

ORGANIZZAZIONI REGIONALI E TUTELA DELLE POPOLAZIONI COINVOLTE IN DISASTRI: IL RUOLO DELL'UNIONE EUROPEA

CLAUDIA MORINI*

SOMMARIO: 1. Disastri naturali e antropici: una definizione. – 2. Organizzazioni regionali e disastri: cenni sulla codificazione in materia di *International Disaster Law* a livello regionale e sub-regionale. – 3. *Segue*. Le pertinenti fonti del diritto dell'Unione europea. – 4. Il Meccanismo unionale di protezione civile. – 5. La protezione delle popolazioni coinvolte in disastri: *focus* sulla tutela dei “gruppi vulnerabili”. – 6. Considerazioni conclusive.

1. *Disastri naturali e antropici: una definizione*

Stando al *Progetto di articoli sulla protezione delle persone in caso di disastri*, approvato nel 2016 dalla Commissione del diritto internazionale, un “disastro” può qualificarsi come «a calamitous event or series of events resulting in widespread loss of life, great human suffering and distress, mass displacement, or large-scale material or environmental damage, thereby seriously disrupting the functioning of society» (art. 3, lett. a)¹.

I disastri possono avere origine naturale o antropica e, inoltre, per essere qualificabili come tali non devono necessariamente avere carattere transfrontaliero. Nella definizione richiamata, poi, sono senz'altro da includere sia le c.d. *sudden-onset emergencies*, che i c.d. *slow-onset events* e i *frequent small-scale events*.

Infine, ricordiamo che i conflitti armati sono esclusi dalla definizione di cui all'art. 3, lett. a) del Progetto, al pari di gravi crisi economiche e politiche che possano colpire un dato territorio.

Ancora, quando si parla di disastri naturali o antropici è anche utile fare riferimento al “ciclo del disastro”, ovvero alle diverse fasi in cui si articolano gli interventi degli operatori preposti ai diversi livelli. Esse, per quanto riguarda le attività in senso lato di “protezione”

* Ricercatrice *Senior* di Diritto dell'Unione europea, Università del Salento. Il presente contributo è stato consegnato per la pubblicazione a novembre 2019.

¹ Vedi *Draft articles on the protection of persons in the event of disasters, with commentaries*, 2016, adottata dalla *International Law Commission* nel corso della sua 68esima sessione nel 2016, e sottoposta all'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel contesto del *report* relativo all'attività svolta durante quella sessione (A/71/10). In dottrina vedi, per tutti, G. BARTOLINI, *La definizione di disastro nel progetto di articoli della Commissione del diritto internazionale*, in *Riv. dir. int.*, 2015, p. 155 ss. Con la Risoluzione 71/141 del 13 dicembre 2016, l'AG aveva preso nota del Progetto di articoli e aveva invitato i Governi a presentare commenti sull'invito della Commissione a elaborare una convenzione internazionale sulla base del predetto Progetto, decidendo di includere la discussione nell'agenda provvisoria della sua 73esima sessione, nel 2018. Con la Risoluzione A/RES/73/209 su *Protection of persons in the event of disasters* del 20 dicembre 2018, adottata nella 62esima plenaria, l'AG ha deciso di rinviare nuovamente la discussione in attesa di ulteriori riscontri da parte degli Stati e di includere il tema nell'agenda della 75esima sessione, ovvero nel 2020. In generale, sui lavori dell'*ILC* vedi, F. ZORZI GIUSTINIANI, *The Works of the International Law Commission on 'Protection of Persons in the Event of Disasters'. A Critical Appraisal*, in A. DE GUTTRY, M. GESTRI, G. VENTURINI (eds.), *International Disaster Response Law*, The Hague, 2012, p. 79 ss.

affidenti all'area del *risk management*, sono: *mitigation* e *prevention*, *preparedness*, *prediction* ed *early warning*. Dopo che invece un evento calamitoso ha comunque avuto luogo, possiamo parlare di attività di "recupero", rientranti perciò nel *crisis management*, ovvero: *impact assessment*, *response*, *recovery* e *reconstruction*.

2. Organizzazioni regionali e disastri: cenni sulla codificazione in materia di International Disaster Law a livello regionale e sub-regionale

Nell'affrontare la questione della codificazione a livello regionale e sub-regionale dell'*International Disaster Law (IDL)*, vale a dire il settore del diritto internazionale cui fanno capo le norme relative a tutto il ciclo del disastro così come sopra evidenziato è *in primis* opportuno rilevare l'assenza di un c.d. *flagship treaty*; il quadro giuridico di riferimento, dunque, è alquanto eterogeneo e frammentato.

Ad oggi, il risultato maggiore al quale si è pervenuti è stata l'adozione del già menzionato Progetto di articoli sulla "Protection of Persons in the event of Disasters" (*ILC*, 2016). Alla luce dello stato dell'arte, dunque, in questo settore un ruolo centrale lo rivestono sia gli atti di *soft law* elaborati da Stati, organizzazioni internazionali², organizzazioni non governative e Federazione internazionale della Croce Rossa³, sia alcuni strumenti giuridici a carattere settoriale (o *ratione materiae* o in quanto adottati in uno specifico contesto regionale).

Alla luce dell'evoluzione dell'*IDL*, è possibile individuare più "momenti" nei quali le organizzazioni regionali possono offrire il loro contributo, vale a dire: nella fase della "prevenzione" (*disaster risk management*); in quella relativa allo sviluppo di "politiche di riduzione dei rischi" (*disaster risk reduction*); in quella della "gestione della fase emergenziale" (*disaster management*); e, infine, in quella fondamentale per la "normalizzazione" della situazione, ovvero la fase di "ricostruzione post-disastro" (*recovery*).

Quanto alle principali attività delle organizzazioni regionali in materia di disastri, rilevano soprattutto il dialogo a livello politico, l'elaborazione di accordi e di *best practice*, lo scambio di informazioni; la promozione di politiche di armonizzazione delle prassi e le attività di *training* o di ricerca scientifica.

Un approccio di carattere regionale al *disaster risk management*, reca in sé ovvi vantaggi, quali una maggiore facilità di accordarsi e di organizzare *meeting*, una più agile possibilità di cooperare in settori cruciali, quali ad esempio il monitoraggio, il *training* e la ricerca scientifica, questo spesso grazie anche all'esistenza di pregresse esperienze di cooperazione in altri settori, e alle evidenti affinità culturali e al senso di "vicinanza" (senso di appartenenza) che le accomuna. In quest'ottica, dunque, le organizzazioni regionali si pongono quali veri e propri "ponti" tra i livelli di intervento nazionale e internazionale nell'evenienza o minaccia di disastri naturali o antropici.

² Di recente, sul fenomeno delle organizzazioni internazionali vedi P. PENNETTA, G. MARTINO, A. DI STASI, I. INGRAVALLO, S. CAFARO, C. NOVI, *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Padova, 2018. Vedi anche M. VELLANO (a cura di), *Il futuro delle organizzazioni internazionali. Prospettive giuridiche*, Atti del XIX Convegno SIDI, Napoli, 2015, p. 331 ss.

³ Uno degli esiti maggiori è senz'altro stata l'adozione delle "Guidelines for the domestic facilitation and regulation of international disaster relief and initial recovery assistance" avvenuta il 30 novembre 2007 a Ginevra in occasione della 30ª Conferenza internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa. Per il testo e le altre informazioni vedi il seguente *link*: <https://www.ifrc.org/en/what-we-do/idrl/idrl-guidelines/>.

Nei vari contesti regionali, ci sono alcune organizzazioni regionali che più di altre sono attive nel settore del *disaster risk management*⁴.

In Africa, innanzitutto, rilevano l'*African Union* (AU), l'*Economic Community of West African States* (ECOWAS) e la *Southern African Development Community* (SADC)⁵.

Quanto al Continente americano, molto attive sono sia l'*Organization of American States* (OAS) che il *Central American Integration System* (SICA), la *Caribbean Community* (CARICOM), l'*Association of Caribbean States* (ACS) e l'*Andean Community of Nations* (CAN)⁶.

Nella regione mediorientale e nordafricana, invece, alcune attività connesse all'IDL sono svolte anche dalla *League of Arab States* (LAS)⁷.

In Europa, oltre all'Unione europea sulla quale si tornerà profusamente a breve, ricordiamo sia l'*Organization for Security and Co-operation in Europe* (OSCE)⁸ che il *Council of Europe* (CoE)⁹.

Infine, nell'area dell'Asia-Pacifico, sia l'*Asian Association for Regional Cooperation* (SAARC) che l'*Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN), sono molto attive in questo settore¹⁰.

Ciò posto, da un punto di vista generale, la codificazione regionale e sub-regionale in materia di disastri la rileviamo con caratteristiche e “intensità” diverse in tutte le aree del

⁴ In generale, sulle organizzazioni regionali vedi P. PENNETTA, *Organizzazioni internazionali regionali*, in *Enciclopedia del diritto, Annali*, Milano, 2011, p. 844 ss. Più nello specifico, in materia di disastri vedi, invece, L. SCHIANO DI PEPE, *Inquinamento ambientale e disastri naturali: il ruolo della comunità internazionale e delle organizzazioni regionali nella gestione delle emergenze ambientali globali*, in A. SACCUCCI, N. NAPOLETANO (a cura di), *Gestione internazionale delle emergenze globali: regole, valori ed etica*, Napoli, 2013, p. 97 ss.

⁵ The *Constitutive Act of the African Union* venne adottato nel 2000 nel corso del Summit di Lomé (Togo) ed è entrato in vigore nel 2001; l'ECOWAS venne istituita il 28 maggio 1975, con la firma del Trattato di Lagos; la *Southern African Development Coordinating Conference* (SADCC) venne istituita il 1° aprile 1980 e fu il precursore della *Southern African Development Community* (SADC). La SADCC venne trasformata in SADC il 17 agosto 1992 a Windhoek, Namibia, laddove venne adottato il Trattato istitutivo. In dottrina, vedi, tra gli altri, A. DI STASI, *Le organizzazioni economiche regionali africane*, Napoli, 1995 e P. PENNETTA, *Brevi note su alcune nuove espressioni del regionalismo africano*, in *Com. int.*, 2015, p. 577 ss.

⁶ L'*Organization of American States* (OAS) è stata istituita il 30 aprile 1948; il *Central American Integration System* (SICA) fu istituito il 1° febbraio 1993; la *Caribbean Community* (CARICOM) fu istituita il 4 luglio 1973 con il Trattato di Chaguaramas; l'*Association of Caribbean States* (ACS) fu istituita il 24 luglio 1994 con il Trattato di Cartagena de Indias (Colombia); l'*Andean Community of Nations* (CAN) nacque come *Andean Pact* con il Trattato di Cartagena, firmato nel 1969. Dal 1996 ha cambiato il suo nome in *Comunidad Andina*. In dottrina vedi, tra gli altri, A. DEL VECCHIO (a cura di), *Aspetti dell'integrazione regionale latinoamericana*, Milano, 2001; A. M. ROSENDAHL, *International Disaster Response Law in Central America and Europe: Developing a More Effective Framework for Central America*, in *Transnational Law & Contemporary Problems*, 2006-2007, p. 705 ss.

⁷ La *League of Arab States* (LAS) è stata istituita al Cairo il 22 marzo 1945.

⁸ L'*Organization for Security and Co-operation in Europe* (OSCE) nacque nel 1973 nell'ambito della *Conference on Security and Co-operation in Europe* (CSCE); venne poi rinominata il 1° gennaio 1995. Vedi, M. BOTHE, N. RONZITTI, A. ROSAS (eds.), *The OSCE in the Maintenance of Peace and Security*, The Hague et al., 1997; A. DI STASI, *La OSCE: effettività istituzionale e “processo normativo”*, in *Com. int.*, 1999, p. 237 ss.; G. NESI, *I rapporti tra ONU e OSCE nella soluzione dei conflitti*, Trento, 2000; Id., *The relationship between the European Union and the OSCE in crisis management*, in E. CANNIZZARO (ed.), *The European Union as an Actor in International Relations*, The Hague, 2002, p. 271 ss.; ID., *OSCE (Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa)*, in *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, p. 4050 ss.

⁹ Il *Council of Europe* fu fondato il 5 maggio 1949 con il Trattato di Londra e consta oggi di 47 Stati membri. Ha sede a Strasburgo.

¹⁰ La *South Asian Association for Regional Cooperation* (SAARC) fu istituita l'8 dicembre 1985; l'*Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN) fu istituita l'8 agosto 1967 a Bangkok (Thailand), con la firma dell'*ASEAN Declaration* (Bangkok Declaration).

mondo. Alcuni accordi si occupano in maniera esclusiva di *IDL*, altri solo incidentalmente, ma sono comunque numerosissimi gli aspetti che vengono di volta in volta considerati¹¹.

Senza volerci e poterci qui soffermare su tutte le norme rilevanti, fanno parte di questo quadro giuridico, che seppur frammentato si rivela alquanto corposo, le seguenti fonti regionali e sub-regionali.

Per ciò che concerne la regione africana, abbiamo l'*African Charter on the Rights and Welfare of the Child* – 1990; il *Protocol on the Protection and Assistance to Internally Displaced Persons* - 2006 (*Great Lakes Region*); l'*African Union Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa (Kampala Convention)* – 2009; il *Comesa Treaty* -1993; il *Constitutive Act of the African Union* – 2000, il *Cotonou Agreement* – 2000; l'*East African Community Customs Management Act* – 2004; l'*East African Community Customs Management (Amendment) Act* – 2011; il *Southern African Development Community - Revised Protocol on Shared Watercourses* - 2000 e il *Southern African Development Community Protocol on Health* – 1999.

Nel Continente americano, invece, rilevano le seguenti fonti: l'*Agreement Establishing the Caribbean Disaster Emergency Response Agency* -1991; l'*Inter-American Convention to Facilitate Disaster Assistance* – 2001; il *Treaty on Security Assistance among Caricom Member States* – 2006; l'*Agreement Establishing the Caribbean Disaster Emergency Management Agency* – 2008; l'*Agreement on Cooperation on Aeronautical and Maritime Search and Rescue in the Arctic* – 2011; il *New Constitutive Treaty of the Coordination Center for the Prevention of Natural Disaster in Central America* – 2003.

Con riferimento all'Asia, infine, rilevano l'*ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response* – 2005 e il *SAARC Agreement on Rapid Response to Natural Disasters* – 2011.

In Europa, infine, tralasciando per ora il contesto dell'Unione europea sulle cui fonti specifiche torneremo nel prossimo paragrafo, in seno all'*Organization for Security and Co-Operation in Europe* (OSCE) rileva senz'altro la *Decisione n. 6/14 sul rafforzamento delle misure per la riduzione del rischio di disastri* (2014). In essa, dopo aver ricordato che il degrado ambientale, e pertanto anche i disastri, potrebbe costituire un potenziale e ulteriore fattore di conflitto e che i conflitti, il cattivo governo, la cattiva gestione e il deterioramento «delle risorse naturali possono incidere sulla vulnerabilità della società ai disastri», tra le altre importanti esortazioni, nel par. 4 l'OSCE incoraggiava gli Stati partecipanti «a promuovere il buongoverno e la trasparenza nel campo della riduzione del rischio di disastri, a includere nei piani nazionali conoscenze e informazioni locali, tenendo conto delle capacità di uomini e donne nonché delle vulnerabilità specifiche dei bambini, delle donne, degli anziani, dei poveri e dei disabili, e a coinvolgere attivamente tutte le parti interessate, [...]» (corsivo nostro)¹².

Nell'ambito del Consiglio d'Europa, invece, rileva soprattutto l'*EUR-OPA Major Hazards Agreement*¹³.

¹¹ La maggior parte delle norme, suddivise per aree tematiche e geografiche e rinvenibili attraverso l'uso di molteplici *keywords*, sono rinvenibili nel seguente *database*, curato anche dalla sottoscritta: <http://disasterlaw.ssrp.it/disasters-database/>. Il *database* è uno degli *output* del “Progetto FIRB, Futuro in Ricerca 2012, *International Disaster Law Project*”.

¹² Adottata nel corso della 21^a riunione del Consiglio dei ministri a Basilea, il 4-5 dicembre 2014 e reperibile al seguente *link*: <https://www.osce.org/it/mc/149711>.

¹³ Si tratta di un accordo che ha dato vita a una piattaforma di cooperazione, frutto della Risoluzione 87(2) del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa del 20 marzo 1987. Vedi <https://www.coe.int/en/web/europarisks>. Tutte le risoluzioni adottate in base a tale strumento sono reperibili al seguente *link*: <https://www.coe.int/en/web/europarisks/resolutions>.

3. Segue. *Le pertinenti fonti del diritto dell'Unione europea*

Volgendo ora la nostra attenzione all'Unione europea, storicamente nel suo ordinamento giuridico il primo passo verso l'introduzione di forme di cooperazione in quella che oggi è nota come "protezione civile europea", si era avuto con una riunione a livello ministeriale tenutasi a Roma nel maggio del 1985¹⁴.

Nel 1997 venne poi adottato il fondamentale *Community Action Program in the field of Civil Protection*¹⁵. Questo programma prevedeva soprattutto sostegno finanziario per quei progetti che coinvolgessero tutti gli Stati membri o una maggioranza di essi e che avessero come fine azioni di protezione civile, soprattutto relativamente al *training* e allo scambio di informazioni.

Successivamente, un momento importante si è poi avuto nel 2010 con l'adozione del c.d. Programma di Stoccolma. In quel contesto, infatti, il Consiglio europeo affermò che «Union disaster management is built on two main principles: the responsibility of Member States for providing their citizens with the necessary protection in view of the existing risks and threats, and solidarity among the Member States to assist each other before, during and after disasters, if catastrophes overwhelm national capacities or affect more than one Member State»¹⁶.

Quanto all'odierno assetto normativo di rango primario, alcune norme dei Trattati si occupano espressamente del ruolo dell'Unione in caso di disastri naturali o antropici¹⁷.

In primo luogo, l'art. 6 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), stabilisce in linea generale una competenza dell'UE per svolgere azioni volte a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri in alcuni settori specifici, tra cui rientra anche la protezione civile (lett. f). Questa competenza, invero, è poi meglio specificata nel Titolo XXIII del TFUE, intitolato appunto "protezione civile", consistente nel solo art. 196. In virtù di tale norma «1. L'Unione incoraggia la cooperazione tra gli Stati membri al fine di rafforzare l'efficacia dei sistemi di *prevenzione e di protezione dalle calamità naturali o provocate dall'uomo*. L'azione dell'Unione è intesa a: a) sostenere e completare l'azione degli Stati membri a livello nazionale, regionale e locale concernente la prevenzione dei rischi, la preparazione degli attori della protezione civile negli Stati membri e *l'intervento in caso di calamità naturali o provocate dall'uomo* all'interno dell'Unione; b) promuovere una cooperazione operativa rapida ed efficace all'interno dell'Unione tra i servizi di protezione civile nazionali; c) favorire la coerenza delle azioni intraprese a livello internazionale in materia di protezione civile. 2. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono le misure necessarie per contribuire alla realizzazione degli

¹⁴ Vedi *European Commission, Communication 'Towards a stronger European disaster response: the role of civil protection and humanitarian assistance'*, COM (2010) 600, 26 ottobre 2010, p. 4.

¹⁵ Vedi *Council Decision 98/22/EC of 19 December 1997 establishing a Community Action Program in the field of Civil Protection*, in *GUL* 8, del 14 gennaio 1998, p. 20 ss.

¹⁶ Vedi *European Council, 'The Stockholm Programme - An open and secure Europe serving and protecting citizens'*, in *GU C 115*, del 4 maggio 2010, p. 25.

¹⁷ In dottrina vedi, L. SCHIANO DI PEPE, *Cambiamenti climatici e diritto dell'Unione europea. Obblighi internazionali, politiche ambientali e prassi applicative*, Torino, 2012 e M. GESTRI, *EU Disaster Response Law: Principles and Instruments*, in A. DE GUTTRY, M. GESTRI, G. VENTURINI (eds.), *International Disaster Response Law*, cit., p. 112 ss.

obiettivi di cui al paragrafo 1, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri» (corsivi nostri).

Le azioni di protezione civile che l'UE può intraprendere sotto il cappello di tale disposizione possono avere luogo sia entro che fuori i confini dell'Unione. Come vedremo a breve poi, l'art. 196 TFUE è stato la base giuridica che ha permesso nel 2013 di istituire il Meccanismo unionale di protezione civile.

Un'altra norma primaria di fondamentale importanza in materia di disastri naturali o antropici è l'art. 222 TFUE, meglio noto come c.d. clausola di solidarietà: «1. L'Unione e gli Stati membri agiscono congiuntamente in uno spirito di solidarietà qualora uno Stato membro sia oggetto di un attacco terroristico o *sia vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo*. L'Unione mobilita tutti gli strumenti di cui dispone, inclusi i mezzi militari messi a sua disposizione dagli Stati membri, per: [...] b) prestare assistenza a uno Stato membro sul suo territorio, su richiesta delle sue autorità politiche, *in caso di calamità naturale o provocata dall'uomo*. 2. Se uno Stato membro subisce un attacco terroristico o è *vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo*, gli altri Stati membri, su richiesta delle sue autorità politiche, gli prestano assistenza. A tal fine gli Stati membri si coordinano in sede di Consiglio. [...]» (corsivi nostri)¹⁸.

Dalla formulazione di questa norma emerge un obbligo in capo agli Stati membri a fornirsi, a talune condizioni, assistenza reciproca nell'evenienza, tra l'altro, di un disastro. Inoltre, il diritto di richiedere assistenza ai sensi dell'art. 222 TFUE dovrebbe essere esercitato in buona fede dallo Stato interessato, nella consapevolezza che comunque ogni Stato membro ha la responsabilità primaria di garantire ai propri cittadini un'adeguata protezione in caso di disastri naturali o antropici.

Quanto al ruolo dell'UE in materia di protezione delle popolazioni colpite da disastri nel "resto del Mondo", qui intervengono invece altre due norme di diritto primario. Innanzitutto, nel Trattato sull'Unione europea (TUE), nell'ambito delle disposizioni generali sull'azione esterna dell'Unione, l'art. 21 dispone che «[...] 2. L'Unione definisce e attua politiche comuni e azioni e opera per assicurare un elevato livello di cooperazione in tutti i settori delle relazioni internazionali al fine di: [...] g) aiutare le popolazioni, i paesi e le regioni colpiti da *calamità naturali o provocate dall'uomo*» (corsivo nostro). Nel TFUE, invece, in base all'art. 214, in materia di aiuto umanitario, «1. Le azioni dell'Unione nel settore dell'aiuto umanitario sono condotte nel quadro dei principi e obiettivi dell'azione esterna dell'Unione. Esse mirano a fornire, in modo puntuale, *assistenza, soccorso e protezione alle popolazioni dei paesi terzi vittime di calamità naturali o provocate dall'uomo*, per far fronte alle necessità umanitarie risultanti da queste diverse situazioni. Le azioni dell'Unione e degli Stati membri si completano e si rafforzano reciprocamente. 2. Le azioni di aiuto umanitario

¹⁸ Tale clausola è stata attuata con *Decisione del Consiglio 2014/415/UE, del 24 giugno 2014, relativa alle modalità di attuazione da parte dell'Unione della clausola di solidarietà*, in *GU L 192* del 1° luglio 2014, p. 53 ss. In dottrina vedi, M. GESTRI, *La clausola di solidarietà europea in caso di attacchi terroristici e calamità (art. 222 TFUE)*, in *Studi in onore di Luigi Costato*, vol. II, Napoli, 2014, p. 540 ss. Nella dichiarazione 37 allegata all'atto finale della Conferenza intergovernativa che ha adottato il trattato di Lisbona, si specifica che la disposizione in esame non incide sul «diritto di un altro Stato membro di scegliere i mezzi più appropriati per assolvere ai suoi obblighi di solidarietà» (*GU C 326* del 26 ottobre 2012, p. 351). Ciò nonostante, è chiaro che non deve trattarsi di una *fictio*, in quanto l'esito dell'assistenza deve essere comunque conforme ai principi di solidarietà, appunto, e leale cooperazione.

sono condotte conformemente ai principi del diritto internazionale e ai principi di imparzialità, neutralità e non discriminazione. [...]» (corsivo nostro)¹⁹.

Nelle due norme da ultimo richiamate, emerge chiaramente la centralità dell'azione di aiuto nei confronti delle popolazioni colpite da disastri, nel contesto degli interventi umanitari dell'UE²⁰.

Carattere squisitamente finanziario ha, infine, l'art. 122, par. 2 TFUE, situato nel Titolo VII sulla Politica economica e monetaria e nel Capo 1 relativo alla Politica economica. In base a tale norma, invero, nel rispetto delle procedure previste dai Trattati, l'UE, per mezzo del Consiglio e su proposta della Commissione, può fornire assistenza finanziaria a uno Stato membro che si trovi in gravi difficoltà a causa di calamità naturali e non sia in grado di farvi fronte autonomamente.

L'art. 122 TFUE è stato la base giuridica che ha permesso di adottare, in seguito alle emergenze migratorie del 2015, il *Regolamento (UE) 2016/369 sulla fornitura di sostegno di emergenza all'interno dell'Unione*²¹. Come può leggersi nella recente *Relazione della Commissione al Consiglio concernente la valutazione del regolamento (UE) 2016/369 sulla fornitura di sostegno di emergenza all'interno dell'Unione*, pubblicata il 12 marzo 2019, «[i]l regolamento risponde alle straordinarie sfide umanitarie che derivano dalle pressioni migratorie in atto alle frontiere esterne dell'Unione, ma il sostegno di emergenza che esso prevede può essere fornito anche in caso di calamità naturali o provocate dall'uomo, purché abbiano una dimensione e un impatto eccezionali tali da determinare conseguenze umanitarie gravi e di vasta portata in uno o più Stati membri e solo in circostanze eccezionali in cui nessun altro strumento a disposizione degli Stati membri e dell'Unione risulti sufficiente» (corsivo nostro)²². Ad oggi, questo sostegno ha riguardato solo la crisi dei rifugiati in Grecia, unico Stato membro ad aver soddisfatto tutte le condizioni di ammissibilità previste dal regolamento. Allo stato attuale il sostegno di emergenza di cui al Regolamento in parola si presta ad essere un importante strumento per rispondere ad eventi che, sebbene poco probabili, possono però avere un impatto molto elevato nell'UE. Esso si pone, dunque, come valida «espressione della solidarietà europea e mostra ai cittadini UE il valore aggiunto dell'Unione europea, che protegge chi è in difficoltà» (par. 19).

¹⁹ In dottrina vedi, per tutti, F. CASOLARI, *Dimensione esterna dell'azione dell'Unione europea nella risposta a disastri naturali ed antropici: quale coerenza?*, in M. GESTRI (a cura di), *Disastri, protezione civile diritto: nuove prospettive nell'Unione europea e in ambito penale*, Milano, 2016, p. 63 ss. Quanto alla tutela delle persone colpite da disastro in Paesi terzi, ricordiamo che il preambolo del *Regolamento (CE) n. 1257/96 del 20 giugno 1996 relativo all'aiuto umanitario*, afferma in modo inequivocabile che tali popolazioni «hanno il diritto di ricevere un'assistenza umanitaria internazionale qualora le autorità del loro paese non siano in grado di venire efficacemente in loro soccorso» (vedi *Regolamento (CE) n. 1257/96 del 20 giugno 1996 relativo all'aiuto umanitario*, in *GU L 163* del 2 luglio 1996, p. 1, così come modificato nel 2003 e nel 2009).

²⁰ Il quadro è completato dal *Regolamento (UE) N. 375/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 3 aprile 2014 che istituisce il Corpo volontario europeo di aiuto umanitario («iniziativa Volontari dell'Unione per l'aiuto umanitario»)*, in *GU L 122*, del 24 aprile 2014, p. 1.

²¹ Vedi *Regolamento (UE) 2016/369 del Consiglio, del 15 marzo 2016, sulla fornitura di sostegno di emergenza all'interno dell'Unione*, in *GU L 70*, del 16 marzo 2016, p. 1 ss.

²² Vedi *COM(2019) 133 final*, par. 1, reperibile al seguente link: http://www.senato.it/web/docuorc2004.nsf/Elencogenerale_Parlamento/3DE9243CE3709783C12583BB003A5AB3.

4. Il Meccanismo unionale di protezione civile

Fuori dai confini europei, in seno ad alcune delle organizzazioni regionali richiamate nel secondo paragrafo, sono state create strutture, centri, agenzie, divisioni e meccanismi *ad hoc* per la gestione delle emergenze.

Per quanto riguarda il Continente americano, qui ricordiamo, nell'ambito del *Central American Integration System* (SICA) l'istituzione nel 1991 della *Caribbean Disaster Emergency Response Agency*, dal 2008 rinominata *Caribbean Disaster Emergency Management Agency* (CDEMA); in seno alla *Caribbean Community and Common Market* (CARICOM), dal 1988, opera invece il *Coordination Center for Natural Disaster Prevention in Central America* (CEPREDENAC); infine, nell'*Andean Community* dal 2002 esiste l'*Andean Committee for Disaster Prevention in Central America*.

Nella regione asiatica, che a causa della sua particolare vulnerabilità "geografica" ha negli anni raggiunto livelli di *preparedness* molto avanzati, rilevano, in seno alla *South Asian Association for Regional Cooperation* (SAARC), il *SAARC Disaster Management Centre*, che si occupa prevalentemente di ricerca e *training*; nel contesto dell'*Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN) invece, è diventato operativo l'*ASEAN Coordinating Centre for Humanitarian Assistance* che ha funzioni di raccolta dati, monitoraggio e facilitazione delle attività di assistenza tra i Paesi membri. Inoltre, nell'ambito dell'*Agreement on Disaster Management and Emergency Response* può essere istituita, come è invero avvenuto in Myanmar (Burma) in occasione del catastrofico ciclone Nargis del 2 maggio 2008, anche l'*Emergency Rapid Assessment Team*.

Da ultimo, in Africa in seno all'*Economic Community of West African States* (ECOWAS) è stata creata una *Emergency Response Team Unit* che afferisce al *Directorate on Humanitarian and Social Affairs*, l'unità che si occupa anche di *Disaster Risk Management*.

In Europa, invece, è stato creato il già menzionato *Meccanismo unionale di protezione civile*, operativo in seno all'Unione europea. Esso, era originariamente disciplinato dalla *Decisione n. 1313/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio*²³. Tale strumento aveva come obiettivo il rafforzamento della cooperazione tra l'UE e gli Stati membri e mirava a facilitare il coordinamento nel settore della protezione civile al fine di migliorare la risposta dell'Unione ai disastri naturali e antropici.

Sebbene venisse riconosciuta la primaria responsabilità nella prevenzione, preparazione e risposta alle catastrofi in capo agli Stati membri, il Meccanismo unionale, in conformità all'art. 3, par. 3 TUE, si prefiggeva di promuovere la solidarietà fra gli Stati membri²⁴.

²³ Vedi *Decisione n. 1313/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, su un meccanismo unionale di protezione civile*, in GUUE L 347, del 20 dicembre 2013, p. 924 ss. Di protezione civile europea, invero, si parla già dal 2001 quando il legislatore dell'Unione aveva adottato una decisione attraverso cui si era istituito un "meccanismo comunitario inteso ad agevolare una cooperazione rafforzata negli interventi di soccorso della protezione civile" (vedi *Decisione 2001/792/CE, Euratom del Consiglio, del 23 ottobre 2001, che istituisce un meccanismo comunitario inteso ad agevolare una cooperazione rafforzata negli interventi di soccorso della protezione civile*, in GUUE L 297, del 15 novembre 2001, p. 7). Il suddetto Meccanismo era stato successivamente modificato con la *Decisione 2007/779 istitutiva "un meccanismo comunitario di protezione civile"* (vedi *Decisione 2007/779/CE, Euratom del Consiglio, dell'8 novembre 2007, che istituisce un meccanismo comunitario di protezione civile*, in GUUE L 314, del 1° dicembre 2007, p. 9).

²⁴ In virtù dell'art. 3 TUE: «1. L'Unione si prefigge di promuovere la pace, i suoi valori e il benessere dei suoi popoli. 2. [...] 3. L'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa,

In base all'art. 1, par. 2, l'ambito di applicazione *ratione materiae* del Meccanismo è il seguente: «Il meccanismo unionale mira a garantire in primo luogo la protezione delle persone, ma anche dell'ambiente e dei beni, compreso il patrimonio culturale, da ogni tipo di catastrofi naturali e provocate dall'uomo, tra cui le conseguenze del terrorismo, le catastrofi tecnologiche, radiologiche o ambientali, l'inquinamento marino e le emergenze sanitarie gravi che si verificano all'interno e al di fuori dell'Unione. Nel caso delle conseguenze di atti di terrorismo o di catastrofi radiologiche, il meccanismo unionale può coprire soltanto le azioni di preparazione e di risposta».

Gli Stati partecipanti al Meccanismo sono 34, di cui i 27 Stati membri dell'UE, il Regno Unito fino alla fine del periodo transitorio relativo alla Brexit, più la Macedonia del Nord, l'Islanda, il Montenegro, la Norvegia, la Serbia e la Turchia. Esso è aperto alla partecipazione dei Paesi aderenti, dei Paesi candidati e potenziali candidati. Quanto alle caratteristiche del Meccanismo "versione 2013", in esso veniva posta molta enfasi sulla prevenzione e migliorata l'attività di pianificazione e di prevedibilità dell'assistenza; inoltre, era previsto un supporto agli Stati Membri per lo sviluppo di azioni di protezione civile, sia di tipo preventivo che di risposta vera e propria²⁵.

Prima della revisione del 2019, i principali strumenti attraverso cui venivano condotte azioni di protezione civile a livello europeo erano: l'ERCC (*the Emergency Response Coordination Centre*) [già MIC -*Monitoring and Information Centre*]; il CECIS (*Common Emergency Communicaton and Information System*), specifici moduli di protezione civile; attività di formazione comune (*Training courses, Exchange of experts and exercises*); le squadre europee di protezione civile (*EUCP teams*) e l'*European Emergency Response Capacity* (EERC).

In anni recenti, l'UE ha dovuto affrontare emergenze di portata inattesa, si pensi ad esempio ai devastanti incendi boschivi che hanno colpito alcuni Stati membri. Questi eventi hanno fatto emergere alcune criticità del sistema di protezione civile europeo, in particolare per quanto riguarda la capacità operativa in alcuni Stati e la stessa capacità europea di risposta emergenziale (EERC), nata come insieme di risorse messe a disposizione su base volontaria dagli Stati membri e "preimpegnate", ai sensi della stessa decisione n. 1313/2013/UE. Di conseguenza, si è ritenuto di dover adottare misure supplementari a livello UE, potenziando il vigente Meccanismo di protezione civile unionale, e la Decisione n. 420 del 2019 ha avuto questo precipuo obiettivo²⁶.

basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico. L'Unione combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la *solidarietà tra le generazioni* e la tutela dei diritti del minore. [...]» (corsivo nostro).

²⁵ Sul ruolo dell'UE in materia di protezione delle persone colpite da disastri, vedi l'importante contributo di M. GATTI, *L'obbligo di proteggere le persone dalle calamità nell'Unione europea*, in A. SPAGNOLO, S. SALUZZO (a cura di), *La responsabilità degli Stati e delle organizzazioni internazionali: nuove fattispecie e problemi di attribuzione e di accertamento*, Milano, 2017, p. 127 ss.

²⁶ Vedi *Decisione (UE) 2019/420 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 marzo 2019, che modifica la decisione n. 1313/2013/UE su un meccanismo unionale di protezione civile*, in GUUE L 77 I, del 20 marzo 2019, p. 1 ss. La Decisione è entrata in vigore il 21 marzo 2019, ovvero il giorno successivo alla sua pubblicazione in GU. Quanto al rispetto del principio di sussidiarietà, ai sensi dell'art. 5 TUE, poiché gli obiettivi della decisione, ovvero accrescere la capacità collettiva di prevenzione, preparazione e risposta alle catastrofi, non potevano essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri ma, a causa della portata o degli effetti, potevano essere conseguiti meglio a livello di UE, si è potuto adottare legittimamente l'atto in questione. La Decisione, inoltre, in ossequio al principio di proporzionalità, si è limitata a disciplinare quanto necessario per conseguire gli obiettivi indicati.

In primo luogo, l'EERC da “*pool* volontario” è diventato “*pool* europeo di protezione civile”. Inoltre, è stata istituita “rescEU”, con il preciso obiettivo di rispondere, *last resort*, a situazioni urgenti in cui sia le risorse nazionali che quelle preimpegnate dagli SM nel *pool* europeo non sono in grado di offrire una risposta valida al disastro intercorso²⁷. Il ruolo di coordinamento spetta alla Commissione europea.

²⁷ In base al novellato art. 12: «1. È istituito rescEU per fornire assistenza in situazioni particolarmente pressanti in cui l'insieme delle risorse esistenti a livello nazionale nonché i mezzi preimpegnati dagli Stati membri nel *pool* europeo di protezione civile non sono in grado, in determinate circostanze, di garantire una risposta efficace ai vari tipi di catastrofi di cui all'articolo 1, paragrafo 2. Al fine di garantire una risposta efficace alle catastrofi, la Commissione e gli Stati membri assicurano, ove opportuno, un'adeguata distribuzione geografica delle risorse di rescEU. 2. La Commissione definisce attraverso atti di esecuzione, adottati ai sensi dell'articolo 32, paragrafo 1, lettera g), le risorse di rescEU, tenuto conto dei rischi individuati ed emergenti, dell'insieme delle risorse e delle carenze a livello di Unione, in particolare nel settore della lotta aerea agli incendi boschivi, degli incidenti di tipo chimico, biologico, radiologico e nucleare, nonché della risposta sanitaria d'emergenza. Tali atti di esecuzione garantiscono la coerenza con le altre norme dell'Unione applicabili. Il primo atto di esecuzione è adottato entro il 22 giugno 2019. 3. Le risorse di rescEU sono acquistate, affittate, o noleggiate dagli Stati membri. A tal fine la Commissione può concedere sovvenzioni dirette agli Stati membri senza invito a presentare proposte. Qualora la Commissione acquisisca risorse di rescEU a nome degli Stati membri, si applica la procedura di aggiudicazione congiunta. L'assistenza finanziaria dell'Unione è concessa conformemente alle regole finanziarie dell'Unione. Le risorse di rescEU sono ospitate dagli Stati membri che acquistano, affittano o noleggiano detti mezzi. In caso di aggiudicazione congiunta, le risorse di rescEU sono ospitati dagli Stati membri a nome dei quali sono state acquisite. 4. La Commissione definisce, di concerto con gli Stati membri, i requisiti di qualità delle risorse di risposta che fanno parte di rescEU. I requisiti di qualità si basano su criteri internazionali riconosciuti, laddove tali criteri già esistano. 5. Uno Stato membro che acquista, affitta o noleggia le risorse di rescEU assicura la registrazione di tali risorse nel CECIS, nonché la disponibilità e la possibilità di mobilitare tali risorse per le operazioni del meccanismo unionale. Le risorse di rescEU possono essere impiegate a fini nazionali ai sensi dell'articolo 23, paragrafo 4 *bis*, soltanto laddove non utilizzati o necessari per le operazioni di risposta nell'ambito del meccanismo unionale. Le risorse di rescEU sono impiegate conformemente agli atti di esecuzione adottati ai sensi dell'articolo 32, paragrafo 1, lettera g), e ai contratti operativi tra la Commissione e lo Stato membro che possiede, affitta o noleggia i suddetti mezzi; detti contratti specificano ulteriormente i termini e le condizioni di mobilitazione delle risorse di rescEU, compreso il personale coinvolto. 6. Le risorse di rescEU sono disponibili per le operazioni di risposta nell'ambito del meccanismo unionale in seguito a una richiesta di assistenza inoltrata tramite l'EERC, conformemente all'articolo 15 o all'articolo 16, paragrafi da 1 a 9 e paragrafi 11, 12 e 13. La decisione relativa alla loro mobilitazione e smobilitazione, nonché ogni altra decisione in caso di richieste contrastanti, è adottata dalla Commissione in stretto coordinamento con lo Stato membro richiedente e con lo Stato membro che possiede, affitta o noleggia i mezzi, conformemente ai contratti operativi definiti al paragrafo 5, terzo comma, del presente articolo. Lo Stato membro nel cui territorio sono mobilitati le risorse di rescEU è responsabile della conduzione delle operazioni di risposta. Nell'evento di mobilitazioni al di fuori dell'Unione, gli Stati membri che ospitano le risorse di rescEU sono tenuti ad assicurare che dette risorse siano pienamente integrati nella risposta generale. 7. In caso di mobilitazione, la Commissione concorda con lo Stato membro richiedente, tramite l'ERCC, la mobilitazione operativa delle risorse di rescEU. Lo Stato membro richiedente facilita il coordinamento operativo delle proprie risorse e delle attività di rescEU nel corso delle operazioni. 8. La Commissione facilita, ove opportuno, il coordinamento tra i diversi mezzi di risposta tramite l'EERC a norma degli articoli 15 e 16. 9. Gli Stati membri sono informati dello status operativo delle risorse di rescEU tramite il CECIS. 10. Se una catastrofe che si verifica al di fuori dell'Unione rischia di colpire significativamente uno o più Stati membri o i loro cittadini, le risorse di rescEU possono essere mobilitate a norma dei paragrafi da 6 a 9 del presente articolo. Quando le risorse di rescEU sono mobilitate in paesi terzi, in casi specifici, gli Stati membri possono rifiutare di mobilitare il proprio personale conformemente agli atti di esecuzione adottati ai sensi dell'articolo 32, paragrafo 1, lettera g); detti casi specifici sono ulteriormente definiti nei contratti operativi di cui al paragrafo 5, terzo comma, del presente articolo». Per maggiori informazioni su *rescEU* vedi https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/resceu_en. Il primo atto di esecuzione è stato adottato lo scorso luglio. Vedi *Decisione di esecuzione (UE) 2019/1310 della Commissione del 31 luglio 2019 recante modalità di impiego del pool europeo di protezione civile e di rescEU*, in *GU L 204*, del 2 agosto 2019, p. 94 ss.

Il tratto caratteristico di questo meccanismo di intervento è la flessibilità, e ciò essenzialmente per due motivi. In primo luogo, perché, anche in ragione del cambiamento climatico, è oggi difficile prevedere a quali tipi di situazioni ci si troverà a dover far fronte domani. In secondo luogo, perché non è possibile prevedere, una volta per tutte, quali e quante risorse si potrebbero rendere necessarie in futuro.

5. La protezione delle popolazioni coinvolte in disastri: focus sulla tutela dei “gruppi vulnerabili”

Quanto all'obiettivo senz'altro primario delle azioni di protezione e di recupero facenti capo al ciclo del disastro che abbiamo evidenziato in premessa, ovvero la protezione della popolazione coinvolta, è ormai pacificamente accolto che tutto il ciclo del disastro debba improntarsi al c.d. *human rights-based approach*. In particolare, le attività di assistenza devono essere orientate alla protezione dei diritti della popolazione e, preliminarmente, bisogna attivarsi affinché aumenti la consapevolezza delle vittime di disastri di essere, anche in quelle drammatiche circostanze, *rights-holders* nei confronti degli Stati, che sono invece i *duty-bearers*. In proposito, è *in primis* importante identificare i diritti che spettano anche alle popolazioni colpite dai disastri: essi sono il diritto alla vita, alla salute, al cibo e all'acqua, all'alloggio, all'istruzione, all'informazione e, ovviamente, a ricevere pronta e adeguata assistenza umanitaria.

La protezione degli individui in caso di disastro è l'oggetto stesso dei *Draft Articles* dell'*ILC* di cui si è detto sopra.

In particolare rilevano l'art. 4, in base al quale «[t]he inherent dignity of the human person shall be respected and *protected* in the event of disasters»; l'art. 5, per il quale «[p]ersons affected by disasters are entitled to the respect for and *protection* of their human rights in accordance with international law»; e l'art. 6, che così dispone: «Response to disasters shall take place in accordance with the principles of humanity, neutrality and impartiality, and on the basis of non-discrimination, while taking into account the needs of the *particularly vulnerable*» (corsivi nostri).

Stante la particolare vulnerabilità di alcune persone rispetto agli effetti di un disastro, l'imperativo è quello di identificare con largo anticipo quelle componenti della popolazione che, in ragione di specifiche caratteristiche, possono essere colpite maggiormente in caso di disastri e subirne più violentemente e per un lasso temporale maggiore le conseguenze, e agire anche per aumentarne la resilienza rispetto all'impatto e agli effetti di eventi futuri.

Per compiere questa operazione è prioritariamente necessario capire cosa debba intendersi per vulnerabilità. Ebbene, si tratta di quella condizione risultante da fattori fisici, sociali, economici e ambientali, che aumentano la suscettibilità e la sensibilità ad essere danneggiati da un evento. Essa è dunque costituita da due componenti (sensibilità e suscettibilità) in cui anche la resilienza e resistenza sono ricomprese. La vulnerabilità è dunque quell'insieme di caratteristiche e di circostanze che rendono un sistema, una comunità, una risorsa, suscettibile e sensibile agli effetti di un pericolo²⁸.

²⁸ E se la suscettibilità può configurarsi come la propensione al cambiamento in conseguenza di un evento estremo, la sensibilità stima invece la velocità con cui avviene questo cambiamento in conseguenza del quale il sistema (gruppo) perde la propria configurazione, a fronte d'interferenze naturali e/o antropiche (vulnerabilità = sensibilità x suscettibilità).

La resilienza, invece, è la capacità di adattarsi all'evento, ed è legata alla capacità di ripristinare le condizioni iniziali a seguito di una perturbazione causata da un evento dannoso (adattamento). La resistenza, infine, è la capacità di un sistema di opporsi all'evento ed è legata alla capacità di far fronte all'emergenza" (opposizione).

Entrambe sono necessarie per ridurre la vulnerabilità di una popolazione: riducendo la sensibilità e la suscettibilità si incrementa la resistenza e la resilienza. Aumentando la resilienza diminuisce la suscettibilità, aumentando la resistenza diminuisce la sensibilità.

Può dunque affermarsi che la vulnerabilità dipende dal grado di adattamento di un gruppo (resilienza) e dalla sua capacità di opporsi all'impatto del disastro (resistenza). Ciò posto, emerge che in caso di calamità naturali o antropiche nei "gruppi vulnerabili" della popolazione rientrano senz'altro donne, bambini, anziani, disabili, non abbienti, popolazioni indigene e/o minoranze, sfollati e migranti.

Come abbiamo visto, nelle rilevanti norme primarie di diritto UE sopra richiamate, si fa certamente riferimento alla tutela delle popolazioni vittime di disastri, senza che però emerga una esplicita "attenzione" per quei frangenti maggiormente vulnerabili di cui sopra, o senza che si faccia comunque accenno all'importante fattore della "vulnerabilità" quando si affronta il tema delle calamità.

Nella Decisione 2019/420 sul Meccanismo unionale di protezione civile, invece, sia nel par. 8 che nel par. 10, si mette in rilievo "l'importanza fondamentale" delle azioni volte a ridurre la vulnerabilità delle popolazioni coinvolte.

Da un punto di vista operativo, inoltre, sono numerose le *Policy Guidelines* adottate a livello di UE che si occupano direttamente di alcuni gruppi particolarmente vulnerabili in caso di disastri, o di situazioni specifiche nelle quali, in caso di disastro, la condizione degli appartenenti alle categorie vulnerabili di cui sopra possono aggravarsi.

Rileva qui richiamare le più rilevanti: *Children in Emergency & Crisis Situations* (febbraio 2008); *Gender in Humanitarian Aid: Different Needs, Adapted Assistance* (luglio 2013)²⁹; *Disaster Risk Reduction: increasing resilience by reducing disaster risk in humanitarian action* (settembre 2013)³⁰; *Guidance Document: Infant and young children feeding in emergencies* (2014)³¹; *Humanitarian Protection. Improving protection outcomes to reduce risks for people in humanitarian crises* (maggio

²⁹ In questo documento si afferma, ad esempio, che «[n]atural disasters and human-made crises are not gender neutral - they have a different impact on women, girls, boys and men» e che, pertanto, «in order to respond effectively to the differentiated needs of various gender-related groups, humanitarian assistance supported by the European Union must take considerations of gender into account» (p. 3). Se ciò non avvenisse, l'intervento potrebbe non assicurare che l'assistenza sia «properly targeted at *the most vulnerable*» (p. 6, corsivo nostro).

³⁰ In queste *Guidelines* la DG ECHO «recognises that the people most at risk are central to all DRR activities» e afferma che nelle sue azioni «[s]pecial attention is given to promoting gender equity and the full participation of vulnerable groups including boys and girls, older people, people with disabilities, and other marginalised groups» (p. 3).

³¹ Importante è anche, in merito alla tutela specifica dei bambini in caso di disastri, il *COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT - Children in Emergency and Crisis Situations* del 5 febbraio 2008 (COM(2008) 55 final).

2016)³²; *Humanitarian Shelter and Settlements Guidelines* (giugno 2017); *The Inclusion of Persons with Disabilities in EU-funded Humanitarian Aid Operations* (febbraio 2019)³³.

I gruppi vulnerabili, dunque, seppur non espressamente menzionati nelle norme dei Trattati, sono invero senz'altro oggetto di attenzione "politica" da parte delle Istituzioni dell'UE.

6. Considerazioni conclusive

La cooperazione regionale e sub-regionale è un fenomeno consolidato e sono molti e diversi i settori in cui si è sviluppata. Essa è oggi una componente essenziale della *global governance* ed è funzionale alla promozione di pace, sicurezza e sviluppo. Centrale è anche il ruolo delle organizzazioni regionali nella promozione di un approccio olistico in materia di disastri naturali e antropici che veda l'intensificarsi di forme di cooperazione per tutte le fasi: prevenzione; sviluppo di politiche di riduzione dei rischi; gestione della fase emergenziale; ricostruzione post-disastro. In specifici ambiti, quali appunto il *Disaster Risk Management*, le organizzazioni regionali possono costituire un plusvalore in ragione di una maggiore "prossimità" geografica e di interessi (es. comune vulnerabilità). Le organizzazioni regionali, dunque, sono importanti tasselli nell'ambito di quel *multilevel approach* essenziale per una protezione effettiva delle popolazioni coinvolte, e in modo particolare dei gruppi più vulnerabili. Esse, inoltre, possono farsi promotrici, nell'ottica dello *human rights-based approach*, di principi fondamentali quali la differenziazione dell'intervento e la non discriminazione. Una delle sfide per il futuro è quella di un miglior coordinamento delle loro attività nel sistema multilivello. L'obiettivo in materia di protezione delle popolazioni coinvolte in disastri è la realizzazione del "leaving no one behind" auspicato dalla *IFRC* nel suo *World Disasters Report 2018*³⁴.

Quanto al ruolo specifico dell'Unione europea in questo scenario composito, come abbiamo visto essa sembra oggi disporre di una certa capacità di proteggere le persone colpite da disastri, attraverso la mobilitazione sia di risorse economiche che di mezzi operativi.

La prevenzione e la preparazione sono allo stato elementi essenziali della protezione delle popolazioni dalle catastrofi naturali o antropiche e richiede che gli Stati membri debbano condividere regolarmente con la Commissione le sintesi delle loro valutazioni dei rischi nonché della valutazione della loro capacità di gestione dei rischi.

³² Qui si evidenzia, tra le altre cose, che «[r]esponding to 'specific needs' of children, different age groups, elderly, chronically ill, persons with disabilities, lactating or pregnant women means enabling their access to basic needs (shelter, food, water, health, nutrition and education) and this sometimes requires the humanitarian actors to have a stronger focus on certain groups or individuals» (p. 21).

³³ Già nell'art. 11 della *Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità* del 13 dicembre 2006 (entrata in vigore il 3 maggio 2008 e ratificata dall'Italia con L. n. 18 del 3 marzo 2009) si afferma che gli «States Parties shall take, in accordance with their obligations under international law, including international humanitarian law and international human rights law, all necessary measures to ensure the protection and safety of persons with disabilities in situations of risk, including situations of armed conflict, humanitarian emergencies and the occurrence of *natural disasters*» (corsivo nostro). Tutte le *Policy Guidelines* richiamate nel testo sono reperibili al seguente link: https://ec.europa.eu/echo/what/humanitarian-aid/policy-guidelines_en.

³⁴ Vedi <https://media.ifrc.org/ifrc/world-disaster-report-2018/>.

Anche tutta l'azione di *information sharing* può essere vitale, in quanto può agevolare l'azione di altri Stati membri che qualora dovessero trovarsi a far fronte a rischi analoghi o di natura transfrontaliera.

Quanto all'impegno concreto dell'UE rispetto alla protezione delle fasce più vulnerabili delle popolazioni colpite da disastri, esso è ben messo in luce al punto 39 della *Dichiarazione comune del Consiglio e dei rappresentanti dei Governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, del Parlamento europeo e della Commissione europea* relativa al "Consenso europeo sull'aiuto umanitario": «In responding to humanitarian needs particular vulnerabilities must be taken into account. In this context, the EU will pay special attention to women, children, the elderly, sick and disabled people, and to addressing their specific needs. Moreover, protection strategies against sexual and gender based violence must be incorporated in all aspects of humanitarian assistance»³⁵.

Poichè le catastrofi naturali e antropiche possono flagellare indifferentemente qualsiasi regione del mondo e il più delle volte in modo assolutamente inatteso e con sempre maggiore frequenza e complessità, e dato che le «conseguenze umane, ambientali, sociali ed economiche derivanti da tali catastrofi possono avere dimensioni sconosciute in precedenza»³⁶, la protezione delle popolazioni, soprattutto attraverso misure di *prevention*, *preparedness* e *mitigation*, si rivela di vitale importanza, anche entro i confini dell'Unione europea.

Di ciò è pienamente consapevole la stessa Unione, così come si evince anche dall'ultima *Relazione annuale sulle politiche di aiuto umanitario dell'Unione europea e sulla loro attuazione*, nella quale si sottolinea la necessità di «lavorare sulle misure di preparazione nell'ottica di rafforzare la resilienza delle popolazioni a rischio»³⁷.

ABSTRACT: *Regional organizations and the protection of persons in the event of disasters: the role of the European Union*

The aim of this paper is to explore the responsibility of regional organizations in protecting victims of natural and man-made disasters. Special attention will be devoted to the role played by the European Union in this field. To this end the EU Civil Protection Mechanism will be scrutinized and the special needs of vulnerable persons taken into account.

Recently natural and man-made disasters are increasing in quantity and destructive impact. A focus on regions when dealing with disasters is important because nowadays regionalism is both the successor of the nation-State and a vital alternative to globalization and the specific field of disaster risk management (DRM) is one of those in which concrete advantages of a regional approach can be appreciated. This is due to different factors: first, in the context of regional organizations it is often much easier to agree; then, it is easier to meet at technical level; finally, there are habitually closer connections with other areas of cooperation and more feeling of neighborhood.

³⁵ Vedi *Joint Statement by the Council and the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council, the European Parliament and the European Commission*, in *GU C 25*, del 30 gennaio 2008, p. 1 ss.

³⁶ Vedi Considerando n. 3 della Decisione UE 2019/420.

³⁷ Vedi *Relazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio - Relazione annuale sulle politiche di aiuto umanitario dell'Unione europea e sulla loro attuazione nel 2017*, Bruxelles, 30 novembre 2018, COM(2018) 774 final, p. 5. Ultimo accesso 16 novembre 2019.