

LA RESPONSABILITÀ DEGLI STATI
E DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI:

nuove fattispecie, problemi di attribuzione e di accertamento

A CURA DI
ANDREA SPAGNOLO
STEFANO SALUZZO

Ledizioni

Opera finanziata con il contributo del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino

Il presente volume è stato preliminarmente sottoposto a un processo di referaggio anonimo, nel rispetto dell'anonimato sia degli autori, sia dei curatori, sia dei revisori (double blind peer review). La valutazione è stata affidata a due esperti del tema trattato, designati dal Direttore del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino. Entrambi i revisori hanno formulato un giudizio positivo sull'opportunità di pubblicare il presente volume.

© 2017 Ledizioni LediPublishing

Via Alamanni, 11 – 20141 Milano – Italy
www.ledizioni.it
info@ledizioni.it

La responsabilità degli Stati e delle organizzazioni internazionali: nuove fattispecie e problemi di attribuzione e di accertamento, a cura di Andrea Spagnolo e Stefano Saluzzo

Prima edizione: dicembre 2017
ISBN 9788867056651

Progetto grafico: ufficio grafico Ledizioni

Informazioni sul catalogo e sulle ristampe dell'editore: www.ledizioni.it

Le riproduzioni a uso differente da quello personale potranno avvenire, per un numero di pagine non superiore al 15% del presente volume, solo a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da Ledizioni.

MAURO GATTI

L'obbligo di proteggere le persone dalle calamità nell'Unione europea

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'obbligo di proteggere dalle calamità nel diritto internazionale. – 3. Gli obblighi di cooperazione inter-statale nella risposta alle calamità nel diritto dell'UE. – 4. Un obbligo di proteggere in capo all'Unione? – 5. Conclusione

1. Introduzione

La protezione delle persone dalle calamità da parte del sovrano territoriale è uno dei portati del principio internazionalistico di sovranità, e costituisce tanto una prerogativa quanto un dovere dello Stato¹. In casi sempre più frequenti, però, i mezzi degli Stati si rivelano insufficienti a far fronte ai disastri occorsi sul loro territorio, per via della crescente frequenza e gravità degli eventi calamitosi.

Laddove uno Stato sia incapace di gestire l'emergenza, la cooperazione internazionale è indispensabile al fine di garantire un'efficace protezione della popolazione. Tale cooperazione, comunque, non è regolata in modo preciso dal diritto internazionale: tanto la richiesta quanto la fornitura di aiuto internazionale sembrano costituire delle scelte politiche, non soggette

¹ Cfr. *Draft articles on the Protection of persons in the event of disasters*, in *Report of the International Law Commission, Sixty-eighth session*, UN doc. A/CN.4/L.871, del 27 maggio 2016, art. 10. I termini «calamità», «catastrofe» e «disastro» sono qui utilizzati come sinonimi (coerentemente con la prassi internazionale). Cfr. la definizione di disastro fornita dalla Commissione del diritto internazionale (*draft article 1*). Più in generale, v. G. BARTOLINI, *La definizione di disastro nel progetto di articoli della Commissione del diritto internazionale*, in *RDI*, 2015, p. 155.

a stringenti vincoli giuridici². Il diritto internazionale non pare quindi garantire una soddisfacente protezione agli individui, che potrebbero difficilmente invocare la responsabilità di soggetti internazionali che rifiutino di cooperare in caso di calamità. Non sembra poi che le persone possano essere protette neppure in modo indiretto, giacché nemmeno i soggetti internazionali potrebbero invocare la responsabilità di Stati e organizzazioni internazionali che non cooperino efficacemente.

In seguito alla riforma di Lisbona e a recenti sviluppi nella prassi, il diritto dell'Unione europea potrebbe forse colmare, almeno in parte, tali lacune – seppure, beninteso, soltanto in caso di disastri occorsi sul territorio dell'Unione³. Il diritto dell'UE potrebbe infatti prevedere dei precisi obblighi di cooperazione fra Stati membri, la cui violazione ingenererebbe una responsabilità invocabile direttamente dagli individui, o, quanto meno, da altri Stati membri o dalla stessa Unione. È poi possibile che l'estensione delle competenze e delle risorse dell'UE in questo ambito comporti l'attribuzione dell'obbligo di proteggere in capo alla stessa Unione, la quale sarebbe così potenzialmente responsabile nel suo ordinamento, e in quello internazionale, per un'eventuale inazione in caso di calamità.

Il presente contributo affronta tali questioni sulla base di un'analisi delle norme di diritto internazionale e di diritto dell'Unione europea applicabili in materia. La trattazione si divide in tre sezioni. Dapprima si delineano le principali norme internazionali riguardanti l'obbligo di proteggere le persone, e se ne evidenziano i limiti (paragrafo 2). Di seguito si verifica se il diritto dell'Unione innovi rispetto a tali norme, prima di tutto attraverso la previsione di stringenti obblighi di cooperazione in capo agli Stati membri (paragrafo 3) e, successivamente, attraverso la possibile attribuzione di un obbligo di proteggere le persone in capo all'Unione (paragrafo 4). Si traggo-

2 La questione è trattata di seguito, nel paragrafo 2.

3 In questa sede si tratta soltanto della cooperazione per disastri avvenuti nell'UE, e non dell'azione dell'Unione in risposta a calamità avvenute al di fuori della stessa; a tal proposito, v. F. CASOLARI, *Dimensione esterna dell'azione dell'Unione europea nella risposta a disastri naturali ed antropici: quale coerenza?*, in *Disastri, protezione civile diritto: nuove prospettive nell'Unione europea e in ambito penale* (a cura di M. Gestri), Milano 2016, 63. Non si esclude che talune norme discusse nel testo, segnatamente l'art. 222 TFUE, possano eventualmente trovare applicazione anche in caso di disastri occorsi al di fuori dell'UE, ma una discussione dell'argomento non è indispensabile in questa sede; sul tema, v. M. GESTRI, *EU Disaster Response Law: Principles and Instruments*, in *International Disaster Response Law* (a cura di A. de Guttery, M. Gestri, G. Venturini), L'Aia 2012, 112; F. CASOLARI, *La reazione alla diffusione del virus Ebola: verso un nuovo paradigma nella governance internazionale delle pandemie?*, in *Unione europea e diritto alla tutela della salute: problematiche giuridiche comparate* (a cura di L.P. Tronconi), Santarcangelo di Romagna 2016, 203-204.

no infine delle conclusioni rispetto all'attribuzione della responsabilità per mancata protezione delle persone nell'UE (paragrafo 5).

2. L'obbligo di proteggere dalle calamità nel diritto internazionale

La protezione delle persone dagli eventi calamitosi è da tempo di grande rilievo sia per la dottrina che per la prassi internazionalistica. Sembra ormai acclarato che lo Stato colpito dal disastro abbia la principale responsabilità di assistere la popolazione posta sotto il suo controllo. Esso è destinatario di un obbligo, di natura consuetudinaria, in forza del quale deve adottare le misure necessarie a prevenire e rispondere alle calamità, per contribuire alla realizzazione dei diritti umani delle persone coinvolte, segnatamente del diritto alla vita (c.d. *duty to protect*)⁴. Queste persone possono perciò invocare un diritto all'assistenza da parte del proprio Stato. Tale diritto non è assoluto: lo Stato ha sì l'obbligo positivo di fare tutto ciò che è in suo potere per proteggere i diritti umani, e particolarmente il diritto alla vita⁵, ma potrebbe essere incapace di assicurare un'efficace protezione, sia per l'imprevedibilità dei disastri, sia per la limitatezza delle sue risorse.

Più controversa è la disciplina della cooperazione internazionale nella risposta ai disastri. Partendo dal presupposto che esiste un diritto all'assistenza in caso di calamità, si potrebbe sostenere che esista altresì un diritto all'assistenza internazionale. Laddove le risorse nazionali si rivelino insufficienti, un'efficace assistenza sarebbe possibile soltanto attraverso l'intervento di attori esterni, cioè organizzazioni internazionali e Stati stranieri. Affermare che esista un 'diritto' all'assistenza internazionale laddove lo Stato colpito non sia in grado di rispondere all'emergenza significa dunque sostenere che tanto questo Stato quanto gli altri membri della Comunità internazionale sarebbero soggetti a degli 'obblighi'. Da un lato, lo Stato colpito dovrebbe richiedere, o almeno autorizzare, la fornitura di assistenza alle persone sul suo territorio. Dall'altro lato, i soggetti internazionali non colpiti dovrebbero fornire delle risorse idonee a rispondere alla calamità.

Non sembra però che il diritto internazionale preveda, ad oggi, dei chiari obblighi in tal senso. Non vi sono strumenti pattizi a portata universale che

4 V. la Assemblea Generale, risoluzione n. 46/182 del 19 dicembre 1991, allegato, par. 4. V. altresì le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo: *Öneryildiz c. Turchia*, ricorso n. 48939/99, del 30 novembre 2004; *Budayeva e altri c. Turchia*, ricorso n. 15339/02, del 20 marzo 2008; *Kolyadenko e altri c. Russia*, ricorso n. 17423/05, del 28 febbraio 2012; *Hadzhiyska c. Bulgaria*, ricorso n. 20701/09, del 15 maggio 2012. Cfr. W. KÄLIN, *The Human Rights Dimension of Natural or Human-Made Disasters*, in *GYIL*, 2012, 137-143.

5 Cfr. *Budayeva e altri c. Turchia*, cit., par. 175.

prevedano questi obblighi; neppure gli strumenti bilaterali *in subiecta materia* ne prevedono usualmente⁶. Il diritto internazionale generale non sembra essere molto più preciso, come mostrato dai lavori della Commissione del diritto internazionale sulla protezione delle persone in caso di disastro, che hanno condotto alla formulazione di *draft articles*, approvati in seconda lettura nel 2016⁷. È vero che il *draft article* 11 afferma che «to the extent that a disaster manifestly exceeds its national response capacity, the affected State has the duty to seek assistance from, as appropriate, other States, the United Nations, and other potential assisting actors». È altrettanto vero, però, che un tale dovere non comporta l'obbligo di «richiedere» («*request*») o «accettare» («*accept*») l'aiuto internazionale, ma solo quello di «ricercarlo» («*seek*»). Taluni Stati si sono espressi in senso contrario persino a tale, modesto, obbligo⁸. La prassi sembra peraltro andare nella medesima direzione. Gli Stati colpiti da disastri sono spesso restii a richiedere assistenza dall'esterno, per evitare ingerenze politiche, o per nascondere la debolezza del Paese⁹. Tra i casi più noti vi sono la Corea del Nord (in seguito alle carestie degli anni '90), gli Stati Uniti (uragano Katrina, 2005) e il Myanmar (ciclone Nargis, 2008).

Quanto al possibile 'obbligo' di fornire assistenza a Stati in difficoltà, si può rilevare come vari Stati ne abbiano categoricamente escluso l'esistenza durante i lavori della Commissione del diritto internazionale¹⁰. Gli stessi *draft articles* non prevedono alcun obbligo in merito, rilevando che, nella risposta ai disastri, Stati e organizzazioni internazionali «*may offer assistance*

6 v., ad es., gli accordi conclusi dall'Italia, analizzati in M. GATTI, *Il quadro giuridico per la risposta internazionale ai disastri in Italia*, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, disponibile all'indirizzo web: www.ifrc.org/PageFiles/202607/Rapporto%20Italia%20IDRL%20IT.pdf, 2015, 45.

7 *Draft articles on the Protection of persons in the event of disasters*, cit.

8 cfr. A. TELEC, *Challenges to State Sovereignty in the Provision of International Natural Disaster Relief*, in *The International Law of Disaster Relief* (a cura di D. Caron, M. Kelly, A. Telesetsky), Cambridge 2014, 284. Cfr. K. PARK, *La protection des personnes en cas de catastrophe*, in *RCADI*, 2014, 150-151.

9 C. FOCARELLI, *Duty to Protect in Cases of Natural Disasters*, in *EPIL*, 2013, par. 17. Cfr. S. SIVAKUMARAN, *Arbitrary Withholding of Consent to Humanitarian Assistance in Situations of Disaster*, in *ICLQ*, 2015, 508, 531; F. ZORZI GIUSTINIANI, *The Works of the International Law Commission on 'Protection of Persons in the Event of Disasters'. A Critical Appraisal*, in *International Disaster Law cit.*, 79.

10 Alcuni Stati si sono persino opposti all'uso di espressioni generiche quali «dovere di cooperazione», v. i lavori del Sesto comitato dell'Assemblea generale, riportati negli UN doc. A/C.6/67/SR.18, par. 53 e 88; A/C.6/67/SR.19, par. 58 e 64; A/C.6/67/SR.20, par. 38; A/C.6/64/SR.21, par. 3.

to the affected State»¹¹.

Sembra perciò potersi sostenere che le norme internazionali relative alla risposta alle catastrofi siano, ad oggi, ancora contenute dalle strette maglie dei principi di territorialità, indipendenza e, più generalmente, sovranità: gli Stati possono cooperare, ma non paiono obbligati a richiedere, accettare o a prestarsi assistenza. È quindi difficile ipotizzare una responsabilità internazionale per mancata fornitura o richiesta di aiuto internazionale in caso di calamità. Quand'anche una tale responsabilità fosse configurabile in astratto, potrebbe non avere conseguenze significative in concreto. Se uno Stato violasse l'obbligo di proteggere la sua popolazione, gli altri membri della Comunità internazionale non potrebbero comunque intervenire per proteggere le persone colpite, poiché un tale intervento violerebbe il principio di non ingerenza. Non sembra, del resto, che le dottrine del *droit d'ingérence* e della *responsibility to protect* possano essere invocate a sostegno dell'intervento internazionale. Esse non trovano un riscontro significativo nella prassi e nell'opinione degli Stati e, significativamente, i lavori che la Commissione del diritto internazionale ha dedicato al tema che ci occupa ne hanno escluso esplicitamente qualsiasi rilievo¹².

Da quanto sopra esposto, si evince che, nel diritto internazionale, il solo soggetto potenzialmente responsabile per la mancata fornitura di assistenza alle persone vittime di disastro resta lo Stato colpito (nei limiti delle sue capacità). Laddove esso si rifiuti di coinvolgere altri soggetti internazionali, o questi non provvedano a dar seguito alle sue richieste, non pare che possano integrarsi, al momento, illeciti internazionali di sorta. È però possibile che queste considerazioni, applicabili alla generalità degli Stati, non siano applicabili *in toto* all'interno dell'Unione europea, come mostrato nei seguenti paragrafi.

3. Gli obblighi di cooperazione inter-statale nella risposta alle calamità nel diritto dell'UE

Mentre le norme internazionali sulla cooperazione inter-statale nella *disaster response* sembrano mantenere un'impostazione centrata sul principio di

11 *Draft article 12*. Si noti, comunque, che, ai sensi di tale disposizione, il soggetto richiesto «shall expeditiously give due consideration to the request and inform the affected State of its reply».

12 Cfr. E. VALENCIA OSPINA, *Fifth report on the protection of persons in the event of disasters*, UN doc. A/CN.4/652 del 9 aprile 2012, par. 16; v. altresì A. TELEC, *Challenges cit.*, p. 281.

sovranità, il diritto dell'UE sembra superare, in parte, questa impostazione.

In primo luogo, il diritto dell'UE obbliga, a talune condizioni, gli Stati membri a prestarsi assistenza in caso di disastro. Il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) prevede esplicitamente, all'art. 222 (la «Clausola di solidarietà»), che se uno Stato membro «è vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo, gli altri Stati membri, su richiesta delle sue autorità politiche, gli prestano assistenza» (nella versione inglese: «*shall assist it*»).

L'art. 222 TFUE va interpretato alla luce della dichiarazione 37 annessa al Trattato di Lisbona, secondo cui tale disposizione non pregiudica «il diritto di un altro Stato membro di scegliere i mezzi più appropriati per assolvere ai suoi obblighi di solidarietà». Sebbene questa dichiarazione sembri sminuire la portata dell'art. 222, non ne pregiudica il carattere vincolante. Al contrario, essa riconosce esplicitamente l'esistenza di «obblighi» di solidarietà. È vero, che lo Stato membro può definire i mezzi «più appropriati», ma non gode di una discrezionalità illimitata: la nozione di mezzi «appropriati» deve essere interpretata alla luce dei principi di solidarietà e leale cooperazione¹³. Si può dunque sostenere che l'art. 222 obblighi gli Stati membri ad offrire assistenza (laddove richiesta), attraverso mezzi più che simbolici, capaci di fornire un contributo nella risposta alla calamità.

Esistono, ad ogni modo, dei limiti cui l'obbligo di assistenza *ex art. 222* è soggetto. Perché operi è necessario, in primo luogo, che lo Stato colpito richieda aiuto. Il principio di non ingerenza, d'altronde, vieterebbe lo svolgimento di attività di soccorso nel territorio di uno Stato membro laddove mancasse il suo consenso. In secondo luogo, lo Stato colpito deve esplicitamente invocare la Clausola. Resta possibile richiedere assistenza senza contestualmente invocare la Clausola, usando altri strumenti offerti dal diritto dell'Unione. La non-invocazione della Clausola, però, fa sì che lo Stato richiesto resti libero dall'obbligo imposto dall'art. 222 TFUE. In terzo luogo, sembra necessario che il disastro oltrepassi le capacità di risposta di cui lo Stato colpito dispone¹⁴. Spetta allo Stato colpito, in via principale, tutelare la propria popolazione, ed è ragionevole supporre che esso possa invocare la clausola solo in buona fede, laddove non riesca a far fronte alla catastrofe coi

13 In tal senso, si veda 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, 540. Cfr. P. HILPOLD, *Filling a Buzzword with Life: The Implementation of the Solidarity Clause in Article 222 TFEU*, in *LIEI*, 2014, 219.

14 Cfr. Decisione del Consiglio 2014/415/UE, del 24 giugno 2014, relativa alle modalità di attuazione da parte dell'Unione della clausola di solidarietà, GUUE L 192 del 1.7.2014, 53–58, art. 4(1).

suoi mezzi o con gli altri strumenti offerti dal diritto dell'Unione europea¹⁵.

La prassi, al momento, non conferma né smentisce tale interpretazione dell'art. 222 TFUE. Il diritto derivato non regola direttamente l'attuazione della Clausola da parte degli Stati¹⁶. Alcuni strumenti, principalmente il Meccanismo unionale di protezione civile (Decisione 1313/2013)¹⁷, possono essere utili al fine di applicare la Clausola¹⁸, ma non ne riflettono il contenuto precettivo: il Meccanismo, in particolare, prevede che lo Stato cui venga richiesta assistenza in caso di disastro debba rispondere «in tempi rapidi», ma anche che possa decidere se è in grado di soddisfare la richiesta¹⁹. D'altronde, la Clausola di solidarietà non è mai stata invocata in pratica, e non è dunque possibile giungere a conclusioni definitive in merito alla prassi²⁰.

Ad ogni modo, se si accetta che la Clausola di solidarietà è vincolante per gli Stati membri non colpiti dalla calamità, si deve ammettere che lo Stato che non fornisca l'aiuto richiesto sia responsabile per la violazione dell'art. 222 TFUE. Tale responsabilità potrebbe essere fatta valere, dalla Commissione europea o da uno Stato membro, davanti alla Corte di giustizia, attraverso una procedura di inadempimento. Va rilevato, comunque, come tale procedura difficilmente consentirebbe un'efficace tutela delle persone in pratica, dato che un'eventuale sentenza arriverebbe probabilmente dopo la fine dell'emergenza. D'altro canto, non sembra potersi configurare la possibilità che un individuo, vittima della calamità, possa proporre un'azione per danni nei confronti di uno Stato membro che rifiuti di fornire aiuto al Paese colpito. L'art. 222 TFUE non fa alcun riferimento ai singoli, e non sembra quindi una disposizione preordinata a conferir loro dei diritti²¹. Ciò

15 M. GESTRI, *EU Disaster Response Law cit.*, 111.

16 L'art. 222(3) TFUE invero consente all'UE di definire le modalità di applicazione della Clausola da parte «dell'Unione», non degli Stati.

17 Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio 1313/2013/UE, su un meccanismo unionale di protezione civile, GUUE L 347/924.

18 Sugli altri strumenti per l'applicazione della Clausola, si v. GESTRI, *La clausola di solidarietà europea cit.*, 541.

19 Decisione 1313/2013, *cit.*, art. 15(4).

20 È opportuno rilevare la Clausola non è stata invocata nemmeno nel caso dell'attentato di Parigi del novembre 2015. In tale occasione, la Francia ha invece invocato la c.d. clausola di mutua assistenza (art. 42(7) TUE). Sul punto, v. E. CIMIOTTA, *Le implicazioni del primo ricorso alla c.d. 'clausola di mutua assistenza' del Trattato sull'Unione europea*, in *EP*, 2016, p. 163.

21 Come invece richiesto dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, che ha elaborato le condizioni perché i singoli possano rivolgersi ai giudici nazionali per ottenere il risarcimento di danni derivanti dalla violazione del diritto UE. V. *inter alia Brasserie du pêcheur e Factortame*, cause C46/93 e C48/93, punto 51.

comporta un paradosso: nel momento in cui il diritto dell'Unione innova rispetto al diritto internazionale, prevedendo un obbligo di assistenza internazionale, riafferma un approccio propriamente 'internazionalistico' alla gestione delle calamità – e non tutela quindi direttamente gli individui.

In secondo luogo, è possibile chiedersi se il diritto dell'UE obblighi lo Stato colpito dalla calamità a chiedere assistenza. La Clausola di solidarietà afferma semplicemente che l'assistenza è fornita «su richiesta» delle autorità dello Stato colpito²². Similmente, il Meccanismo UE di protezione civile prevede che lo Stato membro colpito da disastro «può» chiedere assistenza agli altri Stati membri²³. L'interpretazione letterale di tali disposizioni suggerisce che lo Stato colpito da calamità abbia la facoltà di richiedere (o meno) l'assistenza di altri Stati. Gli Stati membri dell'Unione sarebbero perciò in una posizione simile a quella della generalità degli Stati, i quali – come visto sopra – non sembrano, ad oggi, soggetti ad un obbligo di richiedere assistenza esterna.

Una tale interpretazione potrebbe essere temperata dalla considerazione degli obblighi in materia di diritti fondamentali gravanti in capo agli Stati membri. I principi generali del diritto dell'Unione e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea impongono il rispetto di una serie di diritti che potrebbero essere messi pericolo in occasione di calamità, segnatamente il diritto alla vita. È ipotizzabile che, laddove uno Stato membro dell'Unione fosse incapace di proteggere la sua popolazione, esso dovrebbe quanto meno richiedere l'assistenza di altri Stati: solo così, infatti, si potrebbero garantire i diritti fondamentali tutelati dal diritto dell'UE. Per tale via, la discrezione dello Stato membro colpito dal disastro potrebbe risultare meno ampia di quanto suggerito da un'interpretazione letterale dell'art. 222 TFUE e dell'art. 15 del Meccanismo.

Lo stesso legislatore dell'Unione sembra avere interpretato i diritti fondamentali in senso estensivo in questo settore. Il preambolo del Regolamento 1257/96 sugli aiuti umanitari afferma esplicitamente che le popolazioni vittime di catastrofi «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»²⁴. Sebbene il Regolamento 1257/96 riguardi l'assistenza ai Paesi terzi, potrebbe essere rilevante anche per gli Stati membri, in quanto enuclea una regola che, almeno nelle intenzioni del legislatore dell'Unione, si dovrebbe applicare universalmente²⁵. L'Unione ha peraltro

22 Cfr. GESTRI, *EU Disaster Response Law: Principles and Instruments cit.*, p. 113.

23 Art. 15(1) della Decisione 1313/2013, *cit.*

24 Regolamento 1257/96/CE, GUCE 1996 L 163/1, preambolo.

25 Non rileva il fatto che la posizione adottata dal legislatore dell'UE non corrisponda

attirato l'attenzione sul diritto all'assistenza internazionale anche nel contesto dei lavori della Commissione del diritto internazionale, nel 2011, richiamando espressamente la lettera del Regolamento 1257/96²⁶.

Se esiste un 'diritto' a ricevere l'assistenza internazionale, come sostiene l'Unione, dovrebbe necessariamente sussistere un 'obbligo' dello Stato colpito a richiedere, o almeno autorizzare, la fornitura di tale assistenza. L'eventuale violazione del (possibile) obbligo di richiedere assistenza internazionale potrebbe astrattamente essere sanzionata attraverso una procedura di inadempimento, sebbene la sentenza giungerebbe probabilmente dopo la fine dell'emergenza. È invece remota la possibilità che le persone colpite dal disastro possano far valere il proprio 'diritto' all'assistenza internazionale nei confronti dello Stato colpito attraverso la procedura per responsabilità extra-contrattuale. Difficilmente il comportamento omissivo degli Stati membri si potrebbe qualificare come violazione «manifesta» del diritto dell'Unione²⁷, se non altro perché l'esistenza di un obbligo gravante in capo allo Stato membro colpito è meno che evidente.

Nel complesso, si può dunque sostenere che il diritto dell'Unione innovi rispetto al diritto internazionale per quanto riguarda l'introduzione di obblighi di cooperazione inter-Statale in materia di risposta ai disastri. Dalla mancata protezione delle persone colpite da calamità potrebbero perciò scaturire conseguenze di rilievo per quanto riguarda la responsabilità degli Stati. Lo Stato colpito potrebbe essere responsabile, non soltanto per non aver protetto la sua popolazione, ma anche per non aver richiesto l'assistenza di altri Stati membri. Questi potrebbero poi essere responsabili per avere illecitamente disatteso la richiesta di fornire aiuto in caso di emergenza. Le conseguenze pratiche di tali innovazioni sono, però, limitate, dato che i rimedi previsti dal diritto dell'Unione non sembrano idonei a tutelare efficacemente le persone colpite.

necessariamente allo stato attuale del diritto internazionale: il preambolo del Regolamento 1257/96 può comunque orientare l'interpretazione del diritto dell'UE, poiché esprime la volontà del legislatore.

26 Si veda la posizione dell'UE espressa in seno al Sesto comitato dell'Assemblea generale delle Nazioni unite, riportata in UN doc. A/C.6/66/SR.21, del 2 dicembre 2011, punto 56. V. anche M. GATTI, *La tutela dei diritti umani tra azione esterna dell'Unione europea e politiche interne degli Stati membri: medici, curate vos ipsos*, in OC, 2014, 9-10, www.osservatorioaic.it.

27 Un tale violazione è invece richiesta dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia sulla responsabilità extracontrattuale degli Stati, cfr. *Brasserie du pêcheur* e *Factortame*, cit., punti 55-56.

4. Un obbligo di proteggere in capo all'Unione?

Il diritto dell'UE sembra comportare, oltre agli obblighi di cooperazione interstatale, un'innovazione più radicale: l'attribuzione di un obbligo di protezione in capo alla stessa Unione.

A prima vista, l'UE potrebbe sembrare incapace di provvedere alla protezione delle persone nel 'suo' territorio. L'Unione ha infatti poteri limitati in questo ambito. Ai sensi dell'art. 122 TFUE, essa può fornire un'«assistenza finanziaria» a uno Stato membro colpito da calamità naturali o da «circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo», ma non sembrerebbe, a prima vista, poter contribuire direttamente a proteggere le persone. Nel campo della protezione civile in senso stretto, l'UE possiede solo una competenza di *coordinamento*: l'Unione «incoraggia la cooperazione tra gli Stati membri» al fine di rafforzare l'efficacia dei sistemi di protezione dalle calamità (art. 196 TFUE)²⁸.

L'art. 222 TFUE potrebbe garantire un'azione più decisiva, dato che richiede all'Unione di assistere gli Stati membri colpiti da calamità mobilitando «tutti gli strumenti di cui dispone». D'altronde, tale clausola non garantisce all'UE degli strumenti specifici, né sul piano normativo né su quello operativo. Nemmeno la Decisione 2014/415, che regola l'attuazione da parte dell'Unione della Clausola di solidarietà, attribuisce all'UE alcun mezzo specifico, ma si limita a definire procedure (per la verità piuttosto vaghe) per il coordinamento di «meccanismi esistenti»²⁹. Si potrebbe dunque sostenere che l'Unione non abbia la capacità di assistere autonomamente la «sua» popolazione, e non possa quindi essere destinataria di alcun obbligo in tal senso. Ciò confermerebbe l'opinione diffusa secondo cui, sebbene l'UE non possa violare attivamente i diritti umani, non sarebbe tenuta a facilitare il loro godimento, mancando degli strumenti necessari a tal fine³⁰.

Taluni sviluppi della prassi suggeriscono però che l'Unione sia in realtà in grado di contribuire alla protezione della 'sua' popolazione. L'art. 122 TFUE è stato utilizzato come base giuridica per il Regolamento 2016/369, in base al quale il Consiglio può decidere, su proposta della Commissione, di finanziare interventi di assistenza, di soccorso e di protezione finalizzati a salvare e proteggere vite nel corso di catastrofi³¹. Tali interventi possono es-

28 V. anche art. 6 TFUE.

29 Decisione 2014/415, *cit.*, art. 1(3).

30 Cfr. I. DE JESÚS BUTLER, *The European Union and International Human Rights Law*, United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, www.europe.ohchr.org/documents/publications/eu_and_international_law.pdf, 2011, 17.

31 Regolamento del Consiglio 2016/369/UE, sulla fornitura di sostegno di emergenza

sere attuati direttamente dalla Commissione europea o – e sembra il caso più probabile – da altri soggetti, quali organizzazioni non governative, servizi specializzati degli Stati membri od organizzazioni internazionali. Ad esempio, l'Unione potrebbe finanziare la distribuzione di medicinali da parte di un'organizzazione non governativa in un'area colpita da calamità.

Ciò pare indicare che l'UE possa effettivamente contribuire, attraverso il finanziamento delle operazioni di altri soggetti, alla protezione delle persone colpite da calamità all'interno dell'Unione. D'altronde, il reale potenziale del Regolamento 2016/369 non è chiaro al momento. Sebbene esso riguardi le catastrofi in genere e abbia durata illimitata, è stato pensato per uno scopo preciso, cioè la gestione della crisi migratoria del 2015/2016. Non è dato sapere se in futuro verranno allocate risorse sufficienti a consentire all'Unione di finanziare interventi di assistenza in caso di altri eventi calamitosi³².

Un contributo più sicuro potrebbe essere fornito tramite un secondo canale, cioè la mobilitazione delle risorse operative degli Stati membri, prevista dal Meccanismo unionale di protezione civile. La Decisione 1313/2013 afferma che gli Stati membri possono condividere alcune delle loro risorse in un *pool* di mezzi di risposta preimpegnati per l'uso nell'ambito del Meccanismo, denominato «Capacità europea di risposta emergenziale» (nell'acronimo inglese, EERC), in cambio di un finanziamento da parte dell'UE.³³ Vari Stati membri hanno già impegnato risorse all'interno dell'EERC, come, ad esempio, aerei per l'evacuazione medica e squadre per la ricerca e il soccorso³⁴.

Le risorse contenute nell'EERC possono essere mobilitate in caso di calamità, tanto all'interno dell'Unione quanto al suo esterno. In linea di massima, gli Stati membri mantengono il potere di adottare «la decisione finale» sulla mobilitazione delle risorse che hanno condiviso nel *pool* e mantengono il comando e controllo sulle stesse³⁵. Ad una lettura superficiale, l'EERC potrebbe dunque apparire come un dettaglio organizzativo, privo di riflessi giuridici. Una lettura più attenta della Decisione 1313/2013, a sistema

all'interno dell'Unione GUUE 2016 L 70/1, art. 1-3.

32 Sembra invero che al momento si siano allocate solo le risorse per far fronte alla crisi migratoria, cfr. il Memo della Commissione: *Questions and Answers: An instrument for Emergency assistance within the Union*, al sito europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-483_en.htm, consultato il 21 giugno 2016.

33 Art. 11 della Decisione 1313/2013/UE, cit.

34 La Commissione europea segnala che dieci Stati hanno già offerto delle risorse, registrando 18 unità, si v. il sito ec.europa.eu/echo/what-we-do/civil-protection/european-emergency-response-capacity_en, consultato il 21 giugno 2016.

35 Cfr. articolo 11(7) e (8) della Decisione 1313/2013/UE, cit.

con la Decisione che la esegue (Decisione della Commissione 2014/762)³⁶, indica però che l'istituzione dell'EERC potrebbe avere delle conseguenze concrete. Sebbene gli Stati possano decidere volontariamente di conferire risorse all'EERC, e sebbene tali risorse rimangano sotto il loro controllo, è la Commissione europea a formulare, in seguito ad una richiesta di assistenza, un piano di mobilitazione, che può «invitare» gli Stati membri a mobilitare i mezzi di risposta registrati nell'EERC³⁷.

Tale «piano» non costituisce di per sé, com'è ovvio, un atto giuridico tipico, ma potrebbe avere effetti non trascurabili. È ipotizzabile che lo Stato che abbia registrato delle risorse nell'EERC, laddove «invitato», debba generalmente mobilitarle, in virtù del principio di leale cooperazione. Per espressa previsione della Decisione 1313/2013, le risorse dell'EERC sono, in linea di principio, «a disposizione delle operazioni di risposta nell'ambito del meccanismo unionale»³⁸. Gli Stati membri sono tenuti ad informare la Commissione europea «qualora emergenze nazionali, cause di forza maggiore o, in casi eccezionali, altri motivi gravi» impediscano loro di mettere a disposizione i mezzi di risposta registrati nel caso di una specifica catastrofe³⁹. Da ciò sembra possibile inferire che, laddove non ricorrano emergenze nazionali, cause di forza maggiore o altri motivi gravi, le risorse registrate nell'EERC siano sempre «disponibili» e che quindi l'Unione possa mobilitarle.

La prassi non consente, al momento, né di confermare né di smentire la lettura del Meccanismo di protezione civile sopra proposta. Sebbene vari Stati abbiano registrato risorse nell'EERC, esse sembrano essere state mobilitate soltanto in due casi, in occasione dell'invio di specialisti e risorse in Guinea e Sierra Leone durante l'epidemia di Ebola in Africa occidentale (2015)⁴⁰. La limitatezza della prassi non è peraltro sorprendente, né significativa, poiché l'istituzione dell'EERC è iniziata nel 2014 e non è ancora completata.

Se si ammette che gli «inviti» che la Commissione rivolge agli Stati in questo ambito abbiano una certa cogenza, si può ipotizzare che l'Unione sia, in certa misura, capace di contribuire alla risposta ai disastri nel suo territorio. Laddove uno Stato membro sia colpito da una calamità, esso potrà richiedere assistenza attraverso il Meccanismo di protezione civile. A quel

36 Decisione della Commissione 2014/762/UE, recante modalità d'esecuzione della decisione 1313/2013/UE, GUUE 2014 L 320/1.

37 Art. 35(6) della Decisione 2014/762, cit.

38 Art. 11(7) della Decisione 1313/2013, cit.

39 *Ibid.*

40 Si v. F. CASOLARI, *La reazione alla diffusione del virus Ebola cit.*, 201-202.

punto la Commissione potrà formulare un piano per la risposta al disastro, 'invitando' gli Stati membri a mobilitare le risorse registrate nell'EERC. Assumendo che tali Stati debbano, in linea di massima, rispondere positivamente all'invito della Commissione, si può concludere che l'Unione possa dare un contributo alla protezione delle persone colpite dalla calamità nell'UE.

Da questo sopra esposto si evince che l'Unione sembra disporre di una certa capacità di proteggere le persone colpite da disastri, attraverso la mobilitazione di risorse economiche (Regolamento 2016/369) e di mezzi operativi (l'EERC)⁴¹. Disponendo di una certa capacità di proteggere le persone colpite, seppure in modo indiretto, l'Unione potrebbe essere destinataria dell'obbligo di provvedere in tal senso. Tale obbligo discende, innanzitutto, dall'art. 222 TFUE, il quale impone, non soltanto agli Stati membri, ma anche alla stessa Unione, di «prestare assistenza a uno Stato membro» in caso di calamità, laddove questo invochi la Clausola di solidarietà. L'EERC e le risorse finanziarie di cui al Regolamento 2016/369 sono dunque due «strumenti» di cui l'UE dispone al fine di poter adempiere ai suoi obblighi di solidarietà.

Sembra poi di potersi affermare che l'Unione è tenuta a proteggere la 'sua' popolazione anche in virtù delle norme in materia di diritti umani, contenute tanto in fonti dell'ordinamento dell'Unione (inclusa la Carta dei diritti fondamentali) quanto in consuetudini internazionali⁴². Attraverso le loro contribuzioni al bilancio dell'Unione (e quindi ai fondi del Regolamento 2016/369), e tramite la messa a disposizione di mezzi nell'ambito dell'EERC, gli Stati membri trasferiscono all'Unione un potere di mobilitare risorse funzionali alla risposta alle calamità. Trasferendo un tale potere, gli Stati trasferiscono presumibilmente anche gli obblighi ad essi incombenti, ivi inclusi gli obblighi positivi in materia di diritti umani⁴³. Ammesso che gli Stati membri devono garantire il godimento dei diritti umani da parte delle persone colpite da disastri, è lecito supporre che anche l'Unione debba

41 Si può rilevare che l'Unione può *mobilitare* l'assistenza, ma normalmente non la *controlla*. Sul piano operativo, l'assistenza è infatti fornita dagli Stati membri (nel caso dell'EERC) o da altri soggetti (nel caso del Regolamento 2016/369).

42 Come noto, l'UE non è parte dei principali accordi internazionali sui diritti umani, ma si può presumere che essa sia vincolata dalle norme consuetudinarie in tale ambito, giacché esse sono generalmente ritenute vincolanti, non solo per gli Stati, ma anche per le organizzazioni internazionali. Si v. P. PUSTORINO, *La responsabilità delle organizzazioni internazionali*, in *Diritto delle organizzazioni internazionali* (a cura di A. del Vecchio), Napoli 2012, 329-330.

43 Cfr. T. AHMED, I. de JESÚS BUTLER, *The European Union and Human Rights: An International Law Perspective*, in *EJIL*, 2006, 800.

provvedere in tal senso.

L'obbligo di proteggere di cui sembra essere destinataria l'Unione è comunque sottoposto ad alcune condizioni, che sono in parte simili a quelle applicabili all'obbligo di mutua assistenza che vincola gli Stati membri *ex art. 222 TFUE*⁴⁴. In primo luogo, è necessario l'assenso dello Stato colpito. La Decisione 1313/2013 subordina esplicitamente la mobilitazione dell'EERC alla richiesta dello Stato vittima di calamità⁴⁵. Il Regolamento 2016/369, poi, prevede che l'UE fornisca sostegno «a supporto e integrazione» delle azioni dello Stato membro interessato. A tal fine, è assicurata una stretta «cooperazione» con tale Stato.⁴⁶ Difficilmente l'Unione potrebbe fornire «supporto» e «cooperazione» ad uno Stato membro che rifiutasse il suo intervento. In secondo luogo, il disastro dovrebbe essere tale da oltrepassare le capacità di risposta dello Stato colpito. Il Regolamento 2016/369 può essere usato solo in circostanze eccezionali in cui non risultino sufficienti gli altri strumenti «a disposizione degli Stati membri»⁴⁷; in particolare, si può presumere che debbano risultare insufficienti gli strumenti a disposizione dello Stato colpito. Difficilmente uno Stato membro potrebbe poi chiedere all'Unione di mobilitare l'EERC in caso di calamità che possa gestire autonomamente, giacché una tale richiesta, per le ragioni discusse in precedenza, sarebbe in mala fede⁴⁸.

Ci si può chiedere, infine, se l'invocazione esplicita della Clausola di solidarietà sia indispensabile al fine di fondare l'obbligo di proteggere in capo all'Unione, in analogia con quanto avviene per gli Stati membri⁴⁹. La questione non è di lana caprina, poiché l'attivazione della Clausola pone in luce l'incapacità dello Stato di gestire l'emergenza. È quindi presumibile che gli Stati membri facciano un uso sporadico dell'art. 222 TFUE – anche nei casi in cui le crisi oltrepassino le loro capacità di risposta – preferendo soluzioni più ‘morbide’, come la semplice attivazione del Meccanismo di protezione civile. Anche laddove la Clausola di solidarietà non fosse invocata, l'Unione sarebbe probabilmente obbligata ad assistere lo Stato membro richiedente che non sia in grado di far fronte alla calamità. A venire in rilievo non sarebbe l'obbligo di cui all'art. 222 TFUE, bensì l'obbligo di proteggere le persone che scaturisce dal diritto europeo e internazionale dei diritti umani. Come visto sopra, tanto le norme di diritto dell'Unione quanto quelle inter-

44 *v. supra*, par. 3.

45 Art. 15(1) della Decisione 1313/2013, *cit.*

46 Art. 1 del Regolamento 2016/369, *cit.*

47 Regolamento 2016/369, *cit.*, art. 1.

48 *V. supra*, par. 3. Cfr. Decisione 2014/415, *cit.*, art. 4(1).

49 *V. supra*, par. 3.

nazionali consuetudinarie imporrebbero all'Unione l'obbligo di proteggere la sua popolazione, ogni qual volta il suo intervento sia necessario (e possibile), ovvero sia quando le risorse di un suo Stato siano insufficienti e questo richieda – a qualunque titolo – l'assistenza dell'UE.

Quanto sopra esposto comporta che la responsabilità dell'Unione per la mancata fornitura dell'assistenza potrebbe essere invocata tanto dagli Stati membri quanto dagli individui, quantomeno all'interno dell'ordinamento dell'UE. Lo Stato che invochi (invano) la clausola di solidarietà potrebbe esperire un'azione in carenza nei confronti delle istituzioni europee competenti ad agire (la Commissione, nel caso dell'EERC, e la Commissione o il Consiglio, nel caso del Regolamento 2016/369). Gli individui colpiti dalla calamità, e il cui Stato necessiti assistenza e ne faccia richiesta (invocando o meno la Clausola di solidarietà), potrebbero proporre un ricorso per responsabilità extracontrattuale dell'Unione⁵⁰. In astratto, sarebbe possibile invocare la responsabilità dell'Unione anche davanti a un giudice internazionale, segnatamente la Corte europea dei diritti dell'uomo, laddove l'UE aderisse finalmente alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

5. Conclusione

La collaborazione internazionale riveste crescente importanza nella protezione delle persone dalle calamità, ma il diritto internazionale non sembra prevedere dei precisi obblighi in questo ambito. Questo contributo ha mostrato come il diritto dell'Unione europea colmi, in parte, tale lacuna nel territorio dell'Unione. Esso prevede infatti un obbligo di mutua assistenza in capo agli Stati membri dell'UE, e potrebbe contemplare anche un obbligo di richiedere aiuto in capo allo Stato colpito dal disastro. Sembra poi che la stessa Unione sia capace di, e sia quindi tenuta a, contribuire alla protezione delle persone colpite da calamità nel suo territorio.

Le innovazioni introdotte dal diritto UE si riflettono sull'atteggiarsi della responsabilità per la violazione dell'obbligo di proteggere le persone dalle calamità. La responsabilità principale in questa materia rimane, anche nell'UE, in capo allo Stato colpito. Allo stesso tempo, sembra sussistere una responsabilità 'eventuale' e 'sussidiaria', tanto degli altri Stati membri, quanto della stessa Unione. Tale responsabilità è 'eventuale', nella misura in cui potrebbe venire in rilievo soltanto laddove lo Stato colpito richiedesse

50 v. Art. 340 TFUE; cfr. *inter alia*, Corte di giustizia, *Giordano c. Commissione*, C-611/12 P, EU:C:2014:2282, punti 35 e 44; *Commissione c. Schneider Electric*, C-440/07, EU:C:2009:459, punto 160.

assistenza. Essa è poi 'sussidiaria', perché potrebbe insorgere solo qualora lo Stato vittima della calamità non disponesse dei mezzi per affrontarla: né l'Unione né i suoi membri si surrogano allo Stato colpito dalla calamità nella titolarità del suo obbligo di proteggere.

L'eventuale responsabilità dell'Unione e dei suoi Stati membri potrebbe essere invocata da soggetti diversi. Solo gli Stati membri e l'Unione sembrano in grado di invocare la responsabilità di uno Stato che rifiuti di prestare assistenza ad un altro, giacché l'obbligo in tal senso è previsto da una norma indirizzata a questi soggetti, cioè la Clausola di solidarietà. Diversamente, gli individui potrebbero forse promuovere un'azione nei confronti dell'Unione, davanti al suo giudice e, forse, in futuro, davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo. L'obbligo incombente in capo all'Unione, infatti, non deriva soltanto dalla Clausola di solidarietà, ma anche dalle norme europee e internazionali in materia di diritti umani.

La prassi non pare al momento smentire, né corroborare, queste conclusioni, in ragione della novità delle innovazioni qui presentate. Data la proattività delle istituzioni europee in questo ambito non è comunque da escludersi che ulteriori elementi per l'indagine si presentino nel prossimo futuro.