

L'ITALIA E L'EMERGENZA HAITI

GLI AIUTI UMANITARI ALL'ESTERO APRONO SERI INTERROGATIVI SULLE COMPETENZE E I RAPPORTI ISTITUZIONALI

SPUNTI DI ANALISI ALLA RICERCA DI COERENZA POLITICA, RISPETTO DELLE COMPETENZE E SENSATA VALORIZZAZIONE DELLE DIVERSE FUNZIONI

2 febbraio 2010

La presente analisi trae spunto da un precedente documento predisposto da INTERSOS nel 2005 in occasione dell'emergenza Tsunami

LA RISPOSTA ITALIANA ALLE EMERGENZE INTERNAZIONALI

1. Di fronte alle emergenze internazionali, da alcuni anni (in particolare dalle crisi nei Balcani allo tsunami e ai terremoti nel sud est asiatico) esiste nella pubblica amministrazione una smania di protagonismo e di leadership, spesso basata su ambizioni dettate da esigenze di visibilità politica, talvolta perfino da parte di ministeri e enti che non hanno alcuno specifico ruolo istituzionale in merito, assumendo anche decisioni di spesa in modo emotivo e sordo. L'attuale normativa legislativa in materia, pur datata e da rivedere, **definisce in modo chiaro gli ambiti di intervento ed i soggetti istituzionali preposti**. Ai sensi della legge vigente, n. 49 del 26 febbraio 1987, questi soggetti dovrebbero quindi assumere, nei propri campi e spazi di intervento, le responsabilità istituzionali assegnategli e dovrebbero, al contempo, **essere messi nelle condizioni di poterlo fare** con idonei strumenti e senza interferenze o improvvisi provvedimenti normativi.
2. Occorre inoltre che i soggetti istituzionali pubblici, oltre a rispettarsi tra di loro coordinando i propri spazi di competenza, sappiano **rispettare i soggetti della società civile** impegnati nelle emergenze e nella cooperazione internazionale, senza pretendere di rappresentarli o di sostituirsi ad essi. Al contrario, vanno valorizzate le loro specificità, esperienze e competenze, al fine di una più ampia, coordinata ed efficace azione basata sulla **sussidiarietà e complementarità in una dinamica visione di "sistema paese"**.
3. Avendo potuto valutare nel decennio passato, specie nelle emergenze vicine a noi, alcuni **casi di sovrapposizione istituzionale e di confusione di competenze, ruoli e strategie operative**, possiamo ora con più lucidità proporre una riflessione sulla risposta istituzionale italiana alle emergenze internazionali. Ci soffermiamo in particolare sull'ormai contemporanea presenza politica/decisionale di due protagonisti/antagonisti: **il Ministero degli affari esteri con il Ministro e la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo (DGCS) e la Presidenza del Consiglio dei Ministri con il Sottosegretario delegato e il Dipartimento della protezione civile (DPC)**. Tralasciamo, perché ci porterebbe lontano, il tema dell'eccessivo - e talvolta superfluo - protagonismo di altri soggetti istituzionali alla ricerca di settori di intervento o di iniziative proprie, a cui si sta comunque, gradualmente, ponendo rimedio.
4. Se chiara e conosciuta è la posizione istituzionale del Ministero degli affari esteri (MAE) a cui istituzionalmente e incontestabilmente è affidato il compito di definire scelte e strategie politiche nei rapporti con gli altri Stati e quella della DGCS a cui la legge 49/87 affida il compito di realizzare le attività di cooperazione con i paesi terzi (dalle attività per fronteggiare le emergenze a quelle per favorire lo sviluppo), è invece meno conosciuta la posizione

istituzionale del DPC rispetto alle risposte alle emergenze internazionali già previste dalla stessa legge 49/87.

5. E' da ricordare che il coordinamento degli interventi spetta innanzitutto ai Governi dei paesi colpiti dall'evento catastrofico o da altre gravi crisi e, in secondo luogo, alle Nazioni Unite, ed in particolare ad UN-OCHA, organizzazione preposta al coordinamento umanitario, con il suo meccanismo di risposta rapida ai disastri, UNDAC. Ove, in alcuni paesi, la gravità fosse tale da rendere deboli tali coordinamenti, gli Stati hanno il dovere di sostenerli per rafforzarne le capacità operative.

I COMPITI ISTITUZIONALI DEL MAE E DELLA DGCS

6. La legge 26 febbraio 1987 n. 49, è **chiara rispetto alle competenze e al coordinamento degli interventi all'estero, compresi gli interventi straordinari di emergenza**, che spettano al Ministero degli esteri e alla sua DGCS. Di fronte a questa chiara assegnazione di ruoli e competenze è difficile capire perché, da ormai una quindicina d'anni, nessun Governo abbia mai garantito i mezzi e gli strumenti idonei per potere attuare e rendere efficaci le previsioni legislative. Tante parole, tanti impegni, tante promesse, tanti dibattiti politici e auspici parlamentari. A cui non è seguito nessun rafforzamento della Direzione generale preposta, in particolare nella dotazione delle risorse finanziarie e del personale necessario (fermo ai concorsi degli anni '90 e senza turnover) e negli strumenti operativi, gestionali e amministrativi, fino alla possibilità di agire, nel momento dell'urgenza, anche in deroga alle disposizioni della lenta contabilità generale dello Stato. Sembra quasi che l'Amministrazione degli Esteri non sia più in grado di difendere le proprie prerogative e competenze, permettendo una lenta agonia di questa Direzione generale. Ed è difficile comprendere se si tratti di indifferenza, disinteresse o vero e proprio disegno politico.
7. All'art. 1, la legge 49 afferma che "la cooperazione allo sviluppo è parte integrante della politica estera dell'Italia e persegue obiettivi di solidarietà tra i popoli e di piena realizzazione dei diritti fondamentali dell'uomo" e che "**rientrano nella cooperazione allo sviluppo gli interventi straordinari destinati a fronteggiare casi di calamità e situazioni di denutrizione e di carenze igienico-sanitarie che minacciano la sopravvivenza di popolazioni**".
8. L'art. 5 definisce in maniera altrettanto chiara le funzioni di coordinamento del **Ministro degli affari esteri** affermando che "il Ministro degli affari esteri, d'intesa con il Ministro del tesoro per la parte di sua competenza, **promuove e coordina nell'ambito del settore pubblico, nonché tra questo e il settore privato**, programmi operativi e ogni altra iniziativa in materia di cooperazione allo sviluppo". Di conseguenza, "in mancanza di accordo con i Paesi beneficiari e di uniformità agli indirizzi di cooperazione e di coordinamento stabiliti dal Ministero degli affari esteri, le iniziative di cooperazione allo sviluppo non possono essere ammesse ai benefici previsti dalla presente legge" salvo nel caso di "iniziative proposte da organizzazioni non governative purché adeguatamente documentate e motivate da esigenze di carattere umanitario".
9. Anche la definizione degli interventi straordinari realizzati dalla DGCS, all'art. 11, è chiara e completa:
 - a) **l'invio di missioni di soccorso**, la cessione di beni, attrezzature e derrate alimentari, la concessione di finanziamenti in via bilaterale;
 - b) l'avvio di interventi imperniati principalmente sulla sanità e la messa in opera delle infrastrutture di base, soprattutto in campo agricolo e igienico sanitario, indispensabili per **l'immediato soddisfacimento dei bisogni fondamentali dell'uomo in aree colpite da calamità**, da carestie e da fame, e caratterizzate da alti tassi di mortalità;
 - c) la realizzazione in loco di sistemi di raccolta, stoccaggio, trasporto e distribuzione di beni, attrezzature e derrate;

- d) **l'impiego, d'intesa con tutti i ministeri interessati, gli enti locali e gli enti pubblici, dei mezzi e del personale necessario** per il tempestivo raggiungimento degli obiettivi di cui alle lettere a), b), c);
- e) l'utilizzazione di organizzazioni non governative riconosciute idonee ai sensi della presente legge, sia direttamente sia attraverso il finanziamento di programmi elaborati da tali enti ed organismi e concordati con la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo”.

10. Sempre all'art. 11 è **prevista anche l'intesa con la Protezione civile** per la realizzazione degli interventi. “ Gli interventi derivanti da calamità o eventi eccezionali possono essere effettuati d'intesa con il Ministro per il coordinamento della protezione civile, il quale ... pone a disposizione personale specializzato e mezzi idonei per farvi fronte. I relativi oneri sono a carico della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo ”.
11. Peccato, ripetiamo, che a partire dagli anni '90 nessun governo sia stato in grado a) di mantenere gli impegni internazionali per l'aumento delle risorse finanziarie da destinare alla cooperazione allo sviluppo; b) di attuare politiche in coerenza con le finalità di “solidarietà tra i popoli e di piena realizzazione dei diritti fondamentali dell'uomo” (art.1, c. 1); c) di garantire alla DGCS gli strumenti operativi e amministrativi necessari, con il relativo personale, per potere operare. Al contrario, le risorse sono gradualmente diminuite fino a giungere al livello minimo attuale (0,14%) e la cooperazione internazionale è divenuta inevitabilmente una “non realtà”. La **paralisi della cooperazione allo sviluppo è il segno evidente della paralisi della politica e del marginale ruolo internazionale dell'Italia** al di là di singole iniziative, quali il recente G8 o alcuni rapporti bilaterali (di carattere prevalentemente affaristico e militare), che possono fare apparire il contrario.

I COMPITI ISTITUZIONALI E LE ASPIRAZIONI DEL DPC

12. **L'ambito di attività della Protezione civile** è dettato dalla legge 24 febbraio 1992 n. 255 e non è stato modificato dai successivi decreti-legge. Si tratta di attività coordinate, realizzate sul territorio nazionale (questo è l'ambito di riferimento di tutta la legge, anche se non è escluso l'intervento all'estero) e finalizzate alla previsione e prevenzione delle ipotesi di rischio, al soccorso delle popolazioni sinistrate ed ogni altra attività necessaria ed indifferibile diretta a superare l'emergenza (art. 3). Il campo di azione è quindi chiaramente definito: **prevedere, prevenire, soccorrere le popolazioni fino al superamento dell'emergenza** che viene così definito: “il superamento dell'emergenza consiste unicamente nell'attuazione, coordinata con gli organi istituzionali competenti, delle iniziative necessarie ed indilazionabili volte a rimuovere gli ostacoli alla ripresa delle normali condizioni di vita”.
13. Lo stato di emergenza è deliberato dal Consiglio dei ministri su proposta del Presidente del Consiglio, o Ministro delegato, che ne determina la durata e l'estensione territoriale. Le disposizioni finalizzate a fronteggiare le situazioni calamitose sono oggetto di specifiche ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri o Ministro delegato. **Per gli interventi all'estero degli ultimi anni, il Presidente del Consiglio, “acquisita l'intesa del Ministero degli affari esteri”, ha emanato le ordinanze** n. 3291 del 27.5.03 per il sisma in Algeria; n. 3336 del 29.1.04 per il terremoto Iran; n. 3367 del 29.7.04 per gli incendi in Portogallo; n. 3374 del 10.9.04 per l'attacco terroristico in Ossezia; n. 3389 del 26.12.04 e n. 3392 dell' 8.1.05 per l'emergenza tsunami nel Sud-Est asiatico; n. 3451 del 27.7.05 per la febbre Marbug in Angola; n. 3468 del 13.10.05 per il Sud Sudan; n. 3470 del 14.10.05 per il terremoto in Pakistan; n. 3572 del 7.3.07 per le alluvioni in Mozambico; n. 3679 del 5.5.08 per il sisma in Cina.
14. Tutte queste **ordinanze, che autorizzano il Dipartimento della Protezione civile ad acquisire un ruolo primario nella risposta alle emergenze all'estero**, presentano caratteristiche di assoluta novità. Senza un approfondito dibattito parlamentare, viene affidato al DPC un compito all'estero per legge affidato ad altro organo dello Stato. A Beslan (Ossezia), tanto per citare uno

dei primi esempi, già dopo pochi giorni erano stati “rimossi gli ostacoli alla ripresa delle normali condizioni di vita”, non rientrando il trauma di bambini e adulti nelle competenze del DPC. L’introduzione nell’ordinanza dell’estensione alle “attività umanitarie e di assistenza alla popolazione” era in realtà finalizzata al **velato ampliamento dello spazio di intervento del DPC**: dalla prima emergenza (vera competenza della PC) alle attività umanitarie e di ricostruzione, come in realtà è poi successo dallo Sri Lanka (2005) in poi. Attività tipiche di altre organizzazioni ed assegnate dalle leggi alla competenza di altra istituzione dello Stato, che invece sono state relegate ad un ruolo gregario. E per di più, attività realizzate anche con fondi derivanti da atti di liberalità e donazioni come se il DPC fosse una *Charity* e non un ente dello Stato con precisi e definiti compiti istituzionali finanziati direttamente dall’erario pubblico con le tasse dei cittadini. Nel caso dello Sri Lanka, il **principio di sussidiarietà** inserito in modo chiaro nella Costituzione è stato ignorato, espandendo lo spazio dell’intervento pubblico anche nel campo delle raccolte dei contributi per la solidarietà ed entrando così in competizione con le organizzazioni non governative che tale spazio occupano in tutti i paesi occidentali. Non si mette qui in discussione la validità degli interventi realizzati (molti dei quali anche da Ong), che sono stati monitorati e valutati positivamente; si intende solo evidenziare la problematicità e l’incoerenza delle scelte italiane.

15. È l’ordinanza n. 3389 del 26.12.04 (Tsunami) a **formalizzare per la prima volta un deciso e reale passaggio di competenze dal Ministero degli affari esteri (DGCS) alla Presidenza del consiglio/DPC nelle calamità**. Infatti, l’art. 11 della legge 49/87 che prevede che la DGCS realizzi interventi nelle calamità naturali “d’intesa con il Ministero per il coordinamento della Protezione civile” e “con oneri a carico della DGCS” viene di fatto capovolto con l’affidamento al DPC di “tutte le iniziative e gli interventi utili a consentire di operare nel contesto calamitoso” utilizzando il Fondo di protezione civile. Il Ministero degli affari esteri, di cui si è semplicemente “acquisita l’intesa” passa quindi, con una semplice ordinanza, in secondo piano.
16. Eppure, nel **decreto legge 31 maggio 2005 n. 90** viene definito in modo alquanto preciso il rapporto del DPC con il MAE/DGCS. Il comma 2 dell’art. 4 recita infatti: “ **Ferme le competenze in materia di cooperazione del Ministero degli affari esteri**, l’articolo 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, e l’articolo 5-bis, comma 5, del decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2001, n. 401, si applicano anche agli interventi all’estero del Dipartimento della protezione civile, per quanto di competenza **in coordinamento con il Ministero degli affari esteri**. Per gli interventi di cui all’articolo 11, comma 2, della legge 26 febbraio 1987, n. 49, possono essere adottate anche le ordinanze di cui all’articolo 5, comma 3, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, **su richiesta della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo** “
17. Successivamente, **il 30 dicembre 2009, nel decreto legge n. 195** (“Cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella regione Campania, per l’avvio della fase post emergenza nel territorio della regione Abruzzo e **altre disposizioni** relative alla Presidenza del consiglio dei ministri ed alla Protezione civile”), viene inserito l’art 15 che, al comma 1, stabilisce: “ Fino al 31 dicembre 2010 è preposto presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri un **Sottosegretario di Stato incaricato del coordinamento degli interventi di prevenzione in ambito europeo ed internazionale** rispetto ad eventi di interesse di protezione civile, con l’applicazione delle previsioni normative di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto-legge n. 90 del 2008, anche in deroga a quanto previsto dall’articolo 72, comma 1, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, ai fini del mantenimento dell’incarico di Capo del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri”.
18. Un ruolo primario del Sottosegretario/Capo Dipartimento e del DPC nell’ambito internazionale viene esplicitato ancora nella recente **ordinanza n. 9842 del 19.01.2010** (Emergenza Haiti) che stabilisce che “il Sottosegretario di stato, di cui all’art. 15 comma 1 del DL 30.12.2009, è **incaricato del coordinamento delle attività adottate dalle amministrazioni ed enti statali** in

sostegno della popolazione colpita dagli eventi sismici del 12 gennaio 2010” ... “anche in raccordo con organismi internazionali”.

19. **In realtà, il DPC sta da tempo cercando di ampliare all'estero le proprie competenze**, considerandosi non solo idoneo a “soccorrere le popolazioni fino al superamento dell'emergenza” con le “iniziative necessarie ed indilazionabili volte a rimuovere gli ostacoli alla ripresa delle normali condizioni di vita” (legge 255/92), ma anche idoneo ad **operare in veri e propri progetti umanitari e di ricostruzione, ben al di là del proprio mandato istituzionale**. Si tratta di un'aspirazione legittima. Ognuno può proporre modifiche legislative, aprendo un dibattito sulle emergenze umanitarie internazionali che molto coinvolgono i cittadini italiani e la loro generosità. C'è da un lato la critica all'operato della DGCS (che è, in realtà, critica a chi ha fatto e continua a fare di tutto, anche all'interno dell'Amministrazione, per impedire che la DGCS funzioni); c'è dall'altro l'ambizione di poter rappresentare e coordinare, come “pluralità” della Protezione civile, le istituzioni e le organizzazioni di volontariato, anche al di fuori del proprio ambito di intervento istituzionale; c'è forse anche la sfiducia nei partiti politici che da anni discutono di riforma complessiva della cooperazione allo sviluppo (compresa l'emergenza), senza mai riuscire a produrre nemmeno quei pochi articoli di legge necessari nel contesto attuale a farla funzionare pienamente; c'è la sottolineatura delle gravi carenze nell'affrontare le emergenze internazionali e l'incapacità del “sistema Italia” di fronteggiarle con la massima efficacia senza disperdersi in mille sterili protagonismi; c'è l'aspirazione del DPC, legittima anche se opinabile, a divenire un soggetto istituzionale che operi sia in Italia che all'estero, non solo per “prevedere, prevenire, soccorrere e rimuovere gli ostacoli”, ma anche per ricostruire, curare, tutelare le persone più vulnerabili, lottare contro le epidemie, educare, creare le condizioni per lo sviluppo: **aspirazione cioè ad assumere anche le funzioni di quell'«Agenzia» per gli interventi umanitari e di cooperazione** di cui si è molto discusso, ma purtroppo solo discusso, nelle scorse legislature (mentre oggi, sul tema, il silenzio parlamentare è assoluto).
20. Se l'aspirazione rimane legittima, se i problemi posti sono veri, il metodo seguito non pare, dal punto di vista della trasparenza istituzionale, quello più corretto. Si tratta infatti del **metodo del “fatto compiuto”, a piccoli passi, ordinanza dopo ordinanza**, con commi decisivi inseriti in modo quasi celato, con proroghe o ampliamenti dell'eccezionalità anche dove non indispensabile, con innovazioni discutibili e mai discusse. E' un metodo che si contrappone talvolta alla stessa volontà del Parlamento che già in sede di approvazione del decreto 165 del 10 luglio 2003, recante “Interventi urgenti a favore della popolazione irachena”, si era espresso chiaramente **rifiutando il subdolo l'inserimento** dell'art. 5 che intendeva introdurre che **in qualsiasi caso di calamità naturale o evento di particolare gravità all'estero** (ovunque, non solo in Iraq), il Presidente del Consiglio “dispone con proprio decreto che il Capo del Dipartimento della protezione civile ... provveda, d'intesa con il Ministero degli affari esteri, ad approntare le necessarie operazioni di soccorso delle popolazioni colpite dall'emergenza”. Inserimento che avrebbe annullato o stravolto, di fatto, la vigente legge 49/87 sulla cooperazione con i paesi in via di sviluppo che attendeva da tempo di essere rafforzata e riformata con attenzione. Il Parlamento, in quell'occasione, ha deciso diversamente. Può non piacere: ma un'istituzione dello Stato non può non tenerne conto. Ogni legittima aspirazione del DPC in ambiti non propri come quello della cooperazione con paesi terzi (perché di questo si tratta), per tradursi in realtà, deve **passare al vaglio del Parlamento e deve essere legittimata da nuove leggi** che modifichino - dopo attente valutazioni di politica interna ed estera - le attuali previsioni e le attuali competenze. La provenienza, la specifica formazione e le capacità di alcuni tra i massimi dirigenti del DPC (che deve continuare ad essere valorizzata), insieme al vanto per i positivi passati trascorsi nella cooperazione italiana con i paesi in via di sviluppo, non possono essere automaticamente considerati patrimonio acquisito e stabile del DPC e delle sue strutture, centrali e periferiche, che possiedono ben altra e differente formazione e preparazione.

L'UTILITÀ DELL' INTERVENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE NEL SOCCORSO ALL'ESTERO E I SUOI LIMITI

21. La specificità, la preparazione e la struttura coordinata ed efficiente della Protezione civile italiana rimane comunque preziosa anche nei contesti internazionali dove le **calamità naturali (terremoti e inondazioni in particolare) richiedono capacità, rapidità e modalità di intervento che solo il DPC e le sue strutture riescono oggi a garantire**. Il Dipartimento possiede infatti capacità, strumenti e mezzi adeguati, di cui può disporre con grande rapidità sia in proprio sia attraverso la rete dei soggetti istituzionali pubblici e privati ad esso collegati (dalle forze armate, ai vigili del fuoco, alle regioni ed enti locali con le proprie strutture e capacità di risposta specifiche, alla croce rossa, alle organizzazioni specializzate del volontariato ecc). Lo può anche grazie ad efficaci normative “in deroga” negate alle altre pubbliche istituzioni compresa la DGCS che di emergenze all'estero dovrebbe occuparsi per legge. Si tratta di una capacità di risposta immediata, di carattere prevalentemente tecnico e di breve durata. Risposta che spesso non è unica, ma si inserisce, per la sua parte specifica, in una decisione e un programma più ampi di ‘cooperazione’, i cui contenuti e la cui durata complessiva competono alle scelte e decisioni politiche del Ministro degli affari esteri, anche in coordinamento con gli impegni e le decisioni delle istituzioni internazionali preposte e degli altri Paesi. Tra i compiti del DPC, ci limitiamo qui all'azione di “soccorso fino al superamento dell'emergenza”, senza toccare il campo della previsione e della prevenzione che esulano dalla presente analisi, ma sui quali la PC può senza dubbio essere coinvolta.
22. La tipologia della risposta della PC nelle calamità naturali **non richiede, di norma, conoscenza del contesto locale**, della popolazione e della cultura locali, ma solo conoscenza del tipo di catastrofe e capacità di intervento organizzato per affrontarla e limitare i danni. Per questo l'azione della Protezione civile, se fondamentale nella prima fase dell'urgenza, non può durare nel tempo: deve **limitarsi alla fase più acuta che le compete e per cui è preparata**, per lasciare presto lo spazio, meglio se con un affiancamento fin dalle prime ore, ad altre istituzioni ed organizzazioni che conoscono il contesto e ne sanno affrontare le dinamiche umanitarie e sociali e capaci di radicarsi nel territorio per la ripresa della normalità della vita e per la ricostruzione e lo sviluppo.
23. Nelle **emergenze causate da guerre o conflitti interni è invece indispensabile avere una conoscenza della realtà locale**, delle dinamiche politiche e sociali, delle differenze etniche e religiose, delle cause del conflitto, del contesto nazionale e regionale ed adottare regole di comportamento che tengano conto della realtà sociale e politica e delle dinamiche locali, dei rischi, della sicurezza ecc. In questi casi occorre una **specifico preparazione e specifiche metodologie di intervento che solo organizzazioni umanitarie sperimentate e riconosciute tali a livello internazionale sono in grado di garantire**. Si tratta di organizzazioni che seguono i principi fondamentali di umanità, indipendenza, imparzialità, neutralità, valorizzazione delle potenzialità locali, rifiuto di ogni strumentalizzazione che possono garantire il successo degli interventi. E' possibile anche nei contesti di conflitto, qualora necessario, prevedere momenti di collaborazione tra organizzazioni umanitarie e Protezione civile, ma sempre limitatamente alla propria specificità e capacità e **su richiesta delle organizzazioni umanitarie (in particolare quelle del sistema ONU)** presenti in quei contesti. In tal senso è essenziale richiamare le linee guida adottate a livello internazionale relativamente all'utilizzo della Protezione civile per la risposta alle crisi umanitarie¹, che ribadiscono fermamente il rapporto sussidiario di quest'ultima, di specifico sostegno, rispetto agli attori umanitari (Agenzie ONU, Comitato Internazionale Croce Rossa, Ong). Tali linee guida sono state riconosciute dall'Italia e riaffermate in occasione dell'adozione del Consenso Europeo sull'Aiuto Umanitario².

¹ Oslo Guidelines, OCHA-IASC Guidelines; MCDA Guidelines

² <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:025:0001:0012:IT:PDF>

24. Il buon governo della cosa pubblica richiede che ogni parte agisca nel proprio ambito di intervento, con la propria specificità, preparazione e capacità, individuando le integrazioni e i coordinamenti utili a garantire l'efficacia degli interventi. L'esempio di Haiti non è il primo ma è illuminante: l'ordinanza del Presidente del Consiglio che conferisce il coordinamento degli interventi di tutte le istituzioni pubbliche al Sottosegretario ed al DPC ha di fatto annullato il ruolo del Ministero degli affari esteri, stravolgendo la legge esistente e sconvolgendo il sistema di relazioni internazionali che si basa su equilibri che vanno rispettati. Le confusioni, le sovrapposizioni o, peggio ancora, le contrapposizioni provocano, inevitabilmente, rallentamenti e danni gravi, che devono invece essere evitati. Nel caso delle pubbliche istituzioni, tali contrapposizioni evidenziano un problema politico che va rimesso quanto prima sui giusti binari per garantire trasparenza e massima efficacia e per evitare spettacoli umilianti – dall'emergenza tsunami a questa di Haiti – di concitate corse istituzionali, compresa la Difesa, per garantirsi presunti utili spazi di intervento. Corse che vedono talvolta, in verità, anche comportamenti fuori luogo di istituzioni e organizzazioni private.

LE POSSIBILI SINERGIE TRA I DUE ATTORI ISTITUZIONALI E TRA QUESTI E LE ORGANIZZAZIONI NON GOVERNATIVE

25. Ci soffermiamo in particolare su tre soggetti italiani che possono proporre e produrre sinergie efficaci in caso di gravi emergenze a livello internazionale: **la DGCS, il DPC, le ONG**. L'esperienza delle Ong umanitarie e di sviluppo porta a richiedere che sia favorita la **massima integrazione tra le attività dei soggetti governativi e non governativi** che, per mandato istituzionale o per vocazione solidaristica e specializzazione, intervengono nei paesi terzi e **le capacità di intervento del DPC**. Anche chi ha responsabilità politiche non può non auspicare e promuovere il massimo coordinamento e la migliore collaborazione, nella reciproca valorizzazione, al fine di un'efficace azione del "sistema Italia", specie in situazioni di crisi complesse all'estero.

26. Una precisazione sulla peculiarità dei soggetti va esplicitata prima di approfondire il tema della collaborazione e delle sinergie. Nelle emergenze, un'organizzazione umanitaria deve rispondere unicamente - va ribadito - ai **principi di umanità, solidarietà, indipendenza, neutralità e imparzialità**, senza alcun tipo di condizionamento in merito e valorizzando le potenzialità locali. Non è così, né può esserlo per qualsiasi istituzione dello Stato, che dipende da decisioni e valutazioni che non sono mai unicamente umanitarie: per esse, intervenire o meno in un paese terzo è sempre una decisione politica. Essa viene assunta tenendo conto del bisogno umanitario ma anche di valutazioni e di interessi che spesso nulla hanno a che vedere con l'emergenza ed i bisogni delle popolazioni. Pur potendo operare congiuntamente in un'area colpita da calamità, **le Ong rimangono comunque soggettività indipendenti e autonome, diverse quindi rispetto alla DGCS e al DPC** che restano sempre, in quanto istituzioni dello Stato, soggette alle decisioni e scelte politiche del momento. Può quindi verificarsi il caso in cui le decisioni politiche assunte entrino in contraddizione con i principi e le scelte delle Ong, non permettendo quindi alcuna forma di collaborazione. Si tratta comunque di un'ipotesi che non trova normalmente spazio nel caso delle catastrofi naturali.

27. Un'ipotesi di coordinamento efficace deve tenere conto delle competenze istituzionali e delle specificità e "know how" di ciascun soggetto. Le competenze istituzionali sono chiaramente definite dalla legge 49 del 1987. Spetta al **Ministero degli affari esteri** prendere la decisione politica di intervenire e "promuovere e coordinare" gli interventi. Ma, davanti ad una catastrofe quale un terremoto o un'alluvione, solo **il DPC ha oggi gli strumenti e le capacità operative** per soccorrere le popolazioni nel giro di poche ore, con mezzi e personale idonei e procedure amministrative speciali. È importante quindi che trovi piena applicazione l'art. 11 della legge 49/87 che prevede il coinvolgimento del DPC, indispensabile per l'immediato avvio dell'intervento italiano con i mezzi e strumenti adeguati. Su richiesta del Ministro degli esteri, sarà un'ordinanza del Presidente del Consiglio, che definirà modalità e durata dell'intervento. Data la natura, il mandato istituzionale, la specificità e le capacità del DPC, **la sua azione**

dovrà essere limitata al primo momento dell'emergenza, per lasciare la continuità dell'intervento umanitario e la ricostruzione alla DGCS, alle Ong umanitarie e di sviluppo e agli altri soggetti della cooperazione.

28. L'esempio di Bam, città distrutta dal terremoto in Iran nel dicembre 2004, è istruttivo. Il DPC ha realizzato un intervento sanitario, con ingente impegno di risorse, trasportando e lasciando un ospedale da campo attrezzato, senza prevedere alcuna continuità italiana alla fine del mese di intervento. Ovviamente, i bisogni della popolazione di Bam non erano finiti dopo il primo mese. Sarebbe stato opportuno, fin da subito, un coordinamento con la DGCS e le Ong interessate per promuovere un intervento che comprendesse fin dall'inizio, la compartecipazione dei tre soggetti.

Sarebbe stato utile e opportuno anche nel caso dell'intervento nello Sri Lanka dopo lo tsunami. Dopo alcune sbavature istituzionali, il Ministro degli esteri ha cercato di precisare con fermezza quanto già le leggi stabiliscono: che a lui spetta la competenza sulla decisione politica, sulla promozione e sul coordinamento delle iniziative, alle quali possono partecipare vari soggetti, istituzionali e non, anche in autonomia gestionale. In realtà c'è stato di tutto fuorché l'intesa e l'efficace coordinamento. Ancora una volta hanno trionfato le 'convergenze parallele': una convergenza di obiettivi, ma percorsi diversi e distinti, paralleli.

Per il terremoto di Haiti, infine, l'ordinanza n. 9842 del 19.1.2010 ha interrotto, a sette giorni dal sisma e per circa una settimana (tempo prezioso per le vittime in attesa di aiuto) quanto era stato avviato dalla DGCS, anche in coordinamento con le Ong. E' stato l'effetto della categorica assegnazione del coordinamento al DPC che, ancora una volta si è così sostituito in toto all'iniziativa del Ministero degli esteri, il cui ruolo è diventato non solo marginale ma nullo.

Non intendiamo assolutamente entrare nel merito degli interventi, della loro qualità e diffusione sul territorio: vogliamo solo evidenziare le incongruenze e incoerenze che, in un ambito di intervento così delicato e problematico, diventano ancora più gravi e insopportabili.

29. Anche l'Unione europea si sta avviando verso forme di coordinamento che vedano soggetti istituzionali e non, pubblici e privati, ognuno con la propria specificità, intervenire per rispondere alle emergenze sia sul territorio dell'Unione che all'estero. ECHO e le Relazioni Esterne (anche tramite le *Rapid Reaction Facilities*) ci stanno seriamente lavorando. Le Protezioni civili europee, e quella italiana in particolare, potranno assumere un ruolo di primo piano specie di fronte alle catastrofi naturali. Diventa quindi importante che, pur nell'attesa di una revisione della legislazione italiana sulla cooperazione internazionale allo sviluppo, si possano prevedere e formalizzare, valorizzandole, **le sinergie possibili tra la DGCS, il DPC e le ONG per la risposta alle emergenze**, rispettando le specificità e i mandati istituzionali di ciascuno. Un tavolo di confronto e di proposta tra questi tre soggetti dovrebbe essere quanto prima realizzato, anche al fine di presentare al Governo e al Parlamento una **proposta condivisa, efficace e di qualità**.

30. Non intendiamo proporre conclusioni. Sono, in realtà, facilmente deducibili dai paragrafi precedenti. INTERSOS ha inteso – fuori da ogni polemica e riconoscendo i meriti di ogni attore istituzionale – sottolineare alcuni tra i più importanti punti problematici e proporre una migliore conoscenza e un approfondimento dei temi relativi alle emergenze umanitarie internazionali e agli impegni istituzionali che esse sollecitano al nostro paese. **Qualcosa nel cammino fatto finora, a nostro avviso, va rivisto**. Questo documento intende invitare a farlo, quanto prima.

Nino Sergi
Segretario Generale di INTERSOS

*La presente analisi si inserisce nell'ambito degli approfondimenti tematici di
"Link 2007-Cooperazione in Rete"*