravità degli effetti prodotti dagli eventi naturali; in questo modo, tali effetti ricadrebbero nella responsabilità degli Stati così come vi ricadono quelli prodotti dalle attività industriali pericolose, per le quali l'approccio precauzionale si sta affermando. Infine, in virtù dell'interpretazione che ne viene data dalle COP, dalle norme in materia di conservazione e utilizzo sostenibile della biodiversità deriverebbe in capo agli Stati un obbligo di agire in via prioritaria per proteggere le componenti dell'ambiente vulnerabili ai rischi di disastro naturale nonché di intervenire su tali componenti in modo tale da garantire il mantenimento delle loro funzioni di mitigazione degli effetti prodotti dai disastri naturali. Così, in caso di mancata adozione delle misure volte a proteggere le componenti dell'ambiente vulnerabili ai disastri naturali o quelle componenti che contribuiscono alla riduzione delle vulnerabilità a tale tipologia di disastro, deriverebbe che gli eventuali effetti catastrofici prodotti dall'evento naturale potranno essere imputati allo Stato.

Tutti questi esempi mostrano come l'affermarsi di obblighi volti a ridurre o prevenire le vulnerabilità sociali e ambientali ai disastri può portare allo sviluppo di un approccio precauzionale anche per la prevenzione dei disastri naturali.

Le tendenze emerse fanno ritenere che nell'ambito del diritto internazionale dei diritti umani e dell'ambiente si stia andando verso un assottigliamento della linea che distingue i disastri naturali e i disastri di origine umana. Dal consolidamento di queste tendenze deriverebbe che dagli Stati si potrebbe pretendere lo stesso standard di diligenza sia per la prevenzione dei disastri naturali che per la prevenzione dei disastri antropici. Tale sviluppo si deve al progressivo affermarsi dell'approccio olistico ai rischi di disastro unito alla crescente consapevolezza dell'impatto dell'azione umana sulla vulnerabilità e sull'esposizione delle persone, dei beni e dell'ambiente ai rischi di disastro naturale.

2. Le conseguenze dell'approccio precauzionale ai rischi di disastro per il contenuto degli obblighi di prevenzione dei disastri

2.1. L'approccio precauzionale e gli obblighi di carattere procedurale

Si è già avuto modo di notare come le principali conseguenze dell'applicazione dell'approccio precauzionale si spieghino sul piano procedurale⁹³³. La precauzione richiede di tenere conto di tutti i possibili rischi nei processi decisionali relativi al compimento di attività da cui può derivare un danno al bene giuridico protetto⁹³⁴. Dalla prassi giurisprudenziale e dagli strumenti internazionali⁹³⁵ in cui viene applicato l'approccio precauzionale emerge come lo Stato debba rispettare alcuni requisiti minimi relativi al processo decisionale; ciò al fine di ritenere adeguata la scelta finale di realizzare l'attività pericolosa, alla luce dei potenziali rischi esistenti. Il rispetto di questi requisiti viene ritenuto in ogni caso necessario affinché la condotta dello Stato sia conforme all'obbligo di prevenzione. In questo modo l'obbligo generale di prevenzione assume un contenuto minimo preciso⁹³⁶. Questo fenomeno di progressiva precisazione degli obblighi generali di *due diligence* lo si è potuto osservare nei Capitoli II e III in relazione agli obblighi di prevenzione dei disastri imposti dal diritto internazionale dei diritti umani e dell'ambiente. Si è visto come alcune delle misure che sono state individuate alla luce degli approcci convergenti emersi dagli strumenti internazionali e dalla giurisprudenza

⁹³³ Si veda Capitolo I, par. 4 e 5.

⁹³⁴ De Chazournes, *New technologies, the precautionary principle, and public participation*, op. cit., p. 180.

⁹³⁵ Su questo effetto dell'approccio precauzionale nella giurisprudenza delle corti e dei tribunali internazionali si vedano Corte EDU, *Taşkin*, par. 118-119; Corte EDU, *Dubetska*, par. 142-143; Corte interamericana, *The environment and human rights*, opinione consultiva, par. 211 e ss.; Corte internazionale di giustizia, *Costa Rica c. Nicaragua*, 2015, cit., par. 104; ITLOS, *Advisory opinion on responsibilities and obligations in the Area*, cit., par. 122. In relazione agli effetti procedurali dell'approccio precauzionale alla luce dei trattati in cui tale approccio viene applicato si vedano *Cartagena protocol on biosafety*, cit.; Convenzione di Aarhus, cit.; Convenzione di Escazú, cit.

⁹³⁶ In dottrina in relazione alla precisazione del contenuto degli obblighi di *due diligence* si vedano Forlati, *L'objet des différentes obligations primaires de diligence : prévention, cessation, répression... ?*, op. cit.; Kerbrat, *Le standard de due diligence, catalyseur d'obligations conventionnelles et coutumières pour les Etats*, in *Le standard de due diligence et la responsabilité internationale (Journée d'étude franco-italienne du Mans)*, Parigi, 2018; Pisillo Mazzeschi, *Responsabilité de l'État pour violation des obligations positives relatives aux droits de l'homme*, op. cit., pp. 311 e ss.

rilevante siano state riconosciute da quest'ultima come in ogni caso necessarie affinché la condotta dello Stato potesse essere giudicata adeguata a prevenire il disastro⁹³⁷. Dalla precisazione del contenuto dell'obbligo di *due diligence* deriva che laddove lo Stato non adotta le misure procedurali richieste, la sua condotta si presume contraria al diritto internazionale, salvo che lo Stato non giustifichi in maniera adeguata le ragioni del proprio comportamento. L'adozione da parte dello Stato di misure di carattere procedurale può in ogni caso essere pretesa in quanto tali misure non richiedono particolari capacità né dipendono da fattori aleatori che sfuggono al controllo dello Stato stesso⁹³⁸.

La precisazione del contenuto degli obblighi di *due diligence* produce diversi effetti positivi: in primo luogo, rende più prevedibili per il destinatario dell'obbligo i risultati delle interpretazioni date dai giudici delle norme di carattere generale e, in secondo luogo, facilita il lavoro dell'interprete che in caso di difetti del processo decisionale può condannare lo Stato senza dover compiere un più complesso esame nel merito delle scelte fatte dallo Stato stesso⁹³⁹.

L'esempio più noto di obblighi internazionali di *due diligence* che hanno assunto un contenuto più preciso per mezzo dell'interpretazione che ne è stata fatta dalle corti e dai tribunali internazionali è rappresentato dall'obbligo di prevenzione dei danni ambientali. In relazione a questi obblighi le corti e i tribunali internazionali hanno in più occasioni riconosciuto come il mancato espletamento di alcune misure di carattere procedurale da parte dello Stato costituisca una presunzione della sua

⁹³⁷ Si vedano, ad esempio, in relazione alle misure di accesso alle informazioni Corte EDU, *Kolyadenko*, par. 181; Corte EDU, *Tătar*, par. 113. In relazione alla valutazione dei rischi si vedano, ad esempio, Corte EDU, *Kolyadenko*, par. 166; Corte EDU, *Taşkin*, par. 119; Corte EDU, *Dubetska*, par. 143. In relazione alla partecipazione pubblica, si vedano ad esempio, Corte EDU, *Grimkovskaya*, par. 69; Corte EDU, *Dubetska*, par. 143. Sul contenuto minimo dell'obbligo di protezione del diritto alla vita dai rischi di danno ambientale si veda Corte interamericana, *The environment and human rights*, opinione consultiva, par. 141 e ss.

⁹³⁸ Si veda in tal senso Pisillo Mazzeschi, *Responsabilité de l'État pour violation des obligations positives relatives aux droits de l'homme*, op. cit., p. 373.

⁹³⁹ Su tale funzione delle misure procedurali si vedano Corte EDU, *Taşkin*, par. 118; Corte EDU, *Dubetska*, par. 142.

negligenza nella prevenzione del danno all'ambiente⁹⁴⁰. Queste misure sono state ritenute adeguate e necessarie per la protezione dell'ambiente alla luce del consenso manifestato dagli Stati attorno ad esse⁹⁴¹.

Dall'analisi compiuta nei Capitoli II e III è emerso come un certo consenso si stia formando attorno ad alcune misure minime di carattere procedurale volte a garantire un'adeguata protezione dai rischi di disastro. La giurisprudenza è stata esplicita nel riconoscere alcuni requisiti minimi che devono avere i processi decisionali riguardanti la realizzazione di attività da cui possono derivare disastri antropici. A questa tipologia di disastri, infatti, si applicano le regole e i principi che si sono sviluppati nell'ambito del diritto internazionale dell'ambiente, dove vi è una corposa prassi che converge attorno alla previsione di alcune misure di carattere procedurale⁹⁴². Dall'esame svolto sono venuti in rilievo degli elementi in forza dei quali si può affermare che un certo consenso stia emergendo anche in relazione alla necessità di adottare alcune misure di carattere procedurale al fine di prevenire i disastri naturali. Inoltre, se si guarda al contenuto delle misure procedurali richieste ai fini della prevenzione dei disastri, si nota come la prassi che si sta formando in relazione ai concetti di vulnerabilità ed esposizione ai rischi di disastro sta producendo degli effetti sul contenuto delle misure procedurali richieste agli Stati per la prevenzione dei disastri, sia naturali che antropici.

2.2. L'obbligo di predisporre un apparato giuridico e amministrativo per la riduzione dei rischi di disastri

Una misura minima di carattere generale derivante dal diritto internazionale in materia di diritti umani e ambiente è quella tesa a predisporre un apparato legislativo e amministrativo per la prevenzione dei

⁹⁴⁰ Corte internazionale di giustizia, *Pulp Mills*, cit., par. 204; Corte internazionale di giustizia, *Costa Rica c. Nicaragua*, 2015, cit., par. 104; ITLOS, *Advisory opinion on responsibilities and obligations in the Area*, cit., par. 122.

⁹⁴¹ Corte internazionale di giustizia, *Pulp Mills*, cit., par. 204 in cui l'espletamento della procedura di valutazione di impatto ambientale è stata ritenuta necessaria alla luce di una prassi "*which in recent years has gained so much acceptance among States*". Su tale effetto del consenso espresso dagli Stati attorno a regole e standard di *soft law* si veda anche Dupuy, *Soft Law and the international law of the environment*, op. cit., p. 434.

⁹⁴² Corte interamericana, *The environment and human rights*, opinione consultiva, par. 141 e ss.; CCPR, *General comment n. 36*, cit., par. 62; CCPR, *Concluding observations Cabo Verde*, 2019, cit., par. 18; Corte EDU, *Guerra*, par. 60; Corte EDU, *Tătar*, par. 122.

disastri. L'apparato legislativo è inteso in senso ampio, in modo da ricomprendervi quante più espressioni possibili di diritto provenienti dagli organi legislativi interni di ciascuno Stato⁹⁴³. Tale obbligo è stato espressamente riconosciuto dalla giurisprudenza in materia di diritti umani, sia in riferimento ai disastri di origine umana sia a quelli di origine naturale⁹⁴⁴. Nei trattati concernenti la protezione dell'ambiente rispetto agli effetti delle attività industriali l'obbligo di adottare un apparato legislativo e amministrativo è espressamente previsto⁹⁴⁵, mentre negli strumenti riguardanti la prevenzione del cambiamento climatico e la conservazione della biodiversità si parla più in generale di politiche, strategie o programmi che gli Stati devono predisporre nel loro ordinamento interno al fine di dare attuazione alle disposizioni contenute nelle convenzioni⁹⁴⁶. Ad ogni modo, si può ritenere che queste misure rientrino nella nozione ampia di apparato legislativo⁹⁴⁷.

L'esistenza di un apposito quadro legislativo e amministrativo interno costituisce una condizione indispensabile affinché gli Stati possano adottare misure adeguate di prevenzione dei disastri⁹⁴⁸. Lo sviluppo dell'approccio precauzionale ai rischi di disastro ha inciso sul contenuto delle leggi e dei regolamenti che devono essere adottati dagli Stati per adempiere ai loro obblighi di prevenzione. In via generale, le leggi e i regolamenti riguardanti le attività da cui possono derivare dei rischi di disastro devono garantire che la realizzazione delle attività sia preceduta da una procedura di autorizzazione. Essi devono regolare l'inizio dell'attività, le sue operazioni, la sicurezza e i controlli, e devono integrare gli standard tecnici di sicurezza. Affinché l'apparato istituzionale sia adeguato, si deve predisporre dei meccanismi volti a rendere i soggetti privati responsabili in caso di violazione delle leggi e dei regolamenti relativi all'attività pericolosa. Un

⁹⁴³ A tal proposito si veda l'interpretazione di apparato legislativo data in CDI, *Draft articles on the protection of persons in the event of disasters*, cit., art. 9, comm. 12.

⁹⁴⁴ Si veda Capitolo II, par. 3.2(a) e 4.2(a).

⁹⁴⁵ Si veda Capitolo III, par. 2.3(a).

⁹⁴⁶ Convenzione sulla diversità biologica, cit., art. 6(a); UNFCCC, cit., art. 4, par.1(b).

⁹⁴⁷ Nel *Progetto di articoli sulla protezione delle persone in caso di disastro* si considera prassi rilevante ai fini dell'obbligo di predisporre leggi e regolamenti per la riduzione del rischio di disastri le "policies" adottate dagli Stati nell'ordinamento interno. Si veda CDI, *Draft articles on the protection of persons in the event of disasters*, cit., art. 9, comm. 6.

⁹⁴⁸ Ivi, art. 9, comm. 12; Pisillo Mazzeschi, *Responsabilité de l'État pour violation des obligations positives relatives aux droits de l'homme*, op. cit., pp. 311 e ss.

altro requisito che emerge dalla prassi relativa all'apparato amministrativo consiste nell'adozione di misure volte a garantire la cooperazione e il coordinamento tra le varie autorità competenti nella gestione dei rischi di disastro. Questi obblighi si sono sviluppati soprattutto con riferimento alle attività industriali da cui possono derivare eventi pericolosi. Rispetto ai rischi di disastro naturale l'obbligo di adottare un apparato legislativo e amministrativo originariamente si limitava ad imporre di regolare la preparazione della risposta all'emergenza. Tuttavia, lo sviluppo dell'approccio olistico ha messo in luce una pluralità di attività da cui possono derivare rischi di disastro naturale; di conseguenza, per dare attuazione a tale approccio, gli Stati dovranno regolare le varie attività che possono creare o aggravare le vulnerabilità e l'esposizione ai disastri in modo da limitare il loro impatto sui rischi di disastro.

Oltre alla misura di carattere generale finalizzata a dotarsi di un apparato legislativo e amministrativo per la riduzione del rischio di disastri, dalla prassi esaminata vengono in rilievo alcune misure concrete che gli Stati devono adottare per dare attuazione ai loro obblighi di prevenzione dei disastri.

2.3. L'identificazione e la valutazione dei rischi di disastro

Una misura concreta che gli Stati devono adottare come conseguenza degli obblighi di prevenzione derivanti dal diritto internazionale dei diritti umani e dell'ambiente consiste nell'espletamento di procedure di identificazione e valutazione dei rischi di disastro. Queste procedure sono volte a determinare se i rischi cui sono esposti gli individui, i beni e l'ambiente siano accettabili oppure se debbano essere adottate ulteriori misure di prevenzione. L'obbligo di identificare e valutare i rischi è nato nel diritto internazionale dell'ambiente come contenuto minimo dell'obbligo di prevenire i danni ambientali transfrontalieri⁹⁴⁹ e si è progressivamente affermato per la protezione dell'ambiente in quanto tale⁹⁵⁰. Successivamente, la prassi sviluppatasi nell'ambito del diritto internazionale

⁹⁴⁹ CDI, *Draft articles on prevention of transboundary harm*, cit., art. 6, comm.1 e art. 7; Corte internazionale di giustizia, *Pulp Mills*, cit., par. 204; Corte internazionale di giustizia, *Costa Rica c. Nicaragua*, 2015, cit., par. 104; ITLOS, *Advisory opinion on responsibilities and obligations in the Area*, cit., par. 122.

⁹⁵⁰ Si veda ad esempio *EIA Convention*, cit.

dell'ambiente è stata presa in considerazione ai fini dell'interpretazione del contenuto degli obblighi di protezione dei diritti umani in situazioni di danno ambientale⁹⁵¹. La giurisprudenza in materia di diritti umani è costante nel riconoscere che l'identificazione e la valutazione dei rischi posti dalle attività pericolose sono misure la cui realizzazione è indispensabile affinché la condotta dello Stato si possa considerare conforme all'obbligo di prevenire le violazioni dei diritti umani⁹⁵². La prassi più sviluppata in materia riguarda le attività industriali: queste sono per loro natura pericolose in quanto dalle loro operazioni possono derivare incidenti e altri eventi potenzialmente dannosi⁹⁵³. In ragione di tale pericolosità, prima di autorizzare l'avvio o la continuazione di un'attività industriale deve essere compiuta una procedura di valutazione dei rischi. Il contenuto della procedura è determinato dal diritto internazionale in maniera molto generale⁹⁵⁴; tuttavia, dalla prassi prevalente emerge come i pericoli di cui si deve tenere conto nella decisione finale siano essenzialmente quelli intrinseci all'attività stessa e da cui possono derivare eventi avversi⁹⁵⁵. In sostanza, la probabilità e la gravità del rischio vanno determinate sulla base delle caratteristiche dell'evento pericoloso.

Il progressivo affermarsi dell'approccio olistico ai rischi di disastro ha fatto emergere delle tendenze rilevanti per il contenuto delle misure di

⁹⁵¹ Richiami diretti al diritto internazionale dell'ambiente nella giurisprudenza in materia di diritti umani si rinvencono, tra gli altri, in Corte interamericana, *The environment and human rights*, opinione consultiva, par. 158; CCPR, *General comment n. 36*, cit., par. 62; Corte EDU, *Guerra*, par. 60; Corte EDU, *Tătar*, par. 122.

⁹⁵² Si vedano Corte EDU, *Taşkin*, par. 113, 119; Corte EDU, *Kolyadenko*, par. 166, 173; Corte EDU, *Dubetska*, par. 143; Corte interamericana, *The environment and human rights*, opinione consultiva, par. 156

⁹⁵³ Corte EDU, *Öneryildiz*, par. 71.

⁹⁵⁴ Si vedano ad esempio Corte internazionale di giustizia, *Pulp Mills*, cit., par. 204: “*It is for each State to determine in its domestic legislation or in the authorization process for the project, the specific content of the environmental impact assessment*”; Corte internazionale di giustizia, *Costa Rica c. Nicaragua*, 2015, cit., par. 104: “*Determination of the content of the environmental impact assessment should be made in light of the specific circumstances of each case*”; CDI, *Draft articles on prevention of transboundary harm*, cit., art. 7, comm. 5.

⁹⁵⁵ Si è notato come un certo consenso si sia formato in relazione alle linee guida contenute in UNEP, *Goals and principles of environmental impact assessment*, cit. Si vedano in tal senso Sands, Peel, Fabra, MacKenzie, *Principles of international environmental law*, op. cit., p. 660; Corte interamericana, *The environment and human rights*, opinione consultiva, par. 150.

identificazione e valutazione dei rischi; alcune di queste tendenze sono più consolidate, mentre altre sono in via di sviluppo.

Una prima tendenza è quella volta ad anticipare il momento in cui deve essere realizzata la valutazione dei rischi. Tale tendenza emerge da quegli strumenti che richiedono di espletare la procedura in una fase precedente a quella del rilascio dell'autorizzazione per l'esercizio della singola attività pericolosa, imponendone la realizzazione in relazione ai piani e ai programmi da cui possono derivare dei rischi per l'ambiente. A questo proposito si parla di *strategic impact assessment* che si distingue dall'*environmental impact assessment* in quanto quest'ultimo interviene prima della singola attività, quando cioè i piani e i programmi sono già stati approvati⁹⁵⁶. L'anticipazione favorisce l'applicazione dell'approccio multifattoriale al rischio poiché permette di meglio tenere in conto le interazioni tra le varie cause del rischio⁹⁵⁷.

Un ulteriore sviluppo concerne la tipologia di attività considerate pericolose e per le quali si richiede la previa valutazione dei rischi. Vi è una tendenza a riconoscere come pericolose non soltanto quelle attività da cui possono derivare eventi fisici avversi, ma anche quelle da cui dipende l'esposizione ai rischi di disastro. Un esempio di attività di questo tipo sono quelle volte a dare attuazione ai piani di gestione del territorio e di sviluppo urbanistico⁹⁵⁸. Ne deriva che anche per l'autorizzazione di queste attività si tende a riconoscere l'obbligo di realizzare una previa valutazione dei rischi⁹⁵⁹. I rischi di disastro che si devono prendere in considerazione nella scelta di realizzare piani di gestione del territorio e di sviluppo urbanistico possono consistere, ad esempio, nella prossimità ad attività industriali di

⁹⁵⁶ Direttiva 2001/42/CE sulla valutazione degli effetti di piani e programmi sull'ambiente, cit.; *Protocol on Strategic Environmental Assessment*, cit.; Convenzione sulla diversità biologica, cit., art. 14, par. 1(a)(b).

⁹⁵⁷ Fortun, *Strategic environmental assessment*, 2021, disponibile in [https://europa.eu/capacity4dev/public-environment-climate/wiki/strategic-environmentalassessment#:~:text=A%20Strategic%20Environmental%20Assessment%20\(SEA.making%20alongside%20economic%20and%20social](https://europa.eu/capacity4dev/public-environment-climate/wiki/strategic-environmentalassessment#:~:text=A%20Strategic%20Environmental%20Assessment%20(SEA.making%20alongside%20economic%20and%20social).

⁹⁵⁸ Corte EDU, *Özel*, par. 174; Corte EDU, *Vladimirov*, par. 40; Direttiva Seveso III, cit., art. 13, par. 1.

⁹⁵⁹ *Ibidem*; Corte EDU, *Budayeva*, par. 132 in cui la Corte EDU ha affermato che i principi generali applicabili alle attività industriali pericolose, compreso quello di sottoporre la realizzazione delle attività a una procedura di autorizzazione, devono essere applicati anche alle ipotesi di disastro naturale.

abitazioni e di altre strutture adibite all'uso umano⁹⁶⁰ o nell'esposizione dell'area ad eventi naturali avversi⁹⁶¹.

Alcuni sviluppi hanno riguardato inoltre gli elementi di cui si debba tenere conto nella valutazione dei rischi.

Gli atti di *soft law* in materia di *disaster risk reduction* raccomandano di prendere in considerazione oltre che l'evento pericoloso, gli elementi della vulnerabilità e dell'esposizione ai rischi⁹⁶², mentre nell'ambito del diritto internazionale dei diritti umani e dell'ambiente prevale l'orientamento in forza del quale si deve tenere in considerazione soltanto i rischi inerenti alle caratteristiche dell'attività da cui può derivare l'evento pericoloso. Tuttavia, in questi settori del diritto internazionale alcune tendenze stanno emergendo volte ad attribuire una certa rilevanza a fattori esterni all'attività pericolosa. Ad esempio, è consolidata la prassi in virtù della quale la valutazione dei rischi debba prendere in considerazione l'impatto che gli eventi naturali ricorrenti in una certa area possano avere sull'attività industriale pericolosa⁹⁶³.

Rilevano inoltre per il contenuto della procedura di valutazione dei rischi, gli sviluppi relativi al rapporto tra le vulnerabilità e i disastri. Come si è avuto modo di rilevare, sia nell'ambito del diritto internazionale in materia di diritti umani sia nell'ambito del diritto internazionale dell'ambiente si tende a riconoscere l'impatto che le condizioni di vulnerabilità di origine sociale e ambientale hanno sugli effetti pregiudizievoli dell'evento pericoloso. Tale riconoscimento comporta che agli Stati sia richiesta una diligenza maggiore per la protezione dai rischi di disastro delle categorie di persone e delle componenti dell'ambiente ritenute vulnerabili. Una conseguenza minima della previsione di uno standard di *due diligence* più oneroso è quella per cui gli Stati dovrebbero tenere in conto le condizioni di vulnerabilità esistenti nelle loro decisioni di gestione dei rischi di disastro⁹⁶⁴.

⁹⁶⁰ Corte EDU, *Kolyadenko*, par. 168; CESCR, *General comment n. 4: the right to adequate housing*, 1991, cit., par. 8.

⁹⁶¹ Corte EDU, *Vladimirov*, par. 40.

⁹⁶² *Sendai framework*, par. 23.

⁹⁶³ Direttiva EIA, cit., art. 3, par. 2; CDI, *Draft articles on prevention of transboundary harm*, cit., art. 1, comm. 15.

⁹⁶⁴ CRC, *Concluding observations Federated States of Micronesia*, 2020, cit., par. 57; CRC, *Concluding observations Tuvalu*, 2020, cit., par. 43; CRC, *Concluding observations*

Solo in questo modo infatti possono essere adottate misure preventive adeguate a integrare le esigenze specifiche di protezione degli individui e delle parti dell'ambiente più vulnerabili. L'introduzione dell'elemento della vulnerabilità nella procedura di valutazione dei rischi di disastro può avere effetti importanti sugli obblighi di prevenzione. Esso inciderebbe sulla valutazione della probabilità e della gravità del disastro; il rischio verrebbe così determinato oltre che sulla base di un'analisi quantitativa fondata sulle conoscenze scientifiche circa l'evento pericoloso, sulla base di un'analisi qualitativa che permetta di prendere in considerazione i diversi effetti prodotti dall'evento a seconda delle condizioni della società e dell'ambiente su cui impatta⁹⁶⁵. Ad esempio, nei casi in cui alla luce delle caratteristiche dell'evento non vi sarebbe un rischio di danno grave, ma gli individui o l'ambiente che ne sono esposti si trovano in condizioni particolari di vulnerabilità, lo Stato sarebbe tenuto comunque ad agire in via preventiva. In questa ipotesi, l'elemento della vulnerabilità amplierebbe la portata dell'obbligo di prevenzione; infatti, senza l'elemento della vulnerabilità lo Stato si sarebbe potuto astenere da qualunque azione preventiva. Tuttavia, vi può essere anche il caso in cui l'evento costituisca un rischio di danno grave, ma la capacità di resistervi degli individui o dell'ambiente che vi sono esposti riduca la probabilità che dall'evento possano derivare effetti pregiudizievoli. In questa seconda ipotesi l'elemento della vulnerabilità giustificerebbe una inazione dello Stato.

2.4. L'accesso alle informazioni e la diffusione delle informazioni sui rischi di disastro

Le misure dell'accesso alle informazioni sui rischi di disastro e della loro diffusione sono un ulteriore esempio di misure concrete che gli Stati devono adottare affinché la loro condotta sia adeguata a adempiere agli obblighi di prevenzione dei disastri imposti dal diritto internazionale dei diritti umani e dell'ambiente.

Serbia, 2017, cit., par. 53; CRPD, *Concluding observations Turkey*, 2019, cit., par. 23; CEDAW, *General recommendation n. 28*, cit., par. 39.

⁹⁶⁵ IPCC, *Climate change: new dimensions in disaster risk, exposure, vulnerability, and resilience*, cit., p. 37.

Le misure tese a rendere accessibili e a diffondere le informazioni sui rischi di disastro sono emerse nel diritto internazionale dell'ambiente con lo scopo di permettere agli Stati transfrontalieri minacciati da un'attività pericolosa di essere consultati dalle autorità statali nel cui territorio viene realizzata l'attività in modo da poter esprimere la loro opinione circa l'opportunità di compiere quell'attività⁹⁶⁶. Nei casi di rischio di danno imminente, l'obbligo di diffondere le informazioni sui rischi agli Stati transfrontalieri mira a far sì che questi siano prontamente avvertiti del rischio e possano preparare in anticipo la risposta⁹⁶⁷.

Con lo sviluppo del diritto internazionale in materia di protezione dell'ambiente e con la sua tendenza alla proceduralizzazione⁹⁶⁸ le misure relative alle informazioni sui rischi sono divenute essenziali ai fini della prevenzione del danno ambientale.

I beneficiari dell'informazione non sono più soltanto gli Stati, ma anche gli individui. Le misure volte a rendere accessibili e a diffondere le informazioni sui rischi sono previste in gran parte dei trattati in materia di ambiente⁹⁶⁹ e la prassi risultante da questi strumenti è confluita in via giurisprudenziale nel diritto internazionale in materia di diritti umani, il quale riconosce il ruolo essenziale che queste misure hanno ai fini della protezione dei diritti umani⁹⁷⁰. Alla luce di questa prassi è possibile ricavare un contenuto più preciso degli obblighi di informare sui rischi di disastro.

Innanzitutto, gran parte della prassi e della giurisprudenza rilevanti riguardano le attività industriali. In relazione a questa tipologia di attività in principio si prevede che gli Stati debbano garantire a chiunque ne abbia

⁹⁶⁶ UNEP, *Draft principles of conduct for the guidance of States in the conservation and harmonious exploitation of natural resources*, 1977, cit., Principio 7; CDI, *Draft articles on prevention of transboundary harm*, cit., art. 8; *Convention on the law of the non-navigational uses of international watercourses*, cit., art. 11; *Lake Lanoux Arbitration*, 1957, cit., par. 17; Corte internazionale di giustizia, *Costa Rica c. Nicaragua*, 2015, cit., par. 108.

⁹⁶⁷ UNCLOS, cit., art. 198; *Convention on the transboundary effects of industrial accidents*, cit., art. 10; *Convention on the law of the non-navigational uses of international watercourses*, cit., art. 28, par. 2.

⁹⁶⁸ Brunée, *Procedure and substance in international environmental law*, *The Hague Academy of international law*, Leiden, 2020, p. 15.

⁹⁶⁹ Sands, Peel, Fabra, MacKenzie, *Principles of international environmental law*, op. cit., p. 685.

⁹⁷⁰ Si veda *supra* nota 951.

interesse il diritto di accedere alle informazioni sui rischi⁹⁷¹. L'obiettivo è quello di rendere quanto più possibile trasparenti le scelte che hanno un impatto sull'ambiente e sulla salute delle persone e di permettere una partecipazione pubblica informata ai processi decisionali. Nell'ambito del diritto internazionale dei diritti umani prevale l'obiettivo di garantire che gli individui vengano a conoscenza dei rischi cui sono esposti in modo da poter scegliere condizioni di vita migliori⁹⁷².

In contrasto rispetto alla prassi prevalente, la giurisprudenza della Corte EDU non riconosce a chiunque il diritto di avere accesso alle informazioni sui rischi, ma, in forza della Convenzione, l'accesso deve essere garantito soltanto a coloro che hanno un interesse particolare a ricevere l'informazione. Tale interpretazione si spiega con il fatto che dalla CEDU non discende un diritto umano autonomo di accesso alle informazioni; quest'ultimo è piuttosto un diritto strumentale alla protezione degli altri diritti sanciti dalla Convenzione⁹⁷³. Le informazioni cui deve essere dato l'accesso sono quelle relative ai potenziali rischi derivanti dall'esercizio di un'attività pericolosa.

Un approccio più ampio si riscontra in alcuni strumenti che prevedono l'obbligo di rendere accessibili le informazioni sullo stato dell'ambiente in generale⁹⁷⁴.

Infine, il rifiuto all'accesso alle informazioni per un limitato numero di ragioni risulta lecito sebbene tali ragioni vadano interpretate in modo restrittivo⁹⁷⁵.

La misura dell'accesso alle informazioni sui rischi ha una portata più ampia rispetto a quella della diffusione delle informazioni. Quest'ultima riguarda essenzialmente i rischi imminenti di disastro e il suo obiettivo è di permettere una pronta risposta alle emergenze⁹⁷⁶. I beneficiari

⁹⁷¹ Convenzione di Aarhus, cit., art. 4, par. 1; *OSPAR Convention*, cit., art. 9; Direttiva Seveso III, cit., art. 15, par. 2; Convenzione di Escazú, cit., art. 5, par. 2; Corte interamericana, *Human rights and the environment*, opinione consultiva, par. 214.

⁹⁷² Corte EDU, *Di Sarno*, par. 107; Corte EDU, *Tătar*, par. 113.

⁹⁷³ Corte EDU, *McGinley and Egan*, par. 101; Corte EDU, *Tătar*, par. 113.

⁹⁷⁴ Convenzione di Aarhus, cit., art. 5, par. 1; Convenzione di Escazú, cit., art. 6.

⁹⁷⁵ Convenzione di Aarhus, cit., art. 4, par. 3; Direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale, cit., art. 4, par. 2; Convenzione di Escazú, cit., art. 5, par. 7.

⁹⁷⁶ Convenzione di Escazú, cit., art. 6, par. 5; Convenzione di Aarhus, cit., art. 5, par. 1(c); Corte EDU, *Budayeva*, par. 152.

dell'informazione sono quindi soltanto coloro esposti al rischio⁹⁷⁷. La misura della diffusione delle informazioni sui rischi di disastro viene richiamata soprattutto in relazione ai rischi di disastro naturale⁹⁷⁸.

Il crescente interesse della comunità internazionale per gli eventi naturali e gli sviluppi riguardanti la relazione tra le vulnerabilità e i disastri hanno fatto emergere delle tendenze che possono avere un impatto sul contenuto delle misure in materia di informazione sui rischi di disastro. In primo luogo, vi sono elementi da cui si può desumere che l'obbligo di garantire l'accesso alle informazioni, affermatosi soprattutto per i rischi posti dalle attività industriali, si stia sviluppando anche per i rischi di disastro naturale. Tali elementi si rinvergono, innanzitutto, nella prassi in materia di adattamento al cambiamento climatico. Ad esempio, l'Accordo di Parigi raccomanda un approccio trasparente e partecipativo all'adattamento al cambiamento climatico⁹⁷⁹; una conseguenza che si può ricavare da questa previsione è quella per cui gli Stati dovrebbero garantire agli individui l'accesso alle informazioni concernenti le vulnerabilità sociali e ambientali agli eventi naturali provocati dal cambiamento climatico. L'importanza dell'accesso alle informazioni sui rischi di disastro naturale è stata riconosciuta altresì dalla Corte EDU nel caso *Vladimirov*; infatti, tra le ragioni per cui lo Stato non poteva essere ritenuto responsabile dei danni subiti dal bene a causa di una frana si annoverava il fatto che il ricorrente nel momento in cui aveva deciso di avviare la sua attività alberghiera avesse avuto accesso alle informazioni sui rischi di frana cui l'area era esposta⁹⁸⁰.

Un altro sviluppo riguarda la portata dell'obbligo di diffusione delle informazioni. Si riconosce sempre più un'ulteriore funzione che una tale misura può svolgere ai fini della prevenzione dei disastri: la riduzione delle vulnerabilità delle comunità ai disastri. Per perseguire questo obiettivo le

⁹⁷⁷ Direttiva Seveso III, cit., art. 14, par. 2; *Convention on the transboundary effects of industrial accidents*, cit., art. 9; *Convention on nuclear safety*, cit., art. 16, par. 2; CDI, *Draft articles on prevention of transboundary harm*, cit., art. 13; Convenzione di Aarhus, cit., art. 5, par. 1(c); *EIA Convention*, cit., art. 3, par. 8; Convenzione ILO, cit., art. 9. Un obbligo generale di diffusione delle informazioni in materia di ambiente è invece previsto in Convenzione di Escazú, cit., art. 6, par. 1 e par. 5; CDI, *Draft articles on prevention of transboundary harm*, cit., art. 13, comm. 2.

⁹⁷⁸ Corte interamericana, *The environment and human rights*, opinione consultiva, par. 222; Corte EDU, *Budayeva*, par. 152.

⁹⁷⁹ Accordo di Parigi, cit., art. 7, par. 5.

⁹⁸⁰ Corte EDU, *Vladimirov*, par. 37.

informazioni che dovranno essere fornite non potranno limitarsi ai rischi imminenti. In tale direzione sembra andare la Corte EDU nel caso *Tătar* in cui la Corte ha affermato che lo Stato doveva fornire alla popolazione che era stata colpita dal disastro, e che per questo si trovava in una condizione di angoscia e ansia, tutte le informazioni sui rischi futuri e sulle misure esistenti per prevenirli⁹⁸¹. Un riconoscimento dell'importanza della diffusione delle informazioni sui rischi ai fini della riduzione delle vulnerabilità si è avuto anche da parte dei comitati di controllo dei trattati in materia di diritti umani adottati nell'ambito dell'ONU. Questi, conformemente a quanto indicato nel *Sendai framework*⁹⁸², hanno anche sottolineato l'importanza di accrescere le conoscenze sui disastri delle categorie di persone più vulnerabili attraverso misure come l'inclusione del tema nei programmi scolastici e nelle università⁹⁸³.

Infine, l'esigenza di coinvolgere i soggetti più vulnerabili nei processi decisionali relativi alla riduzione del rischio di disastri comporterebbe che a questi individui debba essere garantito l'accesso alle informazioni sui rischi specifici cui siano esposti⁹⁸⁴.

Più in generale gli sviluppi visti mostrano una tendenza a richiedere una maggiore trasparenza in relazione ai rischi di disastro, coerentemente con la raccomandazione contenuta nel *Sendai framework* “[t]o make non-sensitive hazard-exposure, vulnerability, risk, disaster and loss-disaggregated information freely available and accessible, as appropriate”⁹⁸⁵.

2.5. La partecipazione pubblica ai processi decisionali

Un'ulteriore misura minima che gli Stati devono adottare per adempiere ai loro obblighi di prevenzione dei disastri consiste nella predisposizione di meccanismi volti a garantire la partecipazione pubblica ai processi decisionali. In virtù di questo obbligo, le decisioni sulla gestione dei rischi devono tener conto delle opinioni degli individui minacciati dal rischio.

⁹⁸¹ Corte EDU, *Tătar*, par. 122.

⁹⁸² *Sendai framework*, par. 36(ii).

⁹⁸³ CRC, *Concluding observations Micronesia*, 2020, cit., par. 57; CRC, *Concluding observations Mozambique*, 2019, cit., par. 37.

⁹⁸⁴ CRPD, *Concluding observations Saudi Arabia*, 2019, cit., par. 20; CEDAW, *General recommendation n. 37*, cit., par. 60(c).

⁹⁸⁵ *Sendai framework*, par. 24(e).

L'obiettivo perseguito da una tale misura è di dare alla società l'opportunità di contribuire alla determinazione del livello di rischio accettabile⁹⁸⁶, accrescendo la legittimità delle scelte in materia di gestione dei rischi e aumentandone anche l'effettività.

L'obbligo di garantire la partecipazione pubblica ai processi decisionali sorge nel diritto internazionale dell'ambiente; è in questo settore che infatti si è sentita per prima l'esigenza di individuare azioni adeguate a regolare rischi incerti. La misura è prevista in una pluralità di trattati in materia di protezione dell'ambiente, in virtù dei quali è possibile individuare i requisiti minimi che la procedura deve rispettare affinché la partecipazione si possa considerare effettiva.

La prassi sviluppatasi nell'ambito del diritto internazionale dell'ambiente è stata recepita in via interpretativa dalla giurisprudenza in materia di diritti umani. Anche in questo ambito la partecipazione pubblica ai processi decisionali è ritenuta una misura indispensabile affinché la condotta dello Stato possa essere giudicata conforme ai suoi obblighi di *due diligence*⁹⁸⁷. Alla luce della prassi prevalente, la partecipazione deve essere garantita a coloro che possono essere colpiti dal rischio⁹⁸⁸. Questi devono essere informati dell'opportunità di essere ascoltati e l'informazione deve essere loro fornita in tempo utile affinché l'opinione possa produrre effetti sulla decisione finale.

Corollario dell'obbligo di garantire la partecipazione pubblica è l'obbligo di permettere l'accesso alle informazioni sui rischi⁹⁸⁹. Una volta raccolte le opinioni, nelle modalità ritenute opportune⁹⁹⁰, le autorità devono tenerne conto nella decisione finale, precisando il peso che le opinioni raccolte hanno avuto sulla decisione e giustificando un'eventuale divergenza rispetto

⁹⁸⁶ De Chazournes, *New technologies, the precautionary principle, and public participation*, op. cit., p. 179.

⁹⁸⁷ Corte EDU, *Dubetska*, par. 143; Corte EDU, *Grimkovskaya*, par. 69

⁹⁸⁸ Corte EDU, *Dubetska*, par. 143; Convenzione di Aarhus, cit., art. 6; Direttiva Seveso III, cit., art. 15; Direttiva EIA, cit., art. 9; *EIA Convention*, cit., art. 4, par. 2; *Convention on the transboundary effects of industrial accidents*, cit., Allegato 7.

⁹⁸⁹ Direttiva Seveso III, cit., art. 15, par. 3; Convenzione di Aarhus, cit., art. 6, par. 6; *Convention on the transboundary effects of industrial accidents*, cit., art. 9 par. 2 e Allegato VIII.

⁹⁹⁰ Convenzione di Escazú, cit., art. 7, par. 7; Convenzione di Aarhus, cit., art. 6, par. 7.

ad esse. Contro la decisione finale deve essere garantita una procedura di ricorso⁹⁹¹.

A questa consolidata prassi, si stanno affiancando alcuni interessanti sviluppi.

Innanzitutto, come avviene anche per la procedura di valutazione dei rischi, vi è una tendenza, risultante in particolare dalla Convenzione di Aarhus e dalla Convenzione di Escazú, volta a richiedere la partecipazione pubblica già nella fase della formazione dei piani e dei programmi da cui possono derivare dei rischi per l'ambiente⁹⁹². Addirittura, la Convenzione di Aarhus riconosce l'opportunità di garantire la partecipazione pubblica ai processi di formazione delle leggi e dei regolamenti e quindi in una fase che precede l'approvazione dei piani e dei programmi⁹⁹³.

Importanti sviluppi riguardano i soggetti che devono essere ascoltati. Mentre la prassi prevalente si limita a prevedere l'obbligo nei confronti dei soggetti che possono essere colpiti dal rischio, nella recente Convenzione di Escazú si riconosce un diritto di chiunque a prendere parte ai processi decisionali in materia di ambiente⁹⁹⁴.

Un'ulteriore tendenza riguarda la particolare attenzione riposta nel coinvolgimento dei soggetti appartenenti alle categorie di persone vulnerabili. Questa tendenza è emersa dapprima negli strumenti di *soft law* in materia di riduzione del rischio di disastri⁹⁹⁵ ed è poi venuta in rilievo nella prassi degli organismi di controllo dei trattati in materia di diritti umani conclusi nell'ambito dell'ONU⁹⁹⁶ nonché in alcuni strumenti in

⁹⁹¹ Corte interamericana, *The environment and human rights*, opinione consultiva, par. 242; Direttiva Seveso III, cit., art. 15, par. 4; Convenzione di Aarhus, cit., art. 6, par. 8 e 9; Convenzione di Escazú, cit., art. 7, par. 8.

⁹⁹² Convenzione di Aarhus, cit., art. 7; Direttiva Seveso III, cit., art. 15, par. 6; *Convention on the transboundary effects of industrial accidents*, cit., art. 9, par. 2.

⁹⁹³ Convenzione di Aarhus, cit., art. 8: “Each Party shall strive to promote effective public participation ... during the preparation by public authorities of executive regulations and other generally applicable legally binding rules”.

⁹⁹⁴ Convenzione di Escazú, cit., art. 7: “Each Party shall ensure the public’s right to participation”.

⁹⁹⁵ In particolare, *Sendai framework*, par. 36.

⁹⁹⁶ CRC, *Concluding observations the Cook Islands*, 2020, cit., par. 44; CRC, *Concluding observations Tuvalu*, 2020, cit., par. 42; CRC, *Concluding observations Australia*, 2019, cit., par. 41; CRC, *Concluding observations New Zealand*, 2016, cit., par. 34(a); CRPD, *Concluding observations India*, 2019, cit., par. 25; CRPD, *Concluding observations Kuwait*, 2019, cit., par. 23; CRPD, *Concluding observations Australia*, 2019, cit., par. 21; CRPD, *Concluding observations Albania*, 2019, cit., par. 22; CRPD, *Concluding*

materia di ambiente⁹⁹⁷. Il coinvolgimento dei soggetti vulnerabili è strumentale a garantire che le loro esigenze specifiche siano prese in considerazione nelle decisioni sulla gestione dei rischi di disastro. Tra i gruppi vulnerabili una posizione particolare è ricoperta dai popoli indigeni; la loro partecipazione ai processi decisionali riguardanti le attività che possono avere un impatto sul territorio in cui abitano deve essere garantita in forza dei diritti di proprietà di cui godono sulle loro terre⁹⁹⁸.

La prassi in materia di partecipazione pubblica ai processi decisionali si è sviluppata soprattutto in relazione alle attività umane pericolose per l'ambiente. Tuttavia, alcuni elementi fanno propendere verso la possibilità di un'estensione dell'obbligo anche alle attività che hanno un impatto sui rischi di disastro di origine naturale. In tal senso sembra andare l'Accordo di Parigi quando prevede che l'azione di adattamento al cambiamento climatico dovrebbe basarsi su un “*gender-responsive, participatory and fully transparent approach, taking into consideration vulnerable groups*”⁹⁹⁹. Pertanto, nell'adottare misure volte a mitigare l'impatto degli eventi naturali legati al cambiamento climatico, gli Stati dovrebbero permettere la partecipazione dei soggetti interessati, riponendo particolare attenzione sulle categorie di persone più vulnerabili. Allo stesso modo, gli organismi di controllo dei trattati in materia di diritti umani raccomandano agli Stati di garantire la partecipazione dei soggetti vulnerabili ai processi decisionali riguardanti l'adattamento al cambiamento climatico e la riduzione del rischio di disastri, senza fare distinzione tra disastri di origine naturale e antropici¹⁰⁰⁰.

observations El Salvador, 2019, cit., par. 22; CRPD, *Concluding observations Turkey*, 2019, cit., par. 23; CEDAW, *Concluding observations Eritrea*, 2020, cit., par. 50; CEDAW, *Concluding observations Seychelles*, 2019, cit., par. 46; CEDAW, *Concluding observations Cabo Verde*, 2019, cit., par. 37; CEDAW, *Concluding observations Guyana*, 2019, cit., par. 42; CEDAW, *General recommendation n. 37*, cit., p. 8.

⁹⁹⁷ Accordo di Parigi, cit., art. 7, par. 5; Convenzione di Escazú, cit., art. 5, par. 3.

⁹⁹⁸ Corte interamericana, *Saramaka v. Suriname*, cit., par. 129; Corte interamericana, *Sawhoyamaya Indigenous Community v. Paraguay*, cit., par. 233; Corte interamericana, *Kaliña and Lokono Peoples v. Suriname*, cit., par. 202, 203, 230; Corte interamericana, *Indigenous communities of the Lhaka Honhat v. Argentina*, cit., par. 93,173-174.

⁹⁹⁹ Accordo di Parigi, cit., art. 7, par. 5.

¹⁰⁰⁰ CCPR, *Concluding observations Cabo Verde*, 2019, cit., par. 17-18; CESCR, *Concluding observations Cabo Verde*, 2018, cit., par. 9; CESCR, *Concluding observations Bangladesh*, 2018, cit., par. 14.

2.6. La predisposizione di piani di emergenza

L'adozione di piani di emergenza è una misura volta a preparare in anticipo la risposta al disastro di modo che quando il rischio diventa imminente si possa reagire in maniera pronta e immediata. I rischi cui si applicano le misure di preparazione sono quelli che non possono essere del tutto evitati. Si è già visto come prima che intervenissero gli sviluppi riguardanti i concetti di vulnerabilità ed esposizione ai rischi, le uniche misure di prevenzione previste per i disastri naturali fossero quelle di preparazione¹⁰⁰¹. Ad ogni modo, i piani di emergenza devono essere predisposti anche per la gestione dei rischi posti dalle attività industriali¹⁰⁰². Un elemento imprescindibile di un piano di emergenza è costituito dai sistemi di pronta diffusione dell'allarme: gli Stati devono predisporre strumenti per il monitoraggio dei rischi in modo da essere nella condizione di venire a conoscenza del momento in cui il disastro diviene imminente; devono inoltre essere preparati i mezzi per la diffusione dell'allarme e per l'evacuazione¹⁰⁰³. Conformemente a quanto previsto dagli strumenti di *soft law* in materia di *disaster risk reduction*, nel diritto internazionale dei diritti umani si sta affermando la tendenza in forza della quale i metodi di diffusione della notizia dell'imminenza del disastro e dell'evacuazione dovrebbero tener conto delle specifiche esigenze dei più vulnerabili. Si richiede soprattutto di prendere in considerazione i bisogni di assistenza dei disabili e in particolare dei sordomuti e dei ciechi¹⁰⁰⁴. Si noti che alla luce di quanto previsto da alcuni trattati riguardanti la disciplina delle attività industriali pericolose, i piani di emergenza devono essere rivisti periodicamente al fine di adeguarli alle mutate caratteristiche dell'attività e alle nuove scoperte scientifiche¹⁰⁰⁵.

¹⁰⁰¹ CCPR, *General comment n. 36*, cit., par. 26.

¹⁰⁰² Si veda Capitolo III, par. 2.3(e).

¹⁰⁰³ Corte EDU, *Budayeva*, par. 154. Per una lista completa delle informazioni che devono essere contenute nei piani di emergenza si vedano Direttiva Seveso III, cit., Allegato IV; *Convention on the transboundary effects of industrial accidents*, cit., Allegato VII; Convenzione ILO, cit., art. 9(d) e art. 16.

¹⁰⁰⁴ CRPD, *Concluding observations Kenya*, 2015, cit., par. 22; CRPD, *Concluding observations Chile*, 2016, cit., par. 22; CRPD, *Concluding observations Plurinational State of Bolivia*, 2016, cit., par. 26.

¹⁰⁰⁵ Direttiva Seveso III, cit., art. 12, par. 6; *Convention on the transboundary effects of industrial accidents*, cit., art. 8, par. 4; Convenzione ILO, cit., art. 9(d) e art. 15.

3. Gli effetti giuridici degli atti di *soft law* in materia di *disaster risk reduction*

Nel Capitolo I si è visto come le risoluzioni e le raccomandazioni contenenti linee guida per la prevenzione dei disastri adottate dalle varie istituzioni internazionali concordino sull'applicazione di un approccio ai rischi conforme a quello previsto dagli strumenti di *soft law* in materia di *disaster risk reduction*. Questo concetto è stato ripetuto in una pluralità di atti internazionali universali o regionali in materia di prevenzione dei disastri¹⁰⁰⁶ e dei riferimenti ad esso sono stati inclusi in alcuni strumenti giuridici vincolanti come l'AADMER¹⁰⁰⁷ e il Regolamento dell'Unione europea con cui è stato modificato il Meccanismo unionale di protezione civile¹⁰⁰⁸. Tale convergenza mostra come nell'ambito del diritto internazionale dei disastri vi sia un certo livello di consenso in relazione all'applicazione dell'approccio precauzionale ai rischi di disastro previsto negli atti di *soft law* in materia di *disaster risk reduction*¹⁰⁰⁹. Questo consenso unito alla prassi degli Stati è stato ritenuto sufficiente dalla Commissione del diritto internazionale per affermare che si sta sviluppando una norma di diritto internazionale consuetudinario che impone agli Stati di adottare misure di riduzione del rischio di disastri¹⁰¹⁰.

Dall'analisi svolta nei Capitoli II e III è emerso come anche nell'ambito del diritto internazionale dei diritti umani e dell'ambiente si stiano affermando alcune tendenze in relazione alla prevenzione dei disastri coerenti con quanto previsto negli atti di *soft law* in materia di *disaster risk reduction*. Rispetto all'approccio alla prevenzione dei disastri più consolidato in questi settori, l'approccio precauzionale presenta delle novità;

¹⁰⁰⁶ Per una lista degli atti internazionali adottati in materia di *disaster risk reduction* si veda <https://disasterlaw.ifrc.org/disaster-law-database>.

¹⁰⁰⁷ AADMER, cit., art. 1, par. 6. Inoltre, nel preambolo dell'AADMER sono inseriti riferimenti espressi allo *Hyogo framework*.

¹⁰⁰⁸ Regolamento UE 2021/836 in modifica di Decisione 1313/2013/UE, cit., Considerando 6 e 14; art. 6, par. 5, in cui, sebbene non venga richiamato direttamente il concetto di *disaster risk reduction*, vi sono riferimenti al concetto di vulnerabilità ai disastri così come inteso negli atti di *soft law* in materia. Inoltre, nello strumento sono inseriti riferimenti espressi al *Sendai framework*. Si vedano in tal senso ivi, Considerando 11 e art. 13, par. 3.

¹⁰⁰⁹ Dupuy, *Soft Law and the International Law of the Environment*, op. cit., p. 424 in cui si afferma che la ripetizione di uno stesso concetto in una pluralità di atti di *soft law* “*tend[s] progressively to develop and establish a common international understanding*”.

¹⁰¹⁰ CDI, *Draft articles on the protection of persons in the event of disasters*, cit., art. 9.

tuttavia, dalla prassi più recente sono venuti in rilievo degli sviluppi volti a recepire i principali aspetti dell'approccio contenuto negli atti di *soft law* rilevanti in materia. Si può pertanto ritenere che nel diritto internazionale si stia formando un '*common international understanding*'¹⁰¹¹ circa la necessità di applicare un approccio ai rischi di disastro conforme a quello previsto dagli strumenti di *soft law* sulla riduzione del rischio di disastri. Un esempio dell'effetto di tale convergenza è quello per cui se in passato chiedere a uno Stato di adottare misure precauzionali per la prevenzione dei disastri naturali si poteva considerare un'intrusione illegittima negli affari interni di quello Stato, ora una tale pretesa si può ritenere legittima alla luce del consenso che sta emergendo attorno all'esigenza di aumentare gli sforzi per la prevenzione dei disastri naturali.

Si vuole a questo punto chiarire in che modo gli strumenti di *soft law* hanno contribuito a tale sviluppo (paragrafi 3.1. e 3.2.) e quali sono i suoi effetti sullo standard di diligenza che ci si può ragionevolmente attendere dagli Stati nella prevenzione dei disastri (paragrafo 3.3.).

3.1. L'interazione tra gli strumenti di soft law in materia di disaster risk reduction e il diritto internazionale dei diritti umani

È indubbio che gli strumenti di *soft law* in materia di *disaster risk reduction* e, più in particolare, il *Sendai framework* hanno esercitato una certa influenza sulla prassi degli organismi di controllo istituiti dai trattati in materia di diritti umani conclusi nell'ambito dell'ONU. In una pluralità di atti adottati da questi organismi si rinvencono riferimenti al *Sendai framework*: in alcuni casi si richiama direttamente questo strumento¹⁰¹², mentre in altri l'interazione avviene in maniera indiretta, attraverso il riferimento al concetto di *disaster risk reduction*¹⁰¹³.

Il *Sendai framework* è stato richiamato dagli organismi di controllo sui trattati in materia di diritti umani adottati nell'ambito dell'ONU per

¹⁰¹¹ Dupuy, *Soft Law and the international law of the environment*, op. cit., p. 424.

¹⁰¹² Si vedano ad esempio CRPD, *Concluding observations Greece*, 2019, cit., par. 15; CRPD, *Concluding observations India*, 2019, cit., par. 25; CRPD, *Concluding observations Iraq*, 2019, cit., par. 22; CEDAW, *General recommendation n. 37*, cit., par. 16. Per altre osservazioni conclusive contenenti riferimenti al *Sendai framework* si veda <https://uhri.ohchr.org/en/search-human-rights-recommendations>.

¹⁰¹³ Si vedano ad esempio CRC, *Concluding observations Cook Islands*, 2020, cit., par. 44; CESCR, *Concluding observation Mauritius*, 2019, cit., par. 10.

precisare le misure che gli Stati dovrebbero adottare al fine di ridurre la vulnerabilità delle comunità ai disastri. Riferimenti espliciti al *Sendai framework* si trovano anche in alcuni atti adottati dallo *Human Rights Council*: questo ha raccomandato di seguire le linee guida contenute nel *Sendai framework* ai fini dell'adattamento al cambiamento climatico¹⁰¹⁴. Allo stesso modo, il Comitato per i diritti economici, sociali e culturali (CESCR) e il Comitato per i diritti del fanciullo (CRC) hanno in più occasioni richiamato il concetto di *disaster risk reduction* in rapporto all'adattamento al cambiamento climatico¹⁰¹⁵. In questi atti il *Sendai framework* e gli standard in esso contenuti sono stati utilizzati a sostegno dell'interpretazione dei trattati¹⁰¹⁶. Questa funzione dello strumento di *soft law* è stata espressamente riconosciuta dal Comitato per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne (CEDAW) che ha affermato come il *Sendai framework* “*should be read together with the provisions of the Convention*”¹⁰¹⁷.

Più difficile è determinare se e in che misura gli strumenti di *soft law* in materia di *disaster risk reduction* hanno avuto un impatto sulla giurisprudenza delle corti regionali. Infatti, nelle loro decisioni non si rinvencono riferimenti diretti agli atti di *soft law* né al concetto di *disaster risk reduction*. Tuttavia, da alcune sentenze si può presumere che anche queste giurisdizioni internazionali abbiano tenuto conto degli sviluppi in tema di prevenzione dei disastri contenuti negli atti di *soft law*. Ad esempio, nel caso *Özel* deciso nel 2016 la Corte EDU ha mostrato un approccio alla prevenzione dei disastri naturali più avanzato rispetto a quello adottato nel caso *Budayeva* del 2008: mentre in quest'ultimo la Corte si era limitata a prevedere un obbligo di mitigare gli effetti dell'evento naturale¹⁰¹⁸, nel caso

¹⁰¹⁴ Human Rights Council, *Report of the Special rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a healthy environment*, 2019, cit., par. 86.

¹⁰¹⁵ Si vedano ad esempio CESCR, *Concluding observation Mauritius*, 2019, cit., par. 10; CESCR, *Concluding observation Capo Verde*, 2018, cit., par. 8 e ss; CESCR, *Concluding observations Bangladesh*, 2018, cit., par. 14; CRC, *Concluding observations Cook Islands*, 2020, cit., par. 44; CRC, *Concluding observations Tuvalu*, 2020, cit., par. 42; CRC, *Concluding observations Mozambique*, 2019, cit., par. 37.

¹⁰¹⁶ Circa il richiamo agli strumenti di *soft law* a fini interpretativi si vedano Gammeltoft-Hansen, Lagoutte, Cerone, *Introduction – Tracing the role of soft law in human rights*, in *Tracing the role of soft law in human rights*, Oxford, 2016, pp. 1-2.

¹⁰¹⁷ CEDAW, *General recommendation n. 37*, cit., par. 16.

¹⁰¹⁸ Corte EDU, *Budayeva*, par. 137.

Özel ha riconosciuto un obbligo “*to reinforce the State’s capacity to deal with the unexpected and violent nature of ... natural phenomena*”¹⁰¹⁹. Questa seconda interpretazione è più vicina all’approccio ai rischi di disastro raccomandato dagli strumenti di *soft law*, nella misura in cui riconosce come lo Stato, riducendo la sua vulnerabilità ai disastri attraverso l’aumento delle sue capacità di fronteggiare i fenomeni naturali, possa meglio proteggere i diritti umani della sua popolazione. Un’altra sentenza che sembra possa essere stata influenzata dall’approccio ai rischi di disastro adottato dagli strumenti di *soft law* sulla *disaster risk reduction* è quella relativa al caso dei *Lavoratori della fabbrica di fuochi d’artificio* adottata dalla Corte interamericana dei diritti umani. Tale influenza emerge dalla rilevanza attribuita alla condizione di povertà degli abitanti della zona in cui era stata avviata l’attività industriale pericolosa: essa è stata considerata, insieme ai difetti tecnici dell’impianto, una causa del disastro¹⁰²⁰. Questa interpretazione riflette le raccomandazioni dello *Hyogo framework* e del *Sendai framework* in forza delle quali l’azione preventiva non dovrebbe concentrarsi soltanto sulle cause dirette dei disastri, ma anche su quelle più remote, come le vulnerabilità insite nelle strutture della società.

Al di là di questi esempi, non c’è dubbio che nella giurisprudenza delle corti regionali gli strumenti di *soft law* in materia di *disaster risk reduction* non abbiano la rilevanza che viene invece loro riconosciuta dalla prassi degli organismi istituiti nell’ambito dell’ONU. Questa divergenza si può forse spiegare alla luce della natura degli atti adottati dai comitati di controllo sull’attuazione dei trattati in materia di diritti umani: essi a differenza delle decisioni delle corti regionali non hanno valore giuridico vincolante per gli Stati cui sono rivolti. Il carattere non vincolante li rende più flessibili e idonei a recepire con più facilità i mutamenti sociali e giuridici¹⁰²¹. Gli atti adottati dai comitati sono una fonte di *soft law*, cui però viene riconosciuta particolare autorevolezza: essi provengono da istituzioni incaricate di controllare l’attuazione da parte degli Stati dei trattati in materia di protezione dei diritti umani; inoltre, tali istituzioni sono

¹⁰¹⁹ Corte EDU, *Özel*, par. 173.

¹⁰²⁰ Corte interamericana, *Workers of the fireworks factory*, cit., par. 197.

¹⁰²¹ McCall-Smith, *Interpreting international human rights standards*, op. cit., p. 28.

indipendenti e costituite da esperti¹⁰²². Questi elementi fanno sì che le opinioni dei comitati siano tenute in considerazione dagli Stati e siano talvolta richiamate dalle corti interne¹⁰²³. Pertanto, i riferimenti in esse contenuti agli strumenti di *soft law* sulla *disaster risk reduction* potranno contribuire ad accrescere la rilevanza di questi strumenti ai fini dell'interpretazione delle norme in materia di protezione dei diritti umani.

3.2. *L'interazione tra gli strumenti di soft law in materia di disaster risk reduction e il diritto internazionale dell'ambiente*

Il mezzo principale con cui avviene l'interazione tra uno strumento di *soft law* e una fonte di *hard law* è l'interpretazione che di questa viene fatta dagli organi giurisdizionali. Come è noto, non vi sono giurisdizioni internazionali preordinate ad interpretare e applicare i trattati concernenti la protezione dell'ambiente e la giurisprudenza internazionale in materia si limita a pochi casi. Pertanto, nell'esame volto a comprendere se e in che misura gli sviluppi avvenuti in altri settori sono recepiti nel diritto internazionale dell'ambiente un ruolo centrale è assunto dagli atti adottati dalle Conferenze delle parti (COP) istituite dalle convenzioni¹⁰²⁴. Sebbene siano essi stessi atti privi di forza giuridica vincolante, viene loro riconosciuta una certa autorevolezza poiché provengono da organismi incaricati di interpretare i trattati e di controllarne l'attuazione¹⁰²⁵.

Dalla ricerca svolta è emerso come numerose decisioni delle COP contengano richiami agli strumenti di *soft law* in materia di *disaster risk reduction* e, più in particolare, allo *Hyogo framework* e al *Sendai framework*. Le Conferenze delle parti della Convenzione sulla biodiversità e della Convenzione di Ramsar sulle zone umide hanno riconosciuto come

¹⁰²² Ivi, p. 29. Sulla diversa efficacia degli atti a seconda che si tratti di commenti generali o di considerazioni conclusive si veda Coomans, *The UN Committee on economic, social, and cultural rights*, in *International human rights institutions, tribunals, and courts*, Singapore, 2018, p. 147. A sostegno dell'importanza degli atti adottati dagli organismi dell'ONU si veda Corte internazionale di giustizia, *Ahmadou Sadio Diallo (Republic of Guinea v. Democratic Republic of Congo)*, sentenza del 30 novembre 2010, par. 66.

¹⁰²³ McCall-Smith, *Interpreting international human rights standards*, op. cit., p. 29.

¹⁰²⁴ Sulla definizione di COP si veda Wierserna, *The new international law-makers? Conferences of the parties to multilateral environmental agreements*, op. cit., pp. 234-235.

¹⁰²⁵ *Ibidem*; De Chazournes, *Environmental treaties in time*, op. cit., p. 294; CDI, *Second report on subsequent agreements and subsequent practice in relation to the interpretation of treaties*, cit., par. 84-111.

l'utilizzo sostenibile degli ecosistemi sia fondamentale per raggiungere l'obiettivo di riduzione del rischio di disastri così come individuato dagli strumenti di *soft law*¹⁰²⁶. Tale funzione della biodiversità emerge, oltre che da una pluralità di decisioni e risoluzioni delle COP, dallo *Hyogo framework*¹⁰²⁷ e dal *Sendai framework*¹⁰²⁸. Le Conferenze delle parti convergono circa l'esigenza di applicare l'*ecosystem-based disaster risk reduction approach*: tale approccio consiste nell'adottare misure per la protezione della biodiversità tali da garantire che gli ecosistemi mantengano le loro funzioni di mitigazione e prevenzione dei rischi di disastro¹⁰²⁹. Alla luce dell'importanza della conservazione della diversità biologica ai fini della *disaster risk reduction*, le COP invitano ad aumentare la cooperazione tra il Segretariato delle Nazioni Unite per la riduzione del rischio di disastri (UNDRR) e le istituzioni competenti ad interpretare e applicare le convenzioni in materia di biodiversità¹⁰³⁰.

Gli esempi di interazione analizzati permettono di osservare alcuni effetti che gli strumenti di *soft law* possono produrre oltre a quello più comune di contribuire a precisare il contenuto di norme convenzionali. Innanzitutto, la connessione tra la *disaster risk reduction* e la biodiversità può contribuire a rendere più effettivi gli obblighi di protezione della diversità biologica: la riduzione del rischio di disastri è percepita dalla comunità internazionale come una sfida urgente per l'umanità, anche alla luce del fenomeno dei cambiamenti climatici, per cui riconoscere che la conservazione della biodiversità ha un ruolo fondamentale in questo ambito può spingere gli Stati e le istituzioni internazionali a riporre maggiore attenzione sul problema della perdita della diversità biologica e ad aumentare gli sforzi per prevenirla. In questo modo, il concetto di *disaster risk reduction* diventa un mezzo per esercitare una pressione diplomatica sugli Stati allo scopo di

¹⁰²⁶ Si vedano, tra le altre, COP Convenzione di Ramsar, *Wetlands and disaster risk reduction*, 2015, cit.; COP, Convenzione sulla biodiversità, *Biodiversity and climate change and disaster risk reduction*, 2014, cit.

¹⁰²⁷ *Hyogo framework*, par. 19(i)(a).

¹⁰²⁸ *Sendai framework*, par. 30(n).

¹⁰²⁹ COP Convenzione sulla biodiversità, *Biodiversity and climate change*, 2018, cit., Allegato.

¹⁰³⁰ COP Convenzione di Ramsar, *Wetlands and disaster risk reduction*, 2015, cit., par. 35; COP Convenzione sulla biodiversità, *Biodiversity and climate change and disaster risk reduction*, 2014, cit., par. 7.

rendere più efficaci gli obblighi in materia di ambiente¹⁰³¹. Nello stesso senso può leggersi l'invito a rafforzare la cooperazione tra istituzioni: in questo modo si terrebbe conto dell'esigenza di proteggere la biodiversità nei fori internazionali in cui si discute della riduzione del rischio di disastri; un'ulteriore conseguenza di tale cooperazione sarebbe quella di accrescere la coerenza tra le politiche internazionali che perseguono obiettivi tra loro connessi¹⁰³². Queste forme di interazione oltre a supportare gli scopi perseguiti dalle convenzioni sulla biodiversità, arricchiscono la prassi internazionale riguardante la *disaster risk reduction*. Le COP hanno raccomandato agli Stati di adottare misure di protezione della diversità biologica che integrino l'obiettivo di riduzione dei rischi di disastri; a tal fine sono state individuate delle linee guida e si è chiesto agli Stati di indicare nei loro rapporti le azioni realizzate per darvi attuazione¹⁰³³. Dall'esame dei rapporti presentati è venuto in rilievo come gli Stati nel definire le misure interne per la conservazione della biodiversità tendano a far riferimento al *Sendai framework* e all'obiettivo di riduzione del rischio di disastri¹⁰³⁴. Emerge quindi come l'obiettivo di ridurre i rischi di disastro tenda sempre più a orientare l'interpretazione degli obblighi internazionali di protezione della biodiversità.

Sono stati presi in considerazione come prassi rilevante in materia di protezione della biodiversità anche gli atti adottati dal Comitato per il patrimonio mondiale. Questo ha richiamato lo *Hyogo framework* nella decisione del 2006 con cui ha elaborato una strategia per proteggere il patrimonio mondiale naturale e culturale dai rischi di disastro. L'intera strategia è stata basata sulle linee guida contenute nell'atto di *soft law* in materia di *disaster risk reduction* e gli Stati sono stati invitati a darvi

¹⁰³¹ Su questa funzione degli atti di *soft law* si veda Dupuy, *Soft Law and the international law of the environment*, op. cit., p. 435.

¹⁰³² Sull'importanza di aumentare la coerenza tra le varie politiche e in particolare tra la *disaster risk reduction* e la biodiversità si vedano *Sendai framework*, par. 28(b); COP Convenzione sulla biodiversità, *Biodiversity and climate change*, 2018, cit., Allegato, par. 5. Sull'interazione tra istituzioni si veda Dunoff, *A new approach to regime interaction*, op. cit., pp. 136-174.

¹⁰³³ COP Convenzione sulla biodiversità, *Biodiversity and climate change*, 2018, cit., Allegato, par. 2-9.

¹⁰³⁴ Si veda *supra* nota 842.

attuazione¹⁰³⁵. In questo caso lo *Hyogo framework* è stato utilizzato per determinare la condotta adeguata ai fini della protezione del patrimonio mondiale. Questa funzione è svolta dagli strumenti di *soft law* in materia di *disaster risk reduction* anche in relazione agli obblighi di adattamento ai cambiamenti climatici. La rilevanza dello *Hyogo framework* e del *Sendai framework* ai fini dell'interpretazione del contenuto dell'obbligo di adattamento ai cambiamenti climatici è stata espressamente riconosciuta dalla COP della Convenzione quadro delle Nazioni Unite per i cambiamenti climatici¹⁰³⁶. Essa inoltre emerge indirettamente dall'articolo 7 dell'Accordo di Parigi: la disposizione non richiama in maniera esplicita il concetto di *disaster risk reduction*, ma l'influenza degli atti di *soft law* sulla disposizione è resa evidente dai riferimenti ai concetti di vulnerabilità, capacità e resilienza. Alla luce dei rapporti presentati, si è visto come gli stessi Stati nell'elaborazione delle loro strategie di adattamento al cambiamento climatico abbiano fatto riferimento al *Sendai framework*¹⁰³⁷.

Uno strumento giuridico vincolante la cui negoziazione si può ritenere abbia risentito degli strumenti di *soft law* in materia di *disaster risk reduction* è l'atto con cui è stata riformata la direttiva dell'Unione europea sulla valutazione dell'impatto ambientale. La modifica ha introdotto nel testo riferimenti ai disastri naturali in ragione della crescente importanza assunta da questi fenomeni per la comunità internazionale¹⁰³⁸. Alla luce dell'assenza di strumenti vincolanti in tema di disastri naturali, si può ipotizzare che tale spinta sia provenuta proprio dagli atti di *soft law* rilevanti in materia e dall'influenza da essi esercitata sulle varie aree del diritto internazionale.

Un ultimo esempio di interazione tra il diritto internazionale dell'ambiente e gli strumenti di *soft law* sulla *disaster risk reduction* si rinviene nell'atto con cui la COP della Convenzione per la prevenzione degli effetti transfrontalieri degli incidenti industriali ha chiesto agli Stati

¹⁰³⁵ Comitato per il patrimonio mondiale, *Strategy for reducing risks from disasters at World Heritage properties*, 2006, cit., par. 15, 25, 34.

¹⁰³⁶ COP UNFCCC, *Report of the COP on its 16^o session, Addendum, Part two*, Cancun, 2010, cit., par. 14(e); COP UNFCCC, *Adoption of the Paris Agreement*, 2015, cit.

¹⁰³⁷ Si veda *supra* nota 869.

¹⁰³⁸ Direttiva 2014/52/UE che modifica la direttiva 2011/92/UE concernente la valutazione dell'impatto ambientale, cit., Considerando 7.

parte di fornire maggiori informazioni sulla collocazione delle attività industriali pericolose presenti nel loro territorio in modo da contribuire all'obiettivo del *Sendai framework* di accrescere le conoscenze sui rischi di disastro¹⁰³⁹. Tale esempio mostra come le istituzioni internazionali competenti nell'ambito del diritto internazionale dell'ambiente riconoscono l'importanza degli strumenti in materia di protezione dell'ambiente ai fini dell'obiettivo di ridurre i rischi di disastro. A questo riguardo si rileva che la Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite, in qualità di Segretariato di vari trattati in materia di ambiente, ha sottolineato come gli obblighi contenuti in questi strumenti contribuiscano all'attuazione del *Sendai framework*¹⁰⁴⁰. È difficile prevedere quali potranno essere gli effetti giuridici di queste forme di interazione tra gli atti di *soft law* in materia di *disaster risk reduction* e gli strumenti internazionali in materia di ambiente; esse, tuttavia, meritano attenzione in quanto mostrano la tendenza delle istituzioni competenti ad interpretare e applicare i trattati in materia di ambiente a ricercare la coerenza tra il diritto internazionale dell'ambiente e la *disaster risk reduction*.

3.3. *Gli effetti prodotti dalla soft law sulla disaster risk reduction sul contenuto degli obblighi di due diligence di prevenzione dei disastri derivanti dal diritto internazionale dei diritti umani e dell'ambiente*

Gli strumenti di *soft law* possono produrre effetti giuridici contribuendo alla formazione di norme internazionali consuetudinarie o spingendo alla conclusione di nuovi trattati. Prima ancora che si arrivi allo sviluppo di una norma consuetudinaria o all'adozione di nuove convenzioni, dagli atti di *soft law* possono derivare effetti giuridici per mezzo della loro interazione con le norme convenzionali esistenti¹⁰⁴¹.

Alla luce della ricerca svolta si può constatare come il diritto internazionale dei diritti umani e dell'ambiente tenda a recepire gli sviluppi contenuti negli strumenti di *soft law* in materia di *disaster risk reduction*. Questa tendenza emerge dalla pluralità di atti internazionali adottati in

¹⁰³⁹ COP *Convention on the transboundary effects of industrial accidents, Updated draft decision on strengthening the implementation of the Convention*, 2020, cit., par. 10.

¹⁰⁴⁰ UNECE, *Resilience to disasters for sustainable development*, cit.

¹⁰⁴¹ Thürer, *Soft law*, op. cit., 2009; D'Aspremont, *Softness in international law: a self-serving quest for new legal materials*, op. cit., p. 1082.

questi ambiti che richiamano in maniera diretta o indiretta il concetto di *disaster risk reduction*. Tale convergenza può senza dubbio rilevare ai fini della formazione di una norma internazionale consuetudinaria. Infatti, sia la Corte internazionale di giustizia¹⁰⁴² che la Commissione del diritto internazionale¹⁰⁴³ hanno riconosciuto come gli atti emanati dalle organizzazioni internazionali e quelli adottati in seno a conferenze intergovernative possono essere rilevanti ai fini della determinazione dell'esistenza di una nuova norma consuetudinaria. Gli atti esaminati possono altresì contribuire allo sviluppo di una nuova consuetudine internazionale, tanto più se la stessa regola è ribadita da una pluralità di risoluzioni e decisioni¹⁰⁴⁴. Ad ogni modo, la dimostrazione dell'esistenza di una norma consuetudinaria necessita della prova che la regola sia resa effettiva nella prassi degli Stati¹⁰⁴⁵. Questo aspetto non è stato approfondito dalla presente ricerca, che si è voluta invece concentrare sugli effetti giuridici che possono derivare da uno strumento di *soft law* attraverso la sua l'interazione con il diritto esistente.

Dalla prassi esaminata è emerso come vi sono casi in cui viene fatto un riferimento esplicito agli atti di *soft law* concernenti la riduzione del rischio di disastri al fine di determinare le misure che gli Stati dovrebbero adottare per adempiere alle norme convenzionali in materia di diritti umani e ambiente. Inoltre, anche nei casi in cui gli strumenti di *soft law* non vengono richiamati in maniera diretta si può notare un orientamento volto ad integrare nelle norme internazionali esistenti l'approccio alla prevenzione dei disastri raccomandato dagli atti non vincolanti in materia di *disaster risk reduction*. Si può pertanto ritenere che gli standard contenuti negli strumenti di *soft law* in materia di *disaster risk reduction* tendano sempre più a coincidere con il livello di diligenza che ci si può attendere oggi dagli Stati nella prevenzione dei disastri. Tra gli standard di comportamento che

¹⁰⁴² Corte internazionale di giustizia, *Legality of the threat or use of nuclear weapons*, cit., par. 70; Corte internazionale di giustizia, *Military and paramilitary activities in and against Nicaragua*, 1986, cit., par. 188.

¹⁰⁴³ CDI, *Draft conclusions on identification of customary international law*, cit., Conclusione 12.

¹⁰⁴⁴ Ivi, Conclusione 12, comm. 6; Corte internazionale di giustizia, *Legality of the threat or use of nuclear weapons*, cit., par. 70.

¹⁰⁴⁵ CDI, *Draft conclusions on identification of customary international law*, cit., Conclusione 12, comm. 8.

compongono la diligenza che si può pretendere da un buon governo vi sono l'adozione di leggi e regolamenti per la riduzione del rischio di disastri; l'espletamento di procedure di identificazione e valutazione dei rischi di disastro di origine umana e naturale; la messa a disposizione e la diffusione delle informazioni sui rischi; la partecipazione pubblica ai processi decisionali in materia di prevenzione dei disastri; la predisposizione di piani di emergenza.

L'interazione tra gli strumenti di *soft law* in materia di *disaster risk reduction* e il diritto internazionale dei diritti umani e dell'ambiente sta portando a un'estensione del contenuto degli obblighi internazionali di prevenzione dei disastri. Si è visto come nel diritto internazionale gli obblighi di prevenzione si fossero sviluppati perlopiù per i disastri di origine umana e come ora la loro applicazione si stia progressivamente estendendo ai disastri naturali. Inoltre, le misure di carattere procedurale di gestione dei rischi si concentravano essenzialmente sulla causa immediata del disastro, mentre, con l'affermarsi dell'approccio olistico, stanno emergendo obblighi procedurali anche per le altre componenti del rischio, quali la vulnerabilità e l'esposizione.

Finora riferimenti espressi agli atti di *soft law* ai fini della precisazione del contenuto degli obblighi di prevenzione dei disastri si sono rinvenuti soltanto nella prassi degli organismi delle Nazioni Unite istituiti dai trattati sulla protezione dei diritti umani e in alcuni atti delle COP. Ad ogni modo, alla luce del crescente consenso raccolto dal concetto di *disaster risk reduction* si può ritenere che un'interpretazione dei trattati che tenga conto degli sviluppi contenuti negli atti di *soft law* e, in particolare, nel *Sendai framework* sia sempre più richiesta dal diritto internazionale in forza di quanto previsto dall'articolo 31, par. 3 (a) e (b), della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati¹⁰⁴⁶.

¹⁰⁴⁶ Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, adottata a Vienna il 23 maggio 1969, entrata in vigore il 27 gennaio 1980, 116 Stati parte, art. 31: “3. *There shall be taken into account, together with the context: (a) any subsequent agreement between the parties regarding the interpretation of the treaty or the application of its provisions; (b) any subsequent practice in the application of the treaty which establishes the agreement of the parties regarding its interpretation*”. In relazione al ruolo degli accordi successivi e della prassi successiva ai fini dell'interpretazione dei trattati si veda CDI, *Draft conclusions on subsequent agreements and subsequent practice in relation to the interpretation of treaties*, 70° sessione, UN Doc. A/73/10, 2018, par. 51. Per un commento ai lavori della CDI si veda

Si segnala infine un ulteriore effetto giuridico prodotto dagli atti di *soft law* riguardanti la *disaster risk reduction*: essi sembrano aver influito sulla negoziazione di alcune disposizioni contenute nei trattati in materia di diritti umani e ambiente¹⁰⁴⁷. Mentre le convenzioni più risalenti concernenti i diritti umani non contengono riferimenti espressi ai disastri, quelle concluse più di recente e riguardanti la protezione degli individui appartenenti alle categorie di persone vulnerabili includono disposizioni specifiche per la tutela dei diritti umani in situazioni di disastro¹⁰⁴⁸. Si è visto altresì come gli strumenti di *soft law* abbiano esercitato una spinta per l'introduzione di riferimenti ai disastri naturali nella Direttiva dell'Unione europea in materia di valutazione di impatto ambientale nonché per la formulazione dell'obbligo di adattamento al cambiamento climatico previsto dall'Accordo di Parigi.

Osservazioni conclusive

Nell'ambito del diritto internazionale dei diritti umani e dell'ambiente si è formata una prassi consistente concernente la prevenzione dei disastri. Si è passati da una fase in cui i disastri venivano regolati in via residuale a una fase in cui un ampio numero di atti internazionali riconoscono la connessione tra la prevenzione dei disastri da un lato e la protezione dei diritti umani e dell'ambiente dall'altro. Questi sviluppi rispondono all'aumentata consapevolezza circa i rischi di disastro cui le società umane stanno andando incontro e circa la loro origine nelle strategie di sviluppo perseguite dagli Stati.

Di fronte all'emergere di una più forte sensibilità per la prevenzione dei disastri, la prassi formatasi nell'ambito del diritto internazionale dei diritti umani e dell'ambiente sembra riconoscere la necessità di applicare un approccio ai rischi conforme a quello previsto dagli atti di *soft law* in

Kadelbach, *The International Law Commission and role of subsequent practice*, op. cit., pp. 5-18.

¹⁰⁴⁷ Sull'effetto degli atti di *soft law* sulla formazione dei trattati si veda Thürer, *Soft law*, op. cit., par. 11.

¹⁰⁴⁸ *African Charter on the rights and welfare of the child*, cit., art. 23; Convenzione sui diritti dei disabili, cit., art. 11; Convenzione di Kampala, cit., art. 4 par. 2; *Inter-American Convention on protecting the human rights of older persons*, cit., art. 29; *Protocol to the African Charter on human and peoples' rights on the rights of older persons*, cit., art. 14.

materia di *disaster risk reduction*. Tale prassi non si è consolidata in una norma internazionale. Essa si trova in uno stadio iniziale di sviluppo come dimostrato dalla natura degli atti in cui viene riconosciuta in maniera espressa la rilevanza degli strumenti di *soft law*: i documenti adottati dalle COP e dagli organi di controllo istituiti dai trattati in materia di diritti umani sono spesso le prime vie attraverso le quali gli standard di *soft law* entrano in relazione con le norme convenzionali¹⁰⁴⁹. È una prassi che ad ogni modo merita attenzione, in quanto corposa e coerente nell'affermare l'adeguatezza dell'approccio precauzionale ai rischi di disastro, al punto che si può arrivare a ritenere che nel diritto internazionale si stia affermando uno standard di *due diligence* per la prevenzione dei disastri corrispondente a quello indicato negli atti di *soft law* in materia di *disaster risk reduction*.

¹⁰⁴⁹ Sull'interpretazione evolutiva resa dai comitati istituiti dai trattati sui diritti umani adottati nell'ambito delle Nazioni Unite si veda McCall-Smith, *Interpreting international human rights standards*, op.cit., p. 28. Sull'interpretazione evolutiva dei trattati in materia di ambiente da parte delle COP si veda De Chazournes, *Environmental treaties in time*, op. cit., p. 295 in cui si afferma che l'istituzione della COP “constitutes a framework which provides (political) legitimacy to the process of evolving interpretation”.

CONCLUSIONI

Dall'analisi svolta è emerso che nel diritto internazionale in materia di diritti umani e di ambiente si sta affermando un approccio alla prevenzione dei disastri coerente con quanto previsto negli atti di *soft law* sulla *disaster risk reduction*. Si è avuto modo di notare come gli elementi che caratterizzano questo approccio presentino delle novità rispetto all'approccio alla prevenzione dei disastri consolidatosi nel quadro del diritto internazionale dei diritti umani e dell'ambiente. Tali elementi di novità cui si fa riferimento sono l'anticipazione dell'azione preventiva, l'approccio olistico e la previsione di un approccio uniforme alla prevenzione dei disastri naturali e antropici. In ragione dei primi due elementi, l'approccio alla prevenzione dei disastri è stato definito di natura precauzionale. Questo approccio si distingue da quello più comune nel diritto internazionale in forza del quale l'obbligo di prevenzione sorge solo quando si ha la certezza che da un'attività derivi un pregiudizio a un bene giuridico protetto. Inoltre, in virtù dell'approccio alla prevenzione più consolidato nel diritto internazionale, si richiede agli Stati di intervenire sulla sola causa immediata del danno. Tuttavia, dalla prassi più recente sono emerse delle tendenze che fanno propendere per una progressiva recezione dell'approccio precauzionale ai rischi di disastro anche nell'ambito del diritto internazionale dei diritti umani e dell'ambiente. La prima di queste tendenze si rintraccia nell'affermarsi del principio di precauzione in relazione ai rischi di danno ambientale grave e irreversibile. Tra questi rischi sono inclusi i cambiamenti climatici e la perdita della biodiversità; una delle principali ragioni per cui gli effetti prodotti da questi rischi sono considerati gravi e irreversibili consiste nel fatto che essi sono all'origine della maggiore frequenza e della maggiore intensità dei disastri naturali. Una seconda tendenza che supporta l'applicazione nel diritto internazionale di un approccio alla prevenzione dei disastri coerente con quello contenuto negli atti di *soft law* rilevanti in materia riguarda il crescente riconoscimento nel diritto internazionale della connessione tra le vulnerabilità e i disastri. Ne deriva che la causa del disastro tende a essere ricercata, oltre che nell'evento che ne costituisce la causa immediata, anche nelle condizioni di vulnerabilità sociali e ambientali delle persone e dell'ambiente su cui

l'evento produce gli effetti negativi. Viene così in rilievo come nel diritto internazionale dei diritti umani e dell'ambiente si stia progressivamente affermando un approccio olistico ai rischi di disastro. Per effetto di tale tendenza nell'ambito dei diritti umani e dell'ambiente si stanno delineando obblighi più precisi relativi alla prevenzione dei disastri naturali. L'imprevedibilità degli eventi naturali ha fatto sì che per lungo tempo le uniche misure preventive richieste agli Stati in relazione ai disastri naturali fossero quelle volte a predisporre una pronta risposta all'emergenza. Si è visto invece come, alla luce della prassi più recente relativa a questa tipologia di fenomeni, si tenda a esigere dagli Stati l'adozione di misure volte a prevenire o ridurre le vulnerabilità sociali e ambientali ai disastri naturali nonché l'adozione di misure tese a prevenire o ridurre l'esposizione delle persone, dei beni e dell'ambiente agli eventi naturali avversi. Questi sviluppi portano a ritenere che si stia andando verso l'affermarsi di uno stesso standard di *due diligence* per la prevenzione dei disastri naturali e antropici.

Sia gli atti di *soft law* sulla *disaster risk reduction* sia le norme internazionali sulla protezione dei diritti umani e dell'ambiente fanno discendere dall'applicazione dell'approccio precauzionale una serie di misure di carattere procedurale. Si è visto, infatti, come la precauzione produca i suoi effetti essenzialmente sul piano procedurale, imponendo agli Stati di tener conto nei processi decisionali dei possibili rischi che possono derivare da un'attività, da un piano o da un programma che si intende realizzare. Le misure di carattere procedurale considerate dagli atti di *soft law* sulla *disaster risk reduction* come essenziali ai fini dell'adozione di misure adeguate a prevenire i disastri sono la predisposizione di un apparato istituzionale per la riduzione del rischio di disastri, l'identificazione e la valutazione dei rischi, la messa a disposizione e la diffusione delle informazioni sui rischi, la partecipazione pubblica ai processi decisionali e la predisposizione di piani di emergenza. Nell'ambito del diritto internazionale dei diritti umani e dell'ambiente vi è un ampio consenso circa l'adeguatezza di queste misure ai fini della prevenzione dei disastri antropici. Si può pertanto senza dubbio ritenere che, in relazione a questo tipo di disastri, le misure procedurali anzidette costituiscano il contenuto minimo dell'obbligo di prevenzione.

Rispetto a questa prassi ben consolidata, la propensione delle norme sulla protezione dei diritti umani e dell'ambiente a recepire l'approccio olistico ai rischi di disastro e la conseguente tendenza ad applicare uno stesso standard di diligenza per la prevenzione dei disastri naturali e antropici hanno prodotto due sviluppi importanti. Il primo concerne il contenuto delle misure procedurali: mentre, alla luce della prassi prevalente, gli Stati devono adottare misure di prevenzione tenendo conto soltanto dei rischi inerenti alle caratteristiche dell'attività pericolosa, gli sviluppi più recenti tendono a richiedere agli Stati di tener conto altresì dei fattori esterni all'attività pericolosa, ossia delle condizioni di vulnerabilità e di esposizione agli eventi pericolosi delle persone, dei beni e dell'ambiente. Il secondo sviluppo riguarda il progressivo riconoscimento di obblighi di carattere procedurale anche per la prevenzione dei disastri naturali. Si tende infatti a chiedere agli Stati di tener conto nei processi decisionali delle vulnerabilità e dell'esposizione ai rischi di disastro naturale che possono derivare dalle loro scelte di sviluppo economico, urbanistico e di altro tipo.

Dall'analisi compiuta è stato altresì possibile osservare in che modo gli atti di *soft law* hanno contribuito all'emergere nel diritto internazionale di tendenze coerenti con l'approccio precauzionale ai rischi di disastro. Si è visto come richiami diretti agli strumenti di *soft law* siano contenuti soltanto nelle considerazioni e nei commenti generali¹⁰⁵⁰ dei comitati istituiti dai trattati in materia di diritti umani adottati nell'ambito dell'ONU nonché nelle decisioni e nelle risoluzioni delle COP e degli altri organismi previsti dalle convenzioni sulla tutela dell'ambiente. Questo è un dato importante perché, da un lato, mette in luce come gli sviluppi del diritto internazionale in senso conforme alla *disaster risk reduction* siano ancora in una fase iniziale, dall'altro lato, mostra come si sia avviato un processo volto a integrare le previsioni contenute in atti di *soft law* nell'interpretazione e nell'applicazione degli obblighi convenzionali di protezione dei diritti umani e dell'ambiente. Infatti, sebbene gli atti adottati dai comitati delle Nazioni Unite e dalle COP non abbiano valore giuridico vincolante, al tempo stesso essi vengono riconosciuti come particolarmente autorevoli e, generalmente, sono presi in considerazione dagli Stati al fine di determinare

¹⁰⁵⁰ Finora l'unico commento generale in cui si richiama il *Sendai framework* è quello del CEDAW. Si veda CEDAW, *General recommendation n. 37*, cit.

il contenuto degli obblighi convenzionali. A ciò si aggiunga che le corti istituite dai trattati regionali sui diritti umani e, in modo particolare, la Corte EDU e la Corte interamericana, nelle sentenze più recenti aventi ad oggetto i disastri hanno mostrato un approccio interpretativo più sensibile alle esigenze di prevenzione, in linea con quanto previsto dagli atti di *soft law* in materia¹⁰⁵¹. Alla luce di tutti questi elementi si può ritenere che gli strumenti di *soft law* sulla *disaster risk reduction* siano sempre più considerati atti rilevanti ai fini dell'interpretazione e dell'applicazione delle norme internazionali sulla protezione dei diritti umani e dell'ambiente.

Un ulteriore effetto prodotto dagli strumenti di *soft law* in materia di riduzione del rischio di disastri riguarda l'influenza da essi esercitata sulla negoziazione di alcune disposizioni dei trattati adottati in tempi più recenti in materia di disastri¹⁰⁵², di protezione dei diritti umani delle categorie di persone vulnerabili¹⁰⁵³ e di risposta ai cambiamenti climatici¹⁰⁵⁴.

Dalla ricerca è emerso quindi che l'approccio alla prevenzione dei disastri previsto negli atti di *soft law* sulla *disaster risk reduction* sta producendo degli effetti sul contenuto degli obblighi degli Stati. Questi effetti sono il frutto dell'interazione tra gli strumenti di *soft law* e le norme internazionali sulla protezione dei diritti umani e dell'ambiente. Si è rilevata, infatti, una propensione di tali norme a integrare l'approccio ai rischi di disastro contenuto nei documenti di *soft law*.

I risultati ottenuti dal presente studio offrono un contributo al dibattito emerso di recente in dottrina volto a comprendere quali possano essere gli effetti giuridici prodotti sul diritto internazionale positivo dagli atti di *soft law* in materia di *disaster risk reduction*. La ricerca si è limitata a esplorare le implicazioni giuridiche derivanti dall'interazione tra questi strumenti non vincolanti e il diritto internazionale in materia di diritti umani e di ambiente.

¹⁰⁵¹ Si vedano in particolare Corte EDU, *Özel*, par. 173; Corte EDU, *Vladimirov*, par. 40; Corte interamericana, *Workers of the fireworks factory*, cit. par. 197.

¹⁰⁵² AADMER, cit., Preambolo e art. 1, par. 6; Regolamento UE 2021/836 in modifica di Decisione 1313/2013/UE, cit., Considerando 11 e art. 13, par. 3.

¹⁰⁵³ Sono stati inseriti riferimenti espressi ai disastri in *African Charter on the rights and welfare of the child*, cit., art. 23; Convenzione sui diritti dei disabili, cit., art. 11; Convenzione di Kampala, cit., art. 4 par. 2; *Inter-American Convention on protecting the human rights of older persons*, cit., art. 29; *Protocol to the African Charter on human and peoples' rights on the rights of older persons*, cit., art. 14.

¹⁰⁵⁴ Accordo di Parigi, cit., art. 7.

Le linee di tendenza messe in rilievo necessitano un ulteriore approfondimento dell'indagine sul tema, estendendo il campo della ricerca. Tale estensione potrebbe riguardare, innanzitutto, i settori del diritto internazionale da prendere in esame: il fenomeno dei disastri ha natura intersettoriale e le norme internazionali in materia di diritti umani e di ambiente non sono le uniche da cui derivano obblighi di prevenzione dei disastri. A questo riguardo, altri ambiti del diritto internazionale rilevanti sono quelli dell'economia¹⁰⁵⁵, dell'immigrazione¹⁰⁵⁶, del mare¹⁰⁵⁷, della protezione del patrimonio culturale, della sanità, etc. In questi due ultimi settori, in particolare, si deve registrare uno sviluppo della prassi interessante ai fini dello studio sull'interazione tra gli atti di *soft law* in materia di *disaster risk reduction* e il diritto internazionale. Ad esempio, nell'ambito della protezione del patrimonio culturale, alcuni disastri avvenuti di recente hanno messo in luce come il patrimonio culturale possa subire gravi danni per effetto delle calamità naturali¹⁰⁵⁸; questi eventi avversi hanno fatto emergere l'esigenza di adottare misure di riduzione del rischio di disastri al fine di proteggere in maniera adeguata l'eredità culturale¹⁰⁵⁹. Allo stesso modo, la diffusione dell'epidemia da Covid-19 nel 2020 ha messo in rilievo i difetti delle strategie interne e internazionali volte a prevenire questa tipologia di disastri biologici ed è stata riconosciuta la necessità di gestire i rischi di epidemia in maniera conforme a quanto

¹⁰⁵⁵ Adinolfi, Bartolini, *International Economic Law (2020)*, op. cit., pp. 568-584; Adinolfi, *The role of international financial institutions*, op. cit., 601-626.

¹⁰⁵⁶ Scott, *Migration/Refugee law (2020)*, op. cit., pp. 615-625.

¹⁰⁵⁷ Telesetsky, *Law of the sea (2019)*, op. cit., pp. 511-519

¹⁰⁵⁸ Ci si riferisce in particolare al terremoto che nel 2015 ha colpito il Nepal danneggiando diversi siti inseriti nel patrimonio dell'umanità e all'eruzione del vulcano dell'Isola di Java, in Indonesia, avvenuta nel 2010, che ha danneggiato il Tempio di Borobudur.

¹⁰⁵⁹ Si vedano Comitato per il patrimonio mondiale, *Strategy for reducing risks from disasters at World Heritage properties*, 2006, cit.; Comitato per il patrimonio mondiale, *State of conservation of World Heritage properties*, Decision 38 COM 7, 2014, disponibile in <https://whc.unesco.org/en/decisions/5948>. In dottrina si vedano Bartolini, *Cultural heritage and disaster risk reduction*, op. cit., pp. 422 e ss.; Zorzi Giustiniani, *International cultural heritage law (2020)*, in *Yearbook of international disaster law*, 2022, pp. 565-567; Riccardi, *Protection and safeguard of cultural heritage from risks connected to natural and man-made disasters: international, European and national perspectives*, *International law and disasters working papers series*, Working paper 01, 2014; Morini, *The protection of World Heritage from natural and man-made disasters' risk*, in *La protezione internazionale ed europea dei beni culturali*, Bari, 2014, p. 105.

previsto dagli atti di *soft law* in materia di *disaster risk reduction*¹⁰⁶⁰. Questi esempi fanno ritenere che, approfondendo lo studio dell'interazione tra gli strumenti di *soft law* sulla riduzione del rischio di disastri e i vari settori del diritto internazionale rilevanti in materia, si possa arrivare ad affermare che nel diritto internazionale si stia sviluppando uno standard di diligenza uniforme per la prevenzione dei disastri e che questo standard richieda agli Stati di adottare misure di *disaster risk reduction*. Inoltre, un tale studio fornirebbe ulteriore materiale necessario per comprendere le varie modalità con cui avviene l'interazione tra gli atti di *soft law* e il diritto internazionale. L'estensione del campo di indagine può riguardare, oltre che i settori del diritto internazionale presi in esame, anche la tipologia di prassi da analizzare. In questa ricerca si è tenuto conto perlopiù della prassi internazionale consistente in trattati, in strumenti internazionali non vincolanti adottati da Stati o da istituzioni internazionali e in giurisprudenza di corti e tribunali internazionali e di organismi quasi-giurisdizionali. Tuttavia, delle indicazioni utili sugli effetti giuridici derivanti dagli atti di *soft law* in materia di *disaster risk reduction* possono provenire altresì dalla prassi interna degli Stati, risultante da leggi e regolamenti nazionali nonché da decisioni di corti e tribunali interni¹⁰⁶¹. Un tale esame potrebbe portare ad accertare anche che nel diritto internazionale si stia formando una norma consuetudinaria, o quantomeno un principio generale di diritto comune agli ordinamenti interni, contenente un obbligo di riduzione del rischio di disastri.

¹⁰⁶⁰ Si vedano in tal senso UNGA, *Disaster risk reduction*, Res. 76/204 del 17 dicembre 2021; Organizzazione mondiale della sanità (OMS), *Health emergency and disaster risk management framework*, 2019, cit. In dottrina si veda Bartolini, *Le misure di preparazione alle pandemie previste nei Regolamenti sanitari internazionali e la loro (mancata) attuazione*, in *La Comunità internazionale*, 2020, pp. 388-389.

¹⁰⁶¹ Si vedano ad esempio Caspellan, *International disaster law at the domestic level: the Philippines*, in *Yearbook of international disaster law*, Leiden, 2022, pp. 502-511; Raikes, Smith, Baldwin, Henstra, *The influence of international agreements on disaster risk reduction*, in *International Journal of disaster risk reduction*, 2022, pp. 1-11; Ahmed, *Disaster risks and disaster management policies and practices in Pakistan: a critical analysis of Disaster Management Act 2010 of Pakistan*, in *International Journal of disaster risk reduction*, 2013, pp. 15-20.

BIBLIOGRAFIA

DOTTRINA

Volumi

Ackerman, Sandovan Ballesteros, *The global explosion of freedom of information laws*, in *Administrative Law Review*, 2006

Adinolfi, *The role of international financial institutions*, in *International disaster response law*, L'Aja, 2012

Adinolfi, Bartolini, *International Economic Law (2020)*, in *Yearbook of international disaster law*, Leiden, 2022

Andenas, Bjorge (ed.), *A farewell to fragmentation*, Cambridge, 2015

Andenas, Bjorge, *Introduction: from fragmentation to convergence in international law*, in *A farewell to fragmentation: reassertion and convergence in international law*, Cambridge, 2015

Andresen, Skjerseth, *Science and technology: from agenda setting to implementation*, in *The Oxford handbook of international environmental law*, Oxford, 2008

Aronsson-Storrier, *Exploring the foundations: the principles of prevention, mitigation, and preparedness in international law*, in *The Cambridge handbook of disaster risk reduction and international law*, Cambridge, 2019

Aronsson-Storrier, *UN Office for disaster risk reduction (2018)*, in *Yearbook of international disaster law*, Leiden, 2019

Aust, du Plessis, *Good urban governance as a global aspiration: on the potential and limits of Sustainable Development Goal 11*, in *Sustainable Development Goals - Law, theory and implementation*, Cheltenham, 2018

A. Young, *Introduction: the productive friction between regimes*, in *Regime interaction in international law: facing fragmentation*, Cambridge, 2012

Bartolini, *A taxonomy of disasters in international law*, in *Routledge handbook of human rights and disasters*, Londra, 2018

Bartolini, *Cultural heritage and disaster risk reduction*, in *The Cambridge handbook of disaster risk reduction and international law*, Cambridge, 2019

Beck, *Risk society: towards a new modernity*, Londra, 1992

- Bothe, *Legal and non-legal rules: a meaningful distinction in international relations?*, in *Netherland Yearbook of International Law*, L'Aja, 1980
- Boyle, Freeston, *Introduction*, in *International law and sustainable development*, Oxford, 1999
- Brunée, *Procedure and substance in international environmental law*, *The Hague Academy of international law*, Leiden, 2020
- Caron, *Addressing catastrophes: conflicting images of solidarity and separateness*, in *The international aspect of natural and industrial catastrophes*, Leiden, 2001
- Casolari, *Addressing discrimination in disaster scenarios: an international and EU law perspective*, in *Routledge handbook of human rights and disasters*, Londra, 2018
- Caspellan, *International disaster law at the domestic level: the Philippines*, in *Yearbook of international disaster law*, Leiden, 2022
- Conforti, *Diritto internazionale*, Napoli, 2006
- Coomans, *The UN Committee on economic, social, and cultural rights*, in *International human rights institutions, tribunals, and courts*, Singapore, 2018
- Cordonier Segger, C. G. Weeramantry (ed.), *Sustainable development principles in the decisions of international courts and tribunals*, Londra, 2017
- Cubie, *The international legal protection of persons in humanitarian crisis (exploring the acquis humanitaire)*, Oxford, 2019
- De Chazournes, *New technologies, the precautionary principle, and public participation*, in *New technologies and human rights*, Oxford, 2010
- De Chazournes, *Precaution in international law: reflection on its composite nature*, in *Law of the sea, environmental law and settlement of disputes : Liber amicorum Judge Thomas A. Mensah*, Leiden, 2007
- De Guttery, *Surveying the law*, in *International disaster response law*, L'Aja, 2012
- De Sadeleer, *Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution, essai sur la genèse et la portée juridique de quelques principes du droit de l'environnement*, Bruxelles, 1999

Dominicé, *Observations sur le recours à la Convention-cadre en matière environnementale*, in *Pacte, convention, contrat : mélanges en l'honneur du professeur Bruno Schmidlin*, Ginevra, 1998

Dunoff, *A new approach to regime interaction*, in *Regime interaction in international law: facing fragmentation*, Cambridge, 2012

Dzehtsiarou, *European consensus and the legitimacy of the European Court of human rights*, Cambridge, 2015

Eburn, Collins, da Costa, *Recognising limits of international law in disaster risk reduction as problem and solution*, in *The Cambridge handbook of disaster risk reduction and international law*, Cambridge, 2019

Economides, *Content of the obligation: obligations of means and obligations of result*, in *The law of international responsibility*, Oxford, 2010

Forlati, *L'objet des différentes obligations primaires de diligence : prévention, cessation, répression...?*, in *Le standard de due diligence et la responsabilité internationale (Journée d'étude franco-italienne du Mans)*, Parigi, 2018

Francioni, *International "soft law": a contemporary assessment*, in *Fifty years of the International Court of Justice, Essays in honour of Sir. Robert Jennings*, Cambridge, 1996

Freeston, Hey, *The precautionary principle and international law: the challenge of implementation*, Londra, 1995

Gammeltoft-Hansen, Lagoutte, Cerone, *Introduction – Tracing the role of soft law in human rights*, in *Tracing the role of soft law in human rights*, Oxford, 2016

Institut de droit international, *Textes internationaux ayant une portée juridique dans les relations mutuelles entre leurs auteurs et textes qui en sont dépourvus*, VII commission, Rapporteur Virally

Katz, *Cities and international organizations*, in *Research handbook on international law and cities*, Cheltenham, 2020

Kerbrat, *Le standard de due diligence, catalyseur d'obligations conventionnelles et coutumières pour les Etats*, in *Le standard de due diligence et la responsabilité internationale (Journée d'étude franco-italienne du Mans)*, Parigi, 2018

Kerbrat, Maljean-Dubois, *Les juridictions internationales face au principe de precaution, entre grande prudence et petites audaces*, in *Unity and diversity of international law : essays in honour of Professor Pierre-Marie Dupuy*, Leiden, 2014

Kolb, *The international law of State responsibility: an introduction*, Oxford, 2017

Lauta, *Human rights and “natural” disasters*, in *Research handbook on disasters and international law*, Cheltenham, 2016

Luporini, Pertile, *L'interazione della direttiva quadro sulle acque e della direttiva alluvioni col diritto internazionale*, in *La direttiva quadro sulle acque (2000/60/CE) e la Direttiva alluvioni (2007/60/CE) dell'Unione europea: attuazione e interazioni con particolare riferimento all'Italia*, Trento, 2018, pp. 203-230

McCall-Smith, *Interpreting international human rights standards, in Tracing the role of soft law in human rights*, Oxford, 2016

McDonald, Telesetsky, *Disaster by degrees: the implications of the IPCC 1.5° Report for disaster law*, in *Yearbook of international disaster law*, Leiden, 2018

Morini, *The protection of World Heritage from natural and man-made disasters' risk*, in *La protezione internazionale ed europea dei beni culturali*, Bari, 2014

Natoli, *Non-State humanitarian actors and human rights in disaster scenarios: normative role, standard setting and accountability*, in *Routledge handbook on human rights and disasters*, Londra, 2018

Negri, *International health law (2018)*, in *Yearbook of international disaster law*, Leiden, 2019

Negri, *International health law (2019)*, in *Yearbook of international disaster law*, Leiden, 2020

Nicoletti, *The prevention of natural and man-made disasters: what duties for States*, in *International disaster response law*, L'Aja, 2012

Nifosi-Sutton, *A human rights-based vulnerability paradigm: lessons from the case of displaced women in post-quake Haiti*, in *Routledge handbook on human rights and disasters*, Londra, 2018

Nohle, Giacca, *Economic and social rights in times of disaster: obligations of immediate effect and progressive realization*, in *Routledge handbook of human rights and disasters*, Londra, 2018

Noortman, Reinisch, Ryngaert (ed.), *Non-State actors in international law*, Oxford, 2015

Noortman, Reinisch, Ryngaert, *Introduction*, in *Non-State actors in international law*, Oxford, 2015

Nthakomwa, *Cycles of a disaster*, in *Encyclopedia of Disaster Relief*, Thousand Oaks, 2011

Oberleitner (ed.), *International human rights institutions, tribunals, and courts*, Singapore, 2018

Oette, *The UN human rights treaty bodies: impact and future*, in *International human rights institutions, tribunals and courts*, Singapore, 2018

Okowa, *Procedural Obligations in international environmental agreements*, in *The British Yearbook of International Law*, Oxford, 1997

Palchetti, *An interdisciplinary approach to international law? Some cursory remarks*, in *Reading the crisis: legal, philosophical and literary perspectives*, Madrid, 2017

Palchetti, *The Italian doctrine over final decades*, in *A history of international law in Italy*, Oxford, 2020

Pauwelyn, Wessel, Wouters (ed.), *Informal International Lawmaking*, Oxford, 2012

Peel, Fisher (ed.), *The role of international environmental law in disaster risk reduction*, Leiden, 2016

Perrakis, *La protection internationale au profit des personnes vulnérables en droit international des droits de l'homme*, in *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, 2021

Peters, *The Refinement of international law: from fragmentation to regime interaction and politicization*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2017

Peters, Krieger, Kreuzer, *Due diligence in the international legal order: dissenting the leitmotiv of current accountability debate*, in *Due diligence in the international legal order*, Oxford, 2020

Pisillo Mazzeschi, *“Due Diligence” e responsabilità internazionale degli Stati*, Milano, 1989

Pisillo Mazzeschi, *Le chemin étrange de la due diligence : d’un concept mystérieux à un concept surévalué*, in *Le standard de due diligence et la responsabilité internationale (Journée d’étude franco-italienne du Mans)*, Parigi, 2018

Pisillo Mazzeschi, *Responsabilité de l’État pour violation des obligations positives relatives aux droits de l’homme*, in *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, 200

Pisillo Mazzeschi, *The due diligence rule and the nature of the international responsibility of States*, in *German Yearbook of International Law*, 1992

Pronto, *The ILC’ Articles on the protection of persons in the event of disasters and disaster risk reduction: a legislative history*, in *The Cambridge handbook of disaster risk reduction and international law*, Cambridge, 2019

Riccardi, *The right to know: the role of transparency, access to information and freedom of expression in overcoming disasters*, in *Routledge handbook of human rights and disasters*, Londra, 2018

Rickkinen, Suksi, *Access to information and documents as a human right*, Turku, 2015

Rodley, *Non-State actors and human-rights*, in *Routledge handbook of international human rights law*, Londra, 2013

Romano, *L’obligation de prévention des catastrophes industrielles et naturelles*, in *The international aspect of natural and industrial catastrophes*, Leiden, 2001

Sands, *International law in the field of sustainable development*, in *British Yearbook of International Law*, Oxford, 1994

Sands, *International courts and the application of the concept of “Sustainable Development”*, in *Yearbook of UN Law*, 1999

Sands, *Sustainable development: treaty, custom, and the cross-fertilization of international law*, in *International law and sustainable development*, Oxford, 1999

Sands, Peel, *Principles of international environmental law*, Londra, 2014

Sands, Peel, Fabra, MacKenzie, *Principles of international environmental law*, Cambridge, 2018

Scott, *Migration/Refugee law (2020)*, in *Yearbook of international disaster law*, Leiden, 2022

Singh, *Foreword*, in *Environmental protection and sustainable development*, Londra, 1987

Sommario, *United Nations bodies (2018)*, in *Yearbook of international disaster law*, Leiden, 2019

Sossai, *States' failure to take preventive action and to reduce exposure to disasters as a human rights issue*, in *Routledge handbook of human rights and disasters*, Londra, 2018

Sun, *Climate change and the narrative of disaster*, in *The role of international environmental law in disaster risk reduction*, Leiden, 2016

Telesetsky, *Law of the sea (2019)*, in *Yearbook of international disaster law*, Leiden, 2021

Viñuales, *Due diligence in international environmental law: a fine-grained cartography*, in *Due diligence in the international legal order*, Oxford, 2020

Viñuales, *The Rio Declaration on environment and development: preliminary study*, in *The Rio Declaration on environment and development: a commentary*, Oxford, 2015

Zannoni, *Space law (2019)*, in *Yearbook of international disaster law*, Leiden, 2020

Zorzi Giustiniani, *International cultural heritage law (2020)*, in *Yearbook of international disaster law*, Leiden, 2022

Zorzi Giustiniani, *International law in disaster scenarios: applicable rules and principles*, Cham (Svizzera), 2021

Zorzi Giustiniani, Sommario, Casolari, Bartolini (ed.), *Routledge handbook of human rights and disasters*, Londra, 2018

Articoli

Ahmed, *Disaster risks and disaster management policies and practices in Pakistan: a critical analysis of Disaster Management Act 2010 of Pakistan*, in *International Journal of disaster risk reduction*, 2013

Aust, *The shifting role of cities in the global climate change regime: from Paris to Pittsburgh and back?*, in *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, 2018

Bartolini, *A universal treaty for disasters? Remarks on the International Law Commission's Draft Articles on the protection of persons in the event of disasters*, in *International Review of the Red Cross*, 2017

Bartolini, *Le misure di preparazione alle pandemie previste nei Regolamenti sanitari internazionali e la loro (mancata) attuazione*, in *La Comunità internazionale*, 2020

Bartolini, *The Draft Articles on "The protection of persons in the event of disasters": Towards a flagship treaty?*, in *EJIL: Talk!*, 2016

Bartolini, Natoli, *Disaster risk reduction: an international law perspective*, in *Questions of International Law*, 2018

Bartolini, Natoli, Riccardi, *Report of the expert meeting on the ILC's Draft Articles on the protection of persons in the event of disasters*, *International law and disasters working papers series*, 2015

Boutillon, *The precautionary principle: development of an international standard*, in *Michigan Journal of International Law*, 2002

Caligiuri, *Sinking States: the statehood dilemma in the face of sea-level rise*, in *Questions of International Law*, 2022

Cameron, Abouchar, *The precautionary principle: a fundamental principle of law and policy for the protection of the global environment*, in *Boston College International and Comparative Law Review*, 1991

Coursen-Neff, *Preventive measures pertaining to unconventional threats to the peace such as natural and humanitarian disasters*, in *N.Y.U Journal of International Law and Politics*, 1997

D'Aspremont, *Non-State actors in international law: oscillating between concepts and dynamic*, in *Amsterdam law school legal studies research paper no. 2011-05*, 2011

D'Aspremont, *Softness in international law: a self-serving quest for new legal materials*, in *European Journal of International Law*, 2008

De Chazournes, *Environmental treaties in time*, in *Environmental policy and law*, 2009

Djiena Wembou, *Réflexions sur le rôle des résolutions dans l'élaboration du droit international par les organes politiques de l'ONU*, in *Révue hellénique de droit international*, 1992

Dupuy, *Soft Law and the international law of the environment*, in *Michigan Journal of International Law*, 1991

Fisher, *Domestic regulation of international humanitarian relief in disasters and armed conflict: a comparative analysis*, in *International Review of the Red Cross*, 2007

Ebert, Sijniensky, *Preventing violations of the right to life in the European and the Inter-American human rights systems: from the Osman test to a coherent doctrine on risk prevention?*, in *Human Rights Law Review*, 2015

Faivre, Sgobbi, Happaerts, Raynal, Schmidt, *Translating the Sendai Framework into action: the EU approach to ecosystem-based disaster risk reduction*, in *International Journal of disaster risk reduction*, 2018

Ferris, *Better together: regional capacity building for national disaster risk management*, Brookings-LSE Project on international displacement, 2014, disponible in <https://www.brookings.edu/research/better-together-regional-capacity-building-for-national-disaster-risk-management/>.

Ferris, Petz, *In the neighborhood: the growing role of regional organizations in disaster risk management*, Brookings-LSE project on internal displacement, 2013, disponible in [https://www.brookings.edu/wpcontent/uploads/2016/06/REGIONAL DISASTER MECHANISMS 2013.pdf](https://www.brookings.edu/wpcontent/uploads/2016/06/REGIONAL_DISASTER_MECHANISMS_2013.pdf)

Fortun, *Strategic environmental assessment*, 2021, disponible in [https://europa.eu/capacity4dev/public-environment-climate/wiki/strategic-environmentalassessment#:~:text=A%20Strategic%20Environmental%20Assessment%20\(SEA,making%20alongside%20economic%20and%20social](https://europa.eu/capacity4dev/public-environment-climate/wiki/strategic-environmentalassessment#:~:text=A%20Strategic%20Environmental%20Assessment%20(SEA,making%20alongside%20economic%20and%20social)

Frowein, *The internal and external effects of resolutions by International Organizations*, in *Heidelberg Journal of International Law*, 1989

Frug, Barron, *International local government law*, in *The urban lawyer*, 2006

Gold, *Strengthening the soft international law of exchange arrangements*, in *American Journal of International Law*, 1983

Harrison, *Towards integrated management of regional marine protected area networks: a case study of regime interaction in the Southern Ocean*, in *Korean Journal of International and Comparative Law*, 2021

Holland, *Observations on the International decade for natural disasters reduction*, in *Natural hazards*, 1989

Hubert, *The human right to science and its relationship to international environmental law*, in *European Journal of International Law*, 2020

Kadelbach, *The International Law Commission and role of subsequent practice as a means of interpretation under Articles 31 and 32 VCLT*, in *Questions of International Law*, 2018

Koivurova, *Due diligence*, in *Max Planck Encyclopedia of international law*, 2010

Levit, *A Bottom-Up approach to international lawmaking: the tale of three trade finance instruments*, in *Yale Journal of International Law*, 2005

Mehring, *International federation of Red cross and Red Crescent Societies*, in *Max Planck Encyclopedia of public international law*, 2010

Montini, *Verso una giustizia climatica basata sulla tutela dei diritti umani*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2020

Murray, Maini, Clarke, Eltinay, *Coherence between the Sendai Framework, the SDGs, the Climate Agreement, New Urban Agenda and World Humanitarian Summit, and the role of science in their implementation*, disponibile in <https://www.preventionweb.net/publications/view/53049>

Ozturk, *Covid-19: just disastrous or the disaster itself? Applying the ILC Articles on the protection of persons in the event of disasters to the Covid-19 outbreak*, in *ASIL Insights*, 2020, disponibile in <https://www.asil.org/insights/volume/24/issue/6/covid-19-just-disastrous-or-disaster-itself-applying-ilc-articles>.

Palmisano, *Fault*, in *Max Planck encyclopedia of public international law*, Oxford, 2014

Peroni, Timmer, *Vulnerable groups: The promise of an emerging concept in European Human Rights Convention law*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2013

Raikes, Smith, Baldwin, Henstra, *The influence of international agreements on disaster risk reduction*, in *International Journal of disaster risk reduction*, 2022

Riccardi, *Protection and safeguard of cultural heritage from risks connected to natural and man-made disasters: international, European and national perspectives*, *International law and disasters working papers series*, Working paper 01, 2014

Sommario, Venier, *Human rights law and disaster risk reduction*, in *Questions of International Law*, 2018

Thurer, *Soft Law*, in *Max Planck encyclopedia of public international law*, 2015

Trouwborst, *Prevention, precaution, logic and law: the relationship between the precautionary principle and the preventative principle in international law and associated questions*, in *Erasmus Law Review*, 2009

Viñuales, *Legal techniques for dealing with scientific uncertainty in environmental law*, in *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 2010

Wierserna, *The new international law-makers? Conferences of the parties to multilateral environmental agreements*, in *Michigan Journal of International Law*, 2009

Zorzi Giustiniani, *Something old something new: disaster risk reduction in international law*, in *Questions of International Law*, 2018

GIURISPRUDENZA INTERNAZIONALE

Commissione africana dei diritti umani e dei popoli

Centre for minority rights development (Kenya) and Minority Rights Group International on behalf of Endorois Welfare Council (Endorois) v. Kenya, decisione del 2 febbraio 2010

General comment no. 3 on the African Charter on human and peoples' rights: the right to life (Article 4), 2015

Press statement on oil spill and the environment pollution affecting the Republic of Mauritius, 11 agosto 2020

Social and Economic Rights Action Center (SERAC) and the Center for Economic and Social Rights (CESR) v. Nigeria, decisione del 27 maggio 2002

Commissione interamericana dei diritti umani

Inuit of the Arctic regions of the United States and Canada v. United States, decisione disponibile in http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2006/20061116_na_decision.pdf

Corte europea dei diritti umani

Budayeva v. Russia, sentenza del 29 settembre 2009, ricorsi n. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02, 15343/02

Cordella et autres c. Italie, sentenza del 24 gennaio 2019, ricorsi n. 54414/13, 54264/15

Demir and Baykara v. Turkey, sentenza del 12 novembre 2008, ricorso n. 34503/97

Di Sarno and others v. Italy, sentenza del 10 gennaio 2012, ricorso n. 30765/08

Dubetska and Others v. Ukraine, sentenza del 10 febbraio 2011, ricorso n. 30499/03

Grimkovskaya v. Ukraine, sentenza del 21 luglio 2011, ricorso n. 38182/03

Guerra e altri c. Italia, sentenza del 19 febbraio 1998, ricorso n. 14967/89

Hadzhiyska v. Bulgaria, sentenza del 15 maggio 2012, ricorso n. 20701/09

Kolyadenko and others v. Russia, sentenza del 28 febbraio 2012, ricorsi n. 17423/05, 20534/05, 20678/05, 23263/05, 24283/05, 35673/05

Kyrtatos v. Greece, sentenza del 22 agosto 2003, ricorso n. 41666/98

McGinley and Egan v. the United Kingdom, sentenza del 9 giugno 1998, ricorsi n. 21825/93, 23414/94

Öneryildiz v. Turkey, sentenza del 30 novembre 2004, ricorso n. 48939/99

Osman v. United Kingdom, sentenza del 28 ottobre 1998, ricorso n. 23452/94

Özel and others v. Turkey, sentenza del 2 maggio 2016, ricorsi n. 14350/05, 15245/05, 16051/05

Soering v. United Kingdom, sentenza del 7 luglio 1989, ricorso n. 14038/88

Taşkin and others v. Turkey, sentenza del 30 marzo 2005, ricorso n. 46117/99

Tătar c. Roumanie, sentenza del 6 luglio 2009, ricorso n. 67021/01

Vladimirov v. Bulgaria, sentenza del 28 settembre 2018, ricorso n. 58043/10

Corte interamericana dei diritti umani

The environment and human rights, opinione consultiva del 15 novembre 2017, OC-23/17

Claude-Reyes et al. v. Chile, sentenza del 19 settembre 2006, Serie C n. 151

Indigenous communities of the Lhaka Honhat (Our land) Association v. Argentina, sentenza del 6 febbraio 2020, Serie C n. 400

Kaliña and Lokono Peoples v. Suriname, sentenza del 25 novembre 2015, Serie C n. 309

Kichwa indigenous people of Sarayaku v. Ecuador, sentenza del 27 giugno 2012, Serie C n. 245

Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community v. Nicaragua, sentenza del 31 agosto 2001, Serie C n. 79

Pacheco Teruel et al. v. Honduras, sentenza del 27 aprile 2012, Serie C n. 241

Saramaka people v. Suriname, sentenza del 28 novembre 2007, Serie C n. 172

Sawhoyamaxa Indigenous Community v. Paraguay, sentenza del 29 marzo 2006, Serie C n. 146

Triunfo de la Cruz Garifuna Community and its members v. Honduras, sentenza dell'8 ottobre 2015, Serie C n. 305

Velásquez-Rodríguez v. Honduras, sentenza del 29 luglio 1998, Serie C n. 04

Workers of the fireworks factory in Santo Antonio de Jesus and their families v. Brazil, sentenza del 20 ottobre 2016, Serie C n. 407

Corte internazionale di giustizia

Ahmadou Sadio Diallo (Republic of Guinea v. Democratic Republic of Congo), sentenza del 30 novembre 2010

Case concerning the Gabčíkovo-Nagymaros project (Hungary v. Slovakia), sentenza del 25 settembre 1997

Certain activities carried out by Nicaragua in the border Area (Costa Rica v. Nicaragua), sentenza del 16 dicembre 2015

Legality of the threat or use of nuclear weapons, opinione consultiva dell'8 luglio 1996

Military and paramilitary activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), sentenza del 27 giugno 1986

Pulp Mills on the river Uruguay (Argentina v. Uruguay), sentenza del 13 luglio 2006

ECOWAS Corte di giustizia

SERAP v. Federal Republic of Nigeria, sentenza del 14 dicembre 2012

Organizzazione mondiale del commercio (OMC) Organo di appello

European Communities – Measures concerning meat and meat products (Hormones), Rapporti del Panel WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R, 16 gennaio 1998

European Communities – Measures affecting the approval and marketing of Biotech products, Rapporti del Panel, WT/DS291/R, WT/DS292/R, WT/DS293/R, 29 settembre 2006

Tribunale internazionale del diritto del mare

Seabed Dispute Chamber of the International Tribunal for the law of the sea, Responsibilities and obligations of States sponsoring persons and entities with respect to activities in the Area, opinione consultiva del 1° febbraio 2011

Tribunali arbitrali

Lake Lanoux Arbitration (Francia c. Spagna), RIAA 281, 16 novembre 1957

Permanent Court of arbitration, *Iron Rhine arbitration (Belgium v. Netherlands)*, sentenza del 24 maggio 2005

COMITATI DI CONTROLLO ISTITUITI DAI TRATTATI SUI DIRITTI UMANI

Comitato per i diritti dei disabili (CRPD)

Concluding observations Albania, CRPD/C/ALB/CO/1, 14 ottobre 2019

Concluding observations Algeria, CRPD/C/DZA/CO/1, 27 giugno 2019

Concluding observations Australia, CRPD/C/AUS/CO/2-3, 15 ottobre 2019

Concluding observations Chile, CRP/CHL/CO/1, 13 aprile 2016

Concluding observations Cuba, CRPD/C/CUB/CO/1, 10 maggio 2019

Concluding observations El Salvador, CRPD/C/SLV/CO/2-3, 1° ottobre 2019

Concluding observations Greece, CRPD/C/GRC/CO/1, 29 ottobre 2019

Concluding observations India, CRPD/C/IND/CO/1, 29 ottobre 2019

Concluding observations Iraq, CRPD/C/IRQ/CO/1, 23 ottobre 2019

Concluding observations Kenya, CRPD/C/KEN/CO/1, 30 settembre 2015

Concluding observations Kuwait, CRPD/C/KWT/CO/1, 18 ottobre 2019

Concluding observations Myanmar, CRPD/C/MMR/CO/1, 22 ottobre 2019

Concluding observations Niger, CRPD/C/NER/CO/1, 1° maggio 2019

Concluding observations Norway, CRPD/C/NOR/CO/1, 7 maggio 2019

Concluding observations Plurinational State of Bolivia, CRPD/C/BOL/CO/1, 4 novembre 2016

Concluding observations Poland, CRPD/C/POL/CO/1, 29 ottobre 2018

Concluding observations Rwanda, CRPD/C/RWA/CO/1, 3 maggio 2019

Concluding observations Saudi Arabia, CRPD/C/SAU/CO/1, 13 maggio 2019

Concluding observations Senegal, CRPD/C/SEN/CO/1, 13 maggio 2019

Concluding observations Spain, CRPD/C/ESP/CO/2-3, 13 maggio 2019

Concluding observations Turkey, CRPD/C/TUR/CO/1, 1° ottobre 2019

Concluding observations Vanuatu, CRPD/C/VUT/CO/1, 13 maggio 2019

Concluding observations Yugoslav Republic of Macedonia, CRPD/C/MKD/CO/1, 29 ottobre 2018

Comitato per i diritti del fanciullo (CRC)

Concluding observations Australia, CRC/C/AUS/CO/5-6, 1° novembre 2019

Concluding observations Cook Islands, CRC/C/COK/CO/2-5, 2 aprile 2020

Concluding observations Federated States of Micronesia, CRC/C/FSM/CO/2, 3 aprile 2020

Concluding observations Mozambique, CRC/C/MOZ/CO/3-4, 27 novembre 2019

Concluding observations New Zealand, CRC/C/NZL/CO/5, 21 ottobre 2016

Concluding observations Serbia, CRC/C/SRB/CO/2-3, 3 febbraio 2017

Concluding observations Tuvalu, CRC/C/TUV/CO/2-5, 31 marzo 2020

Sacchi et al. c. Francia, CRC/C/88/D/106/20/19, decisione dell'8 ottobre 2021

Comitato per i diritti economici, sociali e culturali (CESCR)

Concluding observations Bangladesh, E/C.12/BGD/CO/1, 18 aprile 2018

Concluding observations Belgium, E/C.12/BEL/CO/5, 25 marzo 2020

Concluding observations Benin, E/C.12/BEN/CO/3, 27 marzo 2020

Concluding observations Capo Verde, E/C.12/CPV/CO/1, 27 novembre 2018

Concluding observations Japan, E/C.12/JPN/CO/3, 10 giugno 2013

Concluding observations Germany, E/C.12/DEU/CO/6, 27 novembre 2018

Concluding observations Latvia, E/C.12/LVA/CO/2, 30 marzo 2021

Concluding observations Mauritius, E/C.12/MUS/CO/5, 5 aprile 2019

Concluding observations Norway, E/C.12/NOR/CO/6, 2 aprile 2020

Concluding observations Philippines, E/C.12/PHL/CO/5-6, 7 ottobre 2016

Concluding observations Switzerland, E/C.12/CHE/CO/4, 18 novembre 2019

General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant), E/1992/23, 13 dicembre 1991

General Comment No. 12: The Right to Adequate Food (Art. 11), E/C.12/1999/5, 12 maggio 1999

General Comment no. 14: the right to the highest attainable standard of health (Art. 12), E/C.12/2000/4, 11 agosto 2000

Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite (CCPR)

Apirana Mahuika et al. c. Nuova Zelanda, CCPR/C/70/D/547/1993, considerazioni rese il 27 ottobre 2000

Concluding observations Cabo Verde, CCPR/C/CPV/CO/1/Add.1, 3 dicembre 2019

General comment n. 36 – article 6: right to life, CCPR/C/GC/36, 3 settembre 2019

List of issues prior to submission of the third report of Guyana, CCPR/C/GUY/QPR/3, 6 agosto 2020

Teitiota v. New Zealand, CCPR/C/127/D/2728/2016, considerazioni rese il 7 gennaio 2020

Comitato per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne (CEDAW)

Concluding observations Cabo Verde, CEDAW/C/CPV/CO/9, 30 luglio 2019

Concluding observations Eritrea, CEDAW/C/ERI/CO/6, 10 marzo 2020

Concluding observations Guyana, CEDAW/C/GUY/CO/9, 30 luglio 2019

Concluding observations Seychelles, CEDAW/C/SYC/CO/6, 12 novembre 2019

General recommendation no. 37 on gender-related dimensions of disaster risk reduction in the context of climate change, CEDAW/C/GC/37, 7 febbraio 2018

General recommendation No. 28 on the core obligations of States parties under article 2 of the Convention on the elimination of all forms of discrimination against women, CEDAW/C/GC/28, 16 dicembre 2010

GIURISPRUDENZA NAZIONALE

Corte Suprema dei Paesi Bassi, *The State of the Netherlands (Ministry of economic affairs and climate policy) v. Urgenda*, sentenza del 20 dicembre 2019, causa n. 19/001135

Tribunal de première instance francophone de Bruxelles, Section civile, *ASBL Klimaatzaak c. Etat belge, Region Wallonne, Regione Flamande, Region de Bruxelles-Capitale*, sentenza del 17 giugno 2021, causa n. 2015/4585/A

CONFERENZE DELLE PARTI E ALTRI ORGANISMI ISTITUITI DAI TRATTATI IN MATERIA DI AMBIENTE

Comitato per il patrimonio mondiale, *7.2 Issues related to the state of conservation of World Heritage properties: strategy for reducing risks from disasters at World Heritage properties*, WHC-06/30.COM/7.2, 2006

Comitato per il patrimonio mondiale, *State of conservation of World Heritage properties*, Decision 38 COM 7, 2014, disponibile in <https://whc.unesco.org/en/decisions/5948>

COP *Convention on the transboundary effects of industrial accidents, Updated draft decision on strengthening the implementation of the Convention*, ECE/CP.TEIA/2020/L.2, 20 novembre 2020

COP Convenzione di Ramsar, *A conceptual framework for the wise use of wetlands and the maintenance of their ecological character*, Risoluzione IX.1, 2005

COP Convenzione di Ramsar, *Climate change and wetlands: implications for the Ramsar Convention on Wetlands*, Risoluzione XI.14, 2012

COP Convenzione di Ramsar, *Guidance on identifying peatlands as Wetlands of International Importance (Ramsar Sites) for global climate change regulation as an additional argument to existing Ramsar criteria*, Decisione XIII.12, 2018

COP Convenzione di Ramsar, *Strategic Framework and guidelines for the future development of the List of Wetlands of International Importance of the Convention on Wetlands (Ramsar, Iran, 1971) – 2012 revision*, Risoluzione XI.8, 2012

COP Convenzione di Ramsar, *The impact of natural disasters, particularly drought, on wetland ecosystems*, Risoluzione VIII.35, 2002

COP Convenzione di Ramsar, *Wetlands and disaster risk reduction*, Risoluzione XII.13, 2015

COP Convenzione sulla biodiversità, *Biodiversity and climate change*, Decisione X/33, 2010

COP Convenzione sulla biodiversità, *Biodiversity and climate change*, Decisione XIII/4, 2016

COP Convenzione sulla biodiversità, *Biodiversity and climate change*, Decisione XIV.5, 2018

COP Convenzione sulla biodiversità, *Biodiversity and climate change and disaster risk reduction*, Decisione XII/20, 2014

COP Convenzione sulla biodiversità, *Ecosystem approach*, Decisione V/6, 2000

COP Convenzione sulla biodiversità, *Strategic plan for biodiversity 2011-2020*, Decisione X/2, 2010

COP Convenzione sulla biodiversità, *Updated assessment of progress towards selected Aichi biodiversity targets and options to accelerate progress*, Decisione 14/1, 2018

COP UNFCCC, *Adoption of the Paris Agreement*, FCCC/CP/2015/10/Add.1, 2015

COP UNFCCC, *Further guidance in relation to the adaptation communication, including, inter alia, as a component of Nationally Determined Contributions, referred to in Article 7, paragraphs 10 and 11, of the Paris Agreement*, Decisione 9/CMA.1, 15 dicembre 2018

COP UNFCCC, *Outcome of the work of the ad hoc working group on long-term cooperative action under the Convention*, Decisione CP.16, 2010

COP UNFCCC, *Report of the COP on its 16° session, Addendum, Part two: action taken by the COP at its 16° session*, FCCC/CP/2010/7/Add.1, Cancun, 2010

COP UNFCCC, *The Glasgow climate pact*, 2021, disponibile in <https://ukcop26.org/wp-content/uploads/2021/11/COP26-Presidency-Outcomes-The-Climate-Pact.pdf>

Glasgow leaders' Declaration on forests and land use, adottata in occasione della 26° COP dell'UNFCCC, 12 novembre 2021, disponibile in <https://ukcop26.org/glasgow-leaders-declaration-on-forests-and-land-use/>

Ramsar Convention Secretariat, *A Conceptual Framework for the wise use of wetlands. Ramsar handbooks for the wise use of wetlands*, Gland, 2007

UNESCO World heritage centre, *Natural heritage strategy*, 2006, disponibile in <https://whc.unesco.org/uploads/activities/documents/activity-398-1.pdf>

SISTEMA DELLE NAZIONI UNITE

Alto commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani (OHCHR)

Analytical study on the relationship between climate change and the full and effective enjoyment of the rights of the child, A/HRC/35/13, 4 maggio 2017

Report on the relationship between climate change and human rights, A/HRC/10/61, 15 gennaio 2009

Assemblea generale delle Nazioni Unite (UNGA)

Measures to be adopted in connexion with the earthquake in Iran, Res. 1753 (XVII) del 5 ottobre 1962

Measures in connexion with the earthquake at Skoplje, Yugoslavia, Res. 1882 (XVIII) del 14 ottobre 1963

Measures in connexion with the hurricane which has just struck the territories of Cuba, the Dominican Republic, Haiti, Jamaica and Trinidad and Tobago, Res. 1888 (XVIII) del 1° novembre 1963

Assistance in case of natural disaster, Res. 2034 (XX) del 7 dicembre 1965

Assistance to Iran in connexion with the earthquake of August 1968, Res. 2378 (XXIII) del 23 ottobre 1968

Assistance in cases of natural disaster, Res. 2717 (XXV) del 15 dicembre 1970

Assistance in cases of natural disaster and other disaster situations, Res. 2816 (XXVI) del 14 dicembre 1971

Process of preparation of the Environmental Perspective to the Year 2000 and Beyond, Res. 38/161 del 19 dicembre 1983

International decade for natural disaster reduction, Res. 42/169 dell'11 dicembre 1987

International decade for natural disaster reduction, Res. 46/149 del 18 dicembre 1991

International decade for natural disaster reduction, Res. 49/22 del 13 dicembre 1994

International Decade for Natural Disaster Reduction: successor arrangements, Res. 54/219 del 3 febbraio 2000

International Strategy for Disaster Reduction, Res. 58/214 del 27 febbraio 2004

International cooperation on humanitarian assistance in the field of natural disasters, from relief to development, Res. 60/125 del 15 dicembre 2005

International Strategy for Disaster Reduction, Res. 60/195 del 2 marzo 2006

The future we want, Res. 66/288 dell'11 settembre 2012

International Strategy for Disaster Reduction, Res. 69/219 del 14 gennaio 2015

Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030, Res. 69/283 del 23 giugno 2015

Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, Res. 70/1 del 21 ottobre 2015

Report of the open-ended intergovernmental expert working group on indicators and terminology relating to disaster risk reduction, Res. 71/276 del 2 febbraio 2017

Implementation of the United Nations Convention to Combat Desertification in those countries experiencing serious drought and/or desertification, particularly in Africa, Res. 74/220 del 19 dicembre 2019

Disaster risk reduction, Res. 75/216 del 29 dicembre 2020

Protection of persons in the event of disasters, Res. 76/119 del 17 dicembre 2021

Disaster risk reduction, Res. 76/204 del 17 dicembre 2021

Commissione del diritto internazionale (CDI)

Draft articles on prevention of transboundary harm from hazardous activities, with commentaries, 53° sessione, UN Doc. A/56/10, 2001

Draft articles on the protection of persons in the event of disasters with commentaries, 68° sessione, UN doc. A/71/10, 2016

Draft conclusions on identification of customary international law, with commentaries, 70° sessione, UN Doc. A/73/10, 2018

Draft conclusions on subsequent agreements and subsequent practice in relation to the interpretation of treaties, 70° sessione, UN Doc. A/73/10, 2018

Eighth report on the protection of persons in the event of disasters, redatto da Valencia-Ospina, Relatore speciale, A/CN.4/697, 2016

Fragmentation of international law: difficulties arising from the diversification and expansion of international law, Report of the Study Group of the International Law Commission, redatto da Koskenniemi, A/CN.4/L.682, 2006

Report of the International Law Commission, 58° sessione, UN Doc. A/61/10, 2006

Report of the International Law Commission, 59° sessione, UN Doc. A/62/10, 2007

Second report on subsequent agreements and subsequent practice in relation to the interpretation of treaties, redatto da Nolte, Relatore speciale, A/CN.4/671, 2014

Sixth report on the protection of persons in the event of disasters, redatto da Valencia-Ospina, Relatore speciale, UN Doc. A/CN.4/662, 2013

Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite (*Human Rights Council*)

Human rights and climate change, Risoluzione 7/23, 28 marzo 2008

Report of the Independent expert on the enjoyment of all human rights by older persons on her mission to Costa Rica, A/HRC/33/44/Add.1, 4 agosto 2016

Report of the Independent expert on the enjoyment of all human rights by older persons on her mission to Montenegro, A/HRC/39/50/Add.2, 16 luglio 2018

Report of the Independent Expert on the enjoyment of all human rights by older persons on her mission to Namibia, A/HRC/36/48/Add.2, 5 luglio 2017

Report of the Special Rapporteur on the human rights of internally displaced persons, Mission to Kenya, A/HRC/19/54/Add.2, 6 febbraio 2012

Report of the Special Rapporteur on the human rights of internally displaced persons on his mission to the Philippines, A/HRC/32/35/Add.3, 5 aprile 2016

Report of the Special Rapporteur on the human rights of internally displaced persons, Mission to South Sudan, A/HRC/26/33/Add.3, 16 giugno 2016

Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment, A/HRC/59, 24 gennaio 2018

Report of the Special rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment, A/74/161, 15 luglio 2019

Report of the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health, A/HRC/23/41/Add.5/Rev.1, 27 maggio 2013

Right to a healthy environment: good practices – Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment, A/HRC/43/53, 30 dicembre 2019

The human right to a clean, healthy and sustainable environment, A/HRC/RES/48/13, 8 ottobre 2021

Foro delle Nazioni Unite sulle foreste

Report on 16^o session, E/2021/42-E/CN.18/2021/8, 2021

Office of the United Nations Disaster Relief Coordinator

Natural disasters and vulnerability analysis: report of expert group meeting, Ginevra, 1979

Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (UNDP)

Effective law and regulations for disaster risk reduction: a multi-country report, New York, 2014

Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (UNEP)

Draft principles of conduct for the guidance of States in the conservation and harmonious exploitation of natural resources shared by two or more States, UNEP/GC/101, 1977

Further improvement of environmental emergency prevention, preparedness, assessment, response and mitigation, UNEP/GC.22/INF/5, 13 novembre 2002

Goals and principles of environmental impact assessment, UNEP/GC/Dec./14/25, 1987

Guidelines for development of national legislation on access to information, public participation and access to justice in environmental matters (Bali guidelines), decisione SS.XI/5, Bali, 26 febbraio 2010

Segretario generale delle Nazioni Unite

Implementation of the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030, UN Doc. A/75/226, 23 luglio 2020

UN OIEWG, *Report of the open-ended intergovernmental expert working group (OIEWG) on indicators and terminology relating to disaster risk reduction*, UN doc. A/71/644, 1 dicembre 2016

Ufficio delle Nazioni Unite per la riduzione dei disastri (UNISDR)

Living with risk: a global review of disaster reduction initiatives, Vol. 1-2, Ginevra, 2004

2009 UNISDR terminology on disaster risk reduction, Ginevra, 2009

ALTRE ORGANIZZAZIONI E ISTITUZIONI INTERNAZIONALI UNIVERSALI

Federazione internazionale delle società della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa (IFRC)

Code of conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and NGO in disaster relief, Ginevra, 1994

Guidelines for the domestic facilitation and regulation of international disaster relief and initial recovery assistance (IDRL Guidelines), adottate il 30 novembre 2007 a Ginevra

Law and legal issues in international disaster response: a desk study, Ginevra, 2007

Ready or Not? Third progress report on the implementation of the IDRL Guidelines, Ginevra, 2015

World disasters report, Ginevra, 2016, disponibile in https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/WDR%202016-FINAL_web.pdf

World disasters report, Ginevra, 2020, disponibile in https://www.ifrc.org/sites/default/files/2021-05/20201116_WorldDisasters_Full.pdf

IFRC e UNDP

Effective law and regulations for disaster risk reduction: a multi-country report, 2014

The checklist on law and disaster risk reduction, Ginevra, 2015

Organizzazione mondiale della sanità (OMS)

Health emergency and disaster risk management framework, 2019, disponibile in <https://apps.who.int/iris/handle/10665/326106>

ORGANIZZAZIONI E ALTRE ISTITUZIONI REGIONALI

Africa-Arab Platform on Disaster Risk Reduction, *Tunis Declaration on accelerating the implementation of the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030 and the Africa Regional Strategy for Disaster Risk Reduction*, Tunisi, 2018, disponibile in file:///C:/Users/Admin/Downloads/62491_57759finaladopteddrafttunisdeclaration.pdf

ASEAN, *ASEAN vision 2025 on disaster management*, 2016, disponibile in https://asean.org/wp-content/uploads/2021/01/fa-220416_DM2025_email.pdf

Commissione europea, *Comunicazione sul principio di precauzione*, COM(2000), 2 febbraio 2000

Commissione Europea, *Disaster risk reduction*, 2017, disponibile in https://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/thematic/disaster_risk_reduction.pdf

Commissione europea, *EU strategy for supporting disaster risk reduction in developing countries*, COM (2009), 23 febbraio 2009

Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite (UNECE), *Resilience to disasters for sustainable development*, ECE/INF/NONE/2015/2/Rev.1, Ginevra, 2019

Consiglio d'Europa, *Guide on article 8 of the European Convention of human rights*, 31 agosto 2021, disponibile in https://www.echr.coe.int/documents/guide_art_8_eng.pdf

Consiglio d'Europa, *Manual on human rights and the environment*, Strasburgo, 2012

Consiglio dell'Unione europea, *European consensus on humanitarian aid*, Dichiarazione congiunta del Consiglio e dei rappresentanti dei Governi degli Stati membri, 2008/C 25/01, 30 gennaio 2008

OAS AG/RES. 1682 (XXIX-O/99), *OAS natural disaster reduction and response mechanisms*, 7 giugno 1999

OAS AG/RES. 2750 (XLII-O/12), *Existing mechanisms for disaster prevention and response and humanitarian assistance among the member states*, 4 giugno 2012

OAS, *Guidelines towards a regional action plan for the implementation of the Sendai Framework 2015-2030*, Asuncion, Paraguay, 2016, disponibile in

https://www.oas.org/en/sedi/dsd/riskmanagement/Events/SendaiAmericas/Documents/Declaration_SendaiAmericas.pdf

ORGANISMI DI ESPERTI

IPCC, *Climate change: new dimensions in disaster risk, exposure, vulnerability, and resilience*, in *Managing the risks of extreme events and disasters to advance climate change adaptation*, Special report, 2012

IPCC, *Climate change 2021 – The physical science basis, Summary for policymakers*, 6° assessment report, 2021

IPCC, *Managing the risks of extreme events and disasters to advance climate change adaptation, Full report*, Special report, 2012

IPCC, *Managing the risks of extreme events and disasters to advance climate change adaptation, Summary for policymakers*, Special report, 2012

Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale, *Foreste e biodiversità: troppo preziose per perderle*, 2020, disponibile in <https://www.isprambiente.gov.it/files2020/notizie/FAQgiornatainternazionaleforeste3.pdf>

Masson-Delmotte *et al.* (ed.), *An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty*, 2018

Millenium ecosystem assessment, *Ecosystems and human well-being*, 2005

World Conservation Monitoring Centre, *Global biodiversity: earth's living resources in the 21st century*, 2000

World Resources Institute, *World resources (1992-3)*, 1992