

Protezione civile e macroemergenze

*Elementi normativi ed organizzativi
per le attività di Protezione Civile
della Croce Rossa Italiana*



MANUALE DIDATTICO-OPERATIVO PER LA FORMAZIONE DEI
VOLONTARI DELLE COMPONENTI CIVILI DELLA C.R.I.

A cura del VdS Domenico Troiani

Comitato Locale CRI Ladispoli-Cerveteri
2001

Sommario

PREFAZIONE	Pag. 6
GLOSSARIO DELLA PROTEZIONE CIVILE	Pag. 10
LE FONTI NORMATIVE DELL'ATTIVITA' DI PROTEZIONE CIVILE NELLA CRI	
Croce Rossa e Protezione Civile	Pag. 15
1 – La Protezione Civile in Italia	
2 – La Protezione Civile nelle normative della Croce Rossa	
3 – La Croce Rossa Italiana ed il Servizio Nazionale della Protezione Civile	
4 – Procedura per la concessione dei benefici previsti dagli articoli 9 e 10 del DPR 8 febbraio 2001, n.194	
Le responsabilità del Volontario nelle operazioni di soccorso	Pag. 20
1 – Il Volontario della CRI quale Incaricato di pubblico servizio	
2 – Obblighi di legge	
3 – Responsabilità giuridiche	
4 – Salvaguardia	
Protezione Civile e Diritto Internazionale Umanitario	Pag. 22
1 – La Protezione Civile nelle Convenzioni di Ginevra del 1949 e nei Protocolli Aggiuntivi	
2 – Repressione dell'abuso del simbolo di Croce Rossa	
3 – Gli interventi a favore di Rifugiati, Profughi e Sfolati	
La struttura operativa di Protezione Civile a livello provinciale e regionale	Pag. 27
1 – Cenni sull'Amministrazione periferica dello Stato Italiano	
2 – Le autorità di Protezione Civile a livello locale	
3 – L'organizzazione periferica della Croce Rossa Italiana	
Allegati	Pag. 29
– Schema delle Fonti giuridico-normative	
– Organigrammi dei collegamenti di comando nelle emergenze locali e provinciali	
– L'intervento organizzato nella zona dell'evento calamitoso	
– L'evento calamitoso a livello regionale	

PREFAZIONE

Attuare una legge non è conoscerla soltanto, ma conformare i propri comportamenti alla norma.

E' fondamentale conoscere le modalità con cui la legislazione di protezione civile e la normativa che regola l'attività della Croce Rosa Italiana in questo settore stabiliscono l'impiego e l'attivazione del personale volontario, e non, in un'emergenza di Protezione Civile dichiarata.

Ogni settore e unità del Volontariato della CRI deve assumersi le responsabilità che gli competono in caso di richiesta di attivazione in caso di emergenza di protezione civile (macroemergenza). Si deve stabilire un piano d'azione, adattare conseguentemente la struttura, reclutare, formare ed addestrare i Volontari appartenenti alle varie Componenti Volontaristiche ed assicurare la funzionalità logistica di cui si potrebbe avere bisogno nella fase di emergenza di una operazione di soccorso in caso di catastrofe naturale o dovuta all'uomo.

Ma quale è il significato di "Volontario nella Croce Rossa" ?

Molti limitano il concetto di volontariato al semplice soddisfacimento delle proprie esigenze e bisogni soggettivi, oppure al "tanto per fare". E' bene, invece, ricordare in ogni momento che la Croce Rossa Italiana è una organizzazione di tipo normativo, cioè una struttura a cui si partecipa per contribuire alla realizzazione ed alla diffusione dei valori di cui è portatrice e dove chi sceglie di aderirvi è tenuto alla conoscenza ed al rispetto delle norme che la regolano, mosso da convinzioni etiche e morali piuttosto che da incentivi materiali. Viene da sé, quindi, che se da una parte il volontario, mediante una sua scelta personale, chiede di partecipare alla attività della Croce Rossa Italiana e da questo ne riceve soddisfazione alle sue motivazioni, una volta accettato questo il suo ruolo cambia nella misura in cui l'Organizzazione della CRI, specialmente nelle necessità operative di emergenza, potrà e dovrà contare sul suo contributo per l'espletamento della propria attività che è sempre, comunque, a favore della collettività e delle persone più esposte e più deboli. Cioè il presupposto "volontaristico" è da riferirsi alla libera scelta primaria di entrare a fare parte della Croce Rossa Italiana piuttosto che alla opinabile valutazione da parte del soggetto interessato se "fare o non fare" o "accettare o non accettare" l'attività a seconda della convenienza del momento.

Per questo sono le sanzioni morali, come il richiamo o l'espulsione, ad acquisire efficacia, proprio perché rivolte a membri che hanno aderito volontariamente e dai quali, in conseguenza di ciò, ci si aspetta la partecipazione motivata ed il rispetto delle norme e delle procedure stabilite.

E' necessario, pertanto, formare e preparare in maniera adeguata il personale della Croce Rossa favorendo l'insegnamento e la conoscenza dei principi della Croce Rossa, delle regole fondamentali del Diritto Internazionale Umanitario e delle norme e delle procedure che regolano l'impiego del Volontariato

CRI nelle attività nazionali ed internazionali di Protezione Civile, in modo tale che ogni volontario possa, in ogni momento della propria attività, rispondere alle domande:

[QUALE È IL MIO RUOLO ?](#);

[COSA DEBBO FARE ?](#);

[CHI E PERCHÉ MI AUTORIZZA A FARLO ?](#).

La norma è la base per operare bene.

La conoscenza delle possibilità e delle norme che definiscono i modi di operare e permettono il confronto tra gli Enti e le Autorità pubbliche predisposti e le Organizzazioni di Volontariato che operano sul territorio, diviene necessaria a tutti i livelli, poiché il Volontariato è un interlocutore privilegiato delle Autonomie locali e dei pubblici poteri.

Infatti, esaminando il sistema della Protezione Civile in Italia, si rileva come la funzione del Servizio rientri nell'interesse di molti pubblici poteri : funziona, cioè, se sono coinvolti i poteri Centrale, Regionale, Locale ed il Volontariato, in quanto

Notevoli e molteplici sono i compiti assegnati alla Croce Rossa Italiana, e tali da rendere puramente retorica la distinzione tra attività di Croce Rossa ed attività di Protezione Civile, tra il normale servizio quotidiano, che deve essere visto come una attività di addestramento continua e metodica finalizzata all'impiego in emergenza, e l'impiego in caso di disastro.

La Croce Rossa Italiana può contribuire, con opuscoli, manifesti, mass-media ecc. ad istruire la popolazione sui rischi possibili e sulle misure idonee a proteggersene: può partecipare ed organizzare esercitazioni di preparazione e addestramento preventivo. Deve assicurare la formazione del personale e dei quadri specializzati per la protezione civile: volontari del soccorso, addetti al salvataggio, assistenti sociali, addetti alla logistica ecc. .

Non è da sottovalutare la necessità di istruire i Volontari del soccorso alle tecniche di intervento all'interno ed all'esterno di strutture pericolanti e di sgombero delle macerie. Così come si rileva sempre più necessario allenare il personale a conoscere le psicosi di cui possono essere vittime sia le popolazioni provate da distruzioni massicce, che i soccorritori stessi, al fine di saper affrontare le gravi crisi di stress cui ci si trova di fronte durante le operazioni di soccorso. Nelle recenti esperienze si è dovuto provvedere anche procurare staffette di collegamento, squadre di ricognizione, squadre di rimozione macerie, personale che sappia occuparsi delle famiglie dei morti, identificare i corpi, smistare ed evacuare i feriti, accompagnare gruppi e coordinare gli interventi.

Le macro-emergenze e le recenti operazioni di assistenza a profughi provenienti dall'estero, hanno insegnato a non sottovalutare la formazione di responsabili per i problemi di ricerche e di riunificazione di famiglie, nonché per la trasmissione di messaggi familiari, che abbiano senso dell'organizzazione, conoscenze dei meccanismi dell'amministrazione, predisposizione alle relazioni sociali e conoscenze linguistiche.

Questo, anche in vista di futuri e non improbabili flussi migratori verso il nostro Paese, permetterà di organizzare un Ufficio di informazioni locale che raccolga tutti i dati delle vittime del disastro sin dal primo momento del soccorso.

Già nel Posto Medico Avanzato del Triage bisogna aspettarsi di ricevere un numero considerevole di richieste di notizie riguardanti sia le persone soccorse che le persone scomparse, sia i rifugiati che il personale soccorritore stesso.

Lo sviluppo dell'Ufficio Ricerche sul territorio faciliterà anche il compito dell'Agenzia Centrale di Ricerca di Ginevra, che opera specialmente come canale di scambio di notizie fra i profughi ed il loro paese di origine e fra i membri di famiglie separate da un conflitto, permettendone, a volte, anche la riunificazione.

La conoscenza della normativa e delle procedure, codificate e standardizzate, è, quindi, essenziale per la costruzione della professionalità dei Volontari della Croce Rossa Italiana, poiché ne modella l'aspetto morale e psicologico e ne condiziona l'agire, secondo un codice etico e deontologico proprio stabilito.

Spesso, infatti, il credito morale della Croce Rossa è più importante della sua organizzazione materiale, tanto da trovarsi, se screditata, paralizzata nelle sue attività, e la valenza della Croce Rossa Italiana, e di tutte le Società Nazionali nel mondo, si costruisce nel comportamento di ogni suo singolo aderente.

Questo manuale, derivato dalla mia esperienza trascorsa all'interno delle varie strutture della Croce Rossa Italiana, a livello periferico e centrale, è il risultato di quanto appreso ed applicato in ambito operativo durante le varie emergenze avvenute in questi ultimi anni, oltre che dell'addestramento e degli aggiornamenti cui ho partecipato.

Lungi dal voler essere esaustiva di tutte le problematiche inerenti le attività di soccorso della CRI nelle macro emergenze, questa pubblicazione è frutto di un lavoro di raccolta di idee, di analisi e procedure, alcune delle quali consuetudinarie e sino ad ora mai trascritte e codificate.

Questo lavoro non ha la pretesa di dare direttive, ma raccogliendo in maniera organica in un unico manuale le normative interne alla CRI attualmente vigenti e le indicazioni emanate dal Dipartimento della Protezione Civile, vuole essere un contributo e uno strumento di riferimento, come ad esempio per i programmi per la formazione del personale o sulle formazioni di primo impiego che vogliono essere solo una proposta di alcune linee guida elaborate in base alla esperienza, al fine di sopperire a carenze riscontrate durante le varie attività operative in cui mi sono trovato coinvolto.

Insomma un elaborato curato per quanti, come me, sentono il bisogno di realizzare parte della propria vita in una qualsiasi Organizzazione dedita alla solidarietà ed alla convivenza civile, come può essere la Croce Rossa Italiana, al fine di poter dare, condividere e fare quanto è nelle nostre facoltà per chi si trovi, qualunque ne siano le cause ed in qualunque situazione, in condizioni meno fortunate delle nostre e comunicare la propria esperienza agli altri affinché questa non vada persa, ma aiuti a far crescere la cultura della Protezione Civile tra la gente, nel rispetto, nella tolleranza e nella solidarietà umana.

*Domenico TROIANI
Istruttore nazionale CRI di Protezione Civile*



GLOSSARIO DELLA PROTEZIONE CIVILE

Aree di emergenza: aree destinate, in caso di emergenza, ad uso di protezione civile. In particolare le aree di attesa sono luoghi di prima accoglienza per la popolazione immediatamente dopo l'evento; le aree di ammassamento dei soccorritori e delle risorse rappresentano i centri di raccolta di uomini e mezzi per il soccorso della popolazione; le aree di ricovero della popolazione sono i luoghi in cui saranno installati i primi insediamenti abitativi o le strutture in cui si potrà alloggiare la popolazione colpita.

Attivazioni in emergenza: rappresentano le immediate predisposizioni che dovranno essere attivate dai centri operativi.

Attività addestrativa: la formazione degli operatori di protezione civile e della popolazione tramite corsi ed esercitazioni.

Calamità: è un evento naturale o legato ad azioni umane, nel quale tutte le strutture fondamentali della società sono distrutte o inagibili su un ampio tratto del territorio.

Catastrofe: è un evento, non importa di quale entità e con quali conseguenze sia sulle persone che sulle cose, provocato vuoi da cause naturali che da azioni umane, nel quale però le strutture fondamentali della società rimangono nella quasi totalità intatte, efficienti ed agibili.

Centro Operativo: è in emergenza l'organo di coordinamento delle strutture di protezione civile sul territorio colpito, ed è costituito da un'Area Strategia, nella quale afferiscono i soggetti preposti a prendere decisioni, e da una Sala Operativa, strutturata in funzioni di supporto. La DI.COMA.C. (Direzione Comando e Controllo) esercita, sul luogo dell'evento, il coordinamento nazionale; il C.C.S. (Centro Coordinamento Soccorsi) gestisce gli interventi a livello provinciale attraverso il coordinamento dei C.O.M. (Centro Operativo Misto) che operano sul territorio di più Comuni in supporto all'attività dei Sindaci; il C.O.C. (Centro Operativo Comunale), presieduto dal Sindaco, provvede alla direzione dei soccorsi e dell'assistenza della popolazione del comune.

Centro Situazioni: è il centro nazionale che raccoglie e valuta informazioni e notizie relative a qualsiasi evento che possa determinare l'attivazione di strutture operative di protezione civile. In situazioni di emergenza si attiva come Sala Operativa a livello nazionale.

Commissario delegato: è l'incaricato da parte del Consiglio dei Ministri per l'attuazione degli interventi di emergenza conseguenti alla dichiarazione dello stato di emergenza (eventi di tipo "c" - art. 2, L.225/92).

Continuità amministrativa: il mantenimento delle attività amministrative fondamentali volto a garantire l'organizzazione sociale in situazioni di emergenza.

Coordinamento operativo: è la direzione unitaria delle risposte operative a livello nazionale, provinciale e comunale.

Evento atteso: rappresenta l'evento, in tutte le sue caratteristiche (intensità, durata ecc.), che la Comunità Scientifica si aspetta possa accadere in una certa porzione di territorio, entro un determinato periodo di tempo.

Evento non prevedibile: l'avvicinarsi o il verificarsi di tali eventi non è preceduto da alcun fenomeno (indicatore di evento) che consenta la previsione.

Evento prevedibile: un evento si definisce prevedibile quando è preceduto da fenomeni precursori.

Evento: fenomeno di origine naturale o antropica in grado di arrecare danno alla popolazione, alle attività, alle strutture e infrastrutture, al territorio. Gli eventi, ai fini dell'attività di protezione civile, si distinguono in: a) eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo che possono essere fronteggiati mediante interventi attuabili dai singoli enti e amministrazioni competenti in via ordinaria; b) eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo che per loro natura ed estensione comportano l'intervento coordinato di più enti e amministrazioni competenti in via ordinaria; c) calamità naturali, catastrofi o altri eventi che per intensità ed estensione devono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari (art. 2, L.225/92).

Fasi operative: è l'insieme delle azioni di protezione civile centrali e periferiche da intraprendere prima (per i rischi prevedibili), durante e dopo l'evento; le attivazioni delle fasi precedenti all'evento sono legate ai livelli di allerta (attenzione, preallarme, allarme).

Funzioni di supporto: costituiscono l'organizzazione delle risposte, distinte per settori di attività e di intervento, che occorre dare alle diverse esigenze operative. Per ogni funzione di supporto si individua un responsabile che, relativamente al proprio settore, in situazione ordinaria provvede all'aggiornamento dei dati e delle procedure, in emergenza coordina gli interventi dalla Sala Operativa.

Indicatore di evento: è l'insieme dei fenomeni precursori e dei dati di monitoraggio che permettono di prevedere il possibile verificarsi di un evento.

Lineamenti della pianificazione (Parte B del Piano secondo il metodo Augustus): individuano gli obiettivi da

conseguire per dare una adeguata risposta di protezione civile ad una qualsiasi situazione di emergenza e le competenze dei soggetti che vi partecipano.

Livelli di allerta: scandiscono i momenti che precedono il possibile verificarsi di un evento e sono legati alla valutazione di alcuni fenomeni precursori o, in alcuni casi, a valori soglia. Vengono stabiliti dalla Comunità Scientifica. Ad essi corrispondono delle fasi operative.

Modello di intervento (Parte C del Piano secondo il metodo Augustus): consiste nell'assegnazione delle responsabilità nei vari livelli di comando e controllo per la gestione delle emergenze, nella realizzazione del costante scambio di informazioni nel sistema centrale e periferico di protezione civile, nell'utilizzazione delle risorse in maniera razionale. Rappresenta il coordinamento di tutti i centri operativi dislocati sul territorio.

Modello integrato: è l'individuazione preventiva sul territorio dei centri operativi e delle aree di emergenza e la relativa rappresentazione su cartografia, e/o immagini fotografiche e/o da satellite. Per ogni centro operativo i dati relativi all'area amministrativa di pertinenza, alla sede, ai responsabili del centro e delle funzioni di supporto sono riportati in banche-dati.

Modulistica: schede tecniche, su carta e su supporto informatico, finalizzate alla raccolta e all'organizzazione dei dati per le attività addestrative, di pianificazione e di gestione delle emergenze.

Parte generale (Parte A del Piano secondo il metodo Augustus): è la raccolta di tutte le informazioni relative alla conoscenza del territorio e ai rischi che incombono su di esso, alle reti di monitoraggio presenti, alla elaborazione degli scenari.

Pericolosità (H): è la probabilità che un fenomeno di una determinata intensità (I) si verifichi in un dato periodo di tempo ed in una data area.

Pianificazione d'emergenza: l'attività di pianificazione consiste nell'elaborazione coordinata delle procedure operative d'intervento da attuarsi nel caso si verifichi l'evento atteso contemplato in un apposito scenario. I piani di emergenza devono recepire i programmi di previsione e prevenzione.

Potere di ordinanza: è il potere del Commissario delegato, in seguito alla dichiarazione dello stato di emergenza, di agire anche a mezzo di ordinanze in deroga ad ogni disposizione vigente e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico.

Procedure operative: è l'insieme delle attivazioni-azioni, organizzate in sequenza logica e temporale, che si effettuano nella gestione di un'emergenza. Sono stabilite nella pianificazione e sono distinte per tipologie di rischio.

Programmazione: L'attività di programmazione è afferente alla fase di previsione dell'evento, intesa come conoscenza tecnico scientifica dei rischi che insistono sul territorio, nonché alla fase della prevenzione intesa come attività destinata alla mitigazione dei rischi stessi. Il risultato dell'attività di programmazione sono i programmi di previsione e prevenzione che costituiscono il presupposto per la pianificazione d'emergenza.

Rischio (R): è il valore atteso delle perdite umane, dei feriti, dei danni alle proprietà e delle perturbazioni alle attività economiche dovuti al verificarsi di un particolare fenomeno di una data intensità. Il rischio totale è associato ad un particolare elemento a rischio E e ad una data intensità I è il prodotto: $R(E;I) = H(I) \cdot V(I;E) \cdot W(E)$.

Gli eventi che determinano i rischi si suddividono in prevedibili (idrogeologico, vulcanico) e non prevedibili (sismico, chimico-industriale, incendi boschivi).

Risposta operativa: è l'insieme delle attività di protezione civile in risposta a situazioni di emergenza determinate dall'avvicinarsi o dal verificarsi di un evento calamitoso.

Sala Operativa: è l'area del centro operativo, organizzata in funzioni di supporto, da cui partono tutte le operazioni di intervento, soccorso e assistenza nel territorio colpito dall'evento secondo quanto deciso nell'Area Strategia.

Salvaguardia: l'insieme delle misure volte a tutelare l'incolumità della popolazione, la continuità del sistema produttivo e la conservazione dei beni culturali.

Scenario dell'evento atteso: è la valutazione preventiva del danno a persone e cose che si avrebbe al verificarsi dell'evento atteso.

Sistema di comando e controllo: è il sistema per esercitare la direzione unitaria dei servizi di emergenza a livello nazionale, provinciale e comunale e si caratterizza con i seguenti centri operativi: DI.COMA.C., C.C.S., C.O.M. e C.O.C..

Soglia: è il valore del/i parametro/i monitorato/i al raggiungimento del quale scatta un livello di allerta.

Stato di calamità: prevede il ristoro dei danni causati da qualsiasi tipo di evento, alle attività produttive e commerciali.

Stato di emergenza: al verificarsi di eventi di tipo "c" (art. 2, L.225/92) il Consiglio dei Ministri delibera lo stato di emergenza, determinandone durata ed estensione territoriale. Tale stato prevede la nomina di un Commissario

delegato con potere di ordinanza.

Strutture effimere: edifici presso i quali di regola si svolgono attività ordinarie (scuole, palestre ecc.), mentre in emergenza diventano sede di centri operativi.

Valore esposto (W): rappresenta il valore economico o il numero di unità relative ad ognuno degli elementi a rischio in una data area. Il valore è in funzione del tipo di elemento a rischio: $W = W(E)$.

Vulnerabilità (V): è il grado di perdita prodotto su un certo elemento o gruppo di elementi esposti a rischio risultante dal verificarsi di un fenomeno di una data intensità. È espressa in scala da 0 (nessuna perdita) a 1 (perdita totale) ed è in funzione dell'intensità del fenomeno e della tipologia di elemento a rischio: $V = V(I; E)$.

Le definizioni di Rischio, Pericolosità, Vulnerabilità e Valore Esposto sono tratte da: UNESCO (1972) Report of consultative meeting of experts on the statistical study of natural hazard and their consequences. Document SC/WS/500 pagg. 1-11.

TITOLO 1

LE FONTI NORMATIVE DELL'ATTIVITA' DI PROTEZIONE CIVILE NELLA CROCE ROSSA ITALIANA

CAPITOLO 1

CROCE ROSSA E PROTEZIONE CIVILE

1 - La Protezione Civile in Italia

Il problema della Protezione Civile, in Italia, è stato affrontato solo dopo il 1980 (Terremoto dell'Irpinia), ma è stato posto in essere soltanto dal 1990, da quando, cioè, è stata emanata la Legge n° 142 sull'ordinamento delle autonomie locali, nella quale vengono affidate a queste ultime compiti di protezione civile. Precedentemente, quella che oggi chiamiamo Protezione Civile, era presente solo come Organizzazione di Soccorso, fondata esclusivamente sull'intervento del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco e finalizzata ad intervenire, in casi di eventi distruttivi, per salvare e recuperare le persone coinvolte nell'evento, recuperare i cadaveri e le carcasse di animali.

e di conseguenza

Questa situazione ha determinato l'impossibilità della creazione e della diffusione di una vera e propria cultura di protezione civile nella popolazione, oltre ad un vuoto nella formazione e nell'addestramento della popolazione stessa per una partecipazione attiva alle operazioni di soccorso immediate.

Bisogna tenere conto che la popolazione soffre ancora di questo handicap psicologico ogniqualvolta si parli di rischi, incidenti o calamità in maniera preventiva.

2 - La Protezione Civile nelle normative della Croce Rossa

Nell'ambito del Volontariato di Croce Rossa sono in molti a ritenere la Protezione Civile come uno dei tanti "servizi" da svolgere a scelta del singolo volontario, e neanche il più importante.

A ribaltare questa opinione generale basta ricordare che

Ne deriva che la Protezione Civile, intesa come funzione tesa alla salvaguardia di persone in un dato territorio in caso di calamità naturali o altri rischi accidentali, e fra le cui attività sono da comprendere sia quelle tese ad aiutare la popolazione a superare gli effetti immediati dei sinistri ed assicurare, così, le condizioni necessarie alla sopravvivenza, sia le misure preventive nei riguardi delle calamità naturali e degli altri rischi, rappresenta l'essenza stessa dell'Associazione della Croce Rossa.

*Conseguenza di ciò è il fatto che la
,
facendo di essa una Organizzazione di Protezione Civile per eccellenza.*

A conferma di quanto detto, alla XXI Conferenza Internazionale della Croce Rossa tenutasi ad Istanbul nel 1969 vengono definiti i

, modificati dalla XXII Conferenza Internazionale, Teheran 1973, dalla XXIII Conferenza Internazionale, Bucarest 1977, e dalla XXIV Conferenza Internazionale tenutasi a Manila nel 1981. Con queste vengono definite le disposizioni generali sul ruolo della Croce Rossa e le modalità dell'assistenza, nonché la partecipazione della Croce Rossa all'organizzazione e preparazione del Piano nazionale del soccorso, indicando, in linea generale, gli elementi che caratterizzano il programma d'intervento della Croce Rossa ed il ruolo della Federazione.

si configura come

(Legge 23 dicembre 1978, n°833, art.70 - Istituzione del Servizio Sanitario Nazionale), e viene confermato come nell'articolo 2, punto 2, comma C del D.P.R. del 31 luglio 1980, n°613 - Riordinamento della Croce Rossa Italiana (attuazione dell'art. 70 della Legge 833/78).

A seguito delle disposizioni citate, veniva emanata dal Comitato Centrale della Croce Rossa Italiana, il 10 aprile 1986, l'Ordinanza Commissariale n° 4653 che determinava i che la Croce Rossa Italiana avrebbe dovuto assolvere in caso di calamità..

Tenuto conto, del sempre più stretto rapporto tra la Croce Rossa Italiana ed il Dipartimento della Protezione Civile a livello operativo e della necessità di aggiornare ed adeguare la normativa interna dell'Associazione al mutato quadro delle disposizioni in materia di protezione civile, il 28 gennaio 1997 veniva emanata l'attività e compiti della Croce Rossa Italiana vengono definiti nell'art. 1, dove, nel rispetto dei Principi fondamentali e delle Risoluzioni internazionali, si indirizza l'Associazione verso l'espletamento di attività di previsione, prevenzione, soccorso, assistenza e ricostruzione.

Tali concetti assimilano ed ampliano, al tempo stesso, i compiti già previsti in precedenza quali: il Primo Soccorso ed il trasporto Infermi; gli interventi Socio-assistenziali; il Soccorso sanitario di massa; la Ricerca e ricongiungimento dei dispersi; la raccolta e la distribuzione di generi di prima necessità e di soccorsi provenienti anche dall'estero. Inoltre nella stessa viene prevista la possibilità per l'Associazione di agire anche in operazioni internazionali di protezione civile.

Fermo restando che il supporto centrale per gli interventi di emergenza viene fornito dal S.I.E., tramite la propria organizzazione operativa, l'attività di Protezione Civile a livello periferico presso le Unità CRI è affidata alla responsabilità di ogni rispettivo DELEGATO CRI DI PROTEZIONE CIVILE, scelto dal Consiglio Direttivo fra i Soci attivi dell'Unità CRI ed il cui nominativo deve essere comunicato al Comitato Centrale CRI-SIE. I compiti del Delegato sono sia operativi che relativi alla predisposizione degli atti da sottoporre all'approvazione del corrispondente Consiglio Direttivo in materia di Protezione Civile e

comunque non si deve confondere questi con il Delegato Tecnico previsto all'interno di alcune Componenti volontaristiche CRI.

Tra l'altro l'Ordinanza del CDN n. 104/99 introduce altre novità, quali:

1. *, istituita ai vari livelli amministrativi dell'Associazione. Essa provvede alla predisposizione e all'attuazione dei Piani di Protezione Civile della CRI, realizzati sui criteri stabiliti dal Comitato Centrale, nonché ad incaricare il Delegato Regionale alla Protezione Civile a provvedere alla predisposizione ed all'attuazione di programmi di previsione e prevenzione delle attività di protezione civile;*
2. *le* *per il coordinamento delle attività di emergenza e la mobilitazione del personale dipendente e volontario;*
3. *la definizione della* *circa le competenze di gestione dell'emergenza spettanti ai vari livelli territoriali*

3 - La Croce Rossa Italiana ed il Servizio Nazionale della Protezione Civile

La Croce Rossa Italiana, all'articolo 11 della L. 225/92, viene definita una Struttura Operativa del Servizio Nazionale della Protezione Civile indipendente e distinta dalle altre organizzazioni di volontariato.

In virtù di questo riconoscimento formale e sostanziale, *, in tutte le sue strutture centrali e periferiche*

Il rapporto tra la C.R.I. ed il Servizio Nazionale della Protezione Civile si basa sulle seguenti normative:

∅

Tralasciando gli articoli della Legge 24 febbraio 1992, n°225 - Istituzione del Servizio Nazionale della Protezione Civile, che riguardano l'organizzazione dei poteri pubblici sul territorio e le relative responsabilità, ci soffermiamo sulle norme che più da vicino interessano il Volontario.

Il Servizio Nazionale della Protezione Civile è istituito al fine di tutelare la integrità della vita, i beni, gli insediamenti e l'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da calamità naturali, catastrofi o altri eventi calamitosi.

I sinistri, i cataclismi e le calamità sono eventi che sovvertono il territorio, causando un sovvertimento sociale. In questi casi è opportuno parlare di intervento di protezione civile, poiché in tutti gli altri casi ogni intervento si limita ad essere una prestazione di servizio sociale, e, quindi, non classificabile come problema di protezione civile. Importante la qualifica di "naturale", in quanto elimina eventuali responsabilità dei pubblici poteri poiché la calamità naturale non è, per sua definizione, rapportabile o collegabile all'attività umana. Quest'ultima può, però, aggravare gli effetti della calamità naturale.

L'intervento di protezione civile si estrinseca in :

- a) *attività di previsione e prevenzione degli eventi calamitosi;*

- b) operazioni di soccorso, inerenti ad interventi urgenti di prima assistenza;
 c) operazioni per il superamento dell'emergenza, inerenti alle iniziative necessarie per la ripresa delle normali condizioni di vita.

La Croce Rossa Italiana viene espressamente riconosciuta come membro autonomo del Consiglio nazionale della Protezione Civile, organo che determina i criteri da adottare per i programmi di previsione e prevenzione, i piani d'intervento, l'impiego coordinato delle strutture operative e l'elaborazione delle norme in materia di protezione civile.

*La legge in questione pone una differenza tra i pubblici poteri **componenti** il Servizio nazionale della protezione civile (vedi art.6), e le **strutture operative** nazionali del Servizio stesso.*

Il Volontariato viene riconosciuto come componente essenziale della struttura operativa della protezione civile, delineando le direttive su cui esso può agire per il proprio sviluppo. Il Volontariato, infatti, nasce per dare delle risposte immediate ai bisogni della collettività, anticipando, spesso, i poteri pubblici e portando il proprio contributo alla collettività in modo spontaneo e gratuito. Ne consegue che il Volontariato deve essere distinto dall'Associazionismo (che è di carattere generale) e dalla Cooperazione (che è una impresa senza fini di lucro).

Ø

Per rispondere alla necessità di regolamentare quanto disposto dall'articolo 18 della legge 225/92 precedentemente citata e limitare la discrezionalità della Pubblica Amministrazione nel trattare con le organizzazioni di volontariato, il 21 settembre 1994 venne emanato il D.P.R. n. 613. Questo, strumento legislativo atto all'impiego dei volontari e delle organizzazioni di volontariato nelle operazioni di soccorso, è stato abrogato (art. 16) e sostituito dal D.P.R. dell'8 febbraio 2001, n.194, che definisce meglio la disciplina per l'utilizzo delle Associazioni di Volontariato nelle operazioni di soccorso, di simulazione, d'emergenza e nella formazione teorico-pratica dei volontari e della popolazione.

*c.1) Garantisce ai volontari che partecipano ad _____ ed assistenza, con i limiti delle disponibilità di bilancio e per un periodo che non deve superare i _____, il proprio posto di lavoro sia pubblico che privato, il mantenimento del trattamento economico e previdenziale da parte del datore di lavoro (sono escluse le prestazioni straordinarie) ed infine la copertura assicurativa secondo le modalità previste dalla normativa vigente. Non è previsto alcun rimborso a carico dell'INPS e non si può operare alcun conguaglio
 Innovativo il fatto che*

c.4) Per le _____, sempre autorizzate dal Dipartimento di protezione civile su segnalazione della Autorità di P. C. competente, valgono le stesse prerogative sopra citate, ma la durata prevista per l'utilizzo del volontario non deve superare i _____.

E' ERRATO INDICARE l'applicazione dell'art.10 con il termine di "PRECETTAZIONE".

4 – Procedura per la concessione dei benefici di legge previsti nel DPR 194/01 all'art. 9 per i volontari e all'art.10 per i datori di lavoro e le Organizzazioni di volontariato

ART. 9 - La concessione dei benefici previsti all'articolo 9 del DPR 194/01 viene autorizzata dall'Autorità di Protezione Civile competente ai sensi della L.225/92 nella apposita circolare diramata ai vertici delle Organizzazioni di Volontariato dove viene comunicato a queste l'esplicita richiesta a prestare la loro opera.

Il Volontario comunica la propria disponibilità all'impiego nell'emergenza in corso al Presidente del Comitato di appartenenza, che avrà provveduto ad attivare la relativa Sala operativa, per il tramite del Responsabile diretto della propria Componente, fatte salve altre disposizioni interne diramate.

I nominativi dei volontari resisi disponibili verranno comunicati, indicando il periodo di impiego la necessità dell'applicazione dei benefici di cui all'articolo 9, direttamente alla Sala Operativa di competenza. Questa, rispettando la linea di comando delle Sale operative, elaborerà gli elenchi e li trasmetterà alla Sala Operativa predisposta alla gestione dell'emergenza la quale, a sua volta, elaborerà un elenco unico di tutti i nominativi giunti, gestendone l'impiego secondo le necessità e le operatività individuate in zona disastro e nei campi di soccorso.

L'impiego del personale volontario e non dovrà essere sempre autorizzato dall'Autorità CRI competente: il Presidente di Comitato, per le emergenze locali, il Presidente Generale, per le emergenze internazionali o il Direttore Generale, per quelle nazionali. In questi ultimi due casi, una volta firmata l'autorizzazione, la disposizione viene inviata dall'ufficio S.A.S.A. direttamente al Comitato di appartenenza del volontario interessato. Il Presidente disporrà con urgenza per la partenza del medesimo.

Da parte sua il Volontario deve farsi rilasciare preventivamente dal Comitato una dichiarazione che attesti la sua qualifica di volontario della CRI e la sua partecipazione alla emergenza in atto (o all'attività addestrativa, se autorizzata dal Dipartimento di Protezione Civile) per il periodo da egli indicato e con questa in allegato dovrà chiedere per iscritto, al proprio datore di lavoro, il permesso di assentarsi dal lavoro in base citando la norma in oggetto, specificando il luogo, il periodo ed il tipo di operazione cui parteciperà.

Al termine dell'emergenza o dell'esercitazione, il volontario, cui da parte del proprio Comitato CRI spetta il rimborso spese e l'indennità di missione previste dalla normativa CRI, deve farsi rilasciare dalla unità a capo delle operazioni, o dal Capo campo dove abbia prestato servizio, una certificazione che attesti il servizio prestato. Copia di questa verrà consegnata al Comitato provinciale CRI il quale dovrà rilasciare un attestato di partecipazione da consegnare al datore di lavoro, per confermare il periodo di impiego reso dal volontario.

ART.10 - A fine emergenza il Dipartimento della Protezione Civile, come citato all'articolo 10 del DPR 194/01, provvede ad effettuare, anche per il tramite delle Regioni o degli altri enti territorialmente competenti, i rimborsi sia ai datori di lavoro sia alle Organizzazioni di volontariato per le spese sostenute (comma 1). Le richieste di rimborso da parte di questi ultimi devono pervenire al Dipartimento della Protezione Civile entro i due anni successivi alla conclusione dell'evento di cui trattasi (comma 4)

CAPITOLO 2

LE RESPONSABILITA' DEL VOLONTARIO NELLE OPERAZIONI DI SOCCORSO

1 - Il Volontario della Croce Rossa quale incaricato di pubblico servizio

La normativa attribuisce alla Croce Rossa lo scopo di recare assistenza alla popolazione civile, integrando con mezzi, istituti, formazioni e servizi propri l'azione diretta dello Stato e degli Enti locali.

La legislazione, riprendendo lo spirito dell'art. 1 del DPR 613/80, riconoscendo all'Associazione italiana della Croce Rossa, nell'art. 5 dello Statuto della CRI, personalità giuridica di diritto pubblico, le attribuisce anche il compito di organizzare e svolgere servizi di assistenza sociale e di soccorso sanitario in favore della popolazione, in occasione di calamità e situazioni di emergenza (art.2, DPCM del 7/3/97, n°110, Statuto CRI).

ciò anche in considerazione del fatto che l'Associazione stessa è sottoposta a controllo dello Stato (art.3 e 4 DPR 613/80). Inoltre lo Stato, le Regioni e gli Enti pubblici possono delegare alla medesima, mediante concessioni o convenzioni, compiti propri o di altri enti pubblici, purché compatibili con i suoi fini istituzionali (art. 3, Statuto CRI).

E' implicito, quindi, che il personale di Croce Rossa, sia esso dipendente o volontario, abbia la qualifica di "incaricato di pubblico servizio". Ma tale qualifica compete soltanto a coloro che adempiono a quelle mansioni e svolgono quei servizi, propri dell'Associazione, che vanno a diretto beneficio della collettività, cioè quando si svolgono servizi a contatto con il pubblico.

Secondo la giurisprudenza, infatti, deve essere considerato incaricato di pubblico servizio colui che presta la propria opera per lo svolgimento di un servizio che risponde a finalità pubbliche di soddisfacimento dei bisogni collettivi, gestito da organi dello Stato o da altri enti o privati da questi delegati (Cassazione, 7 marzo 1953).

La stessa qualifica compete ad un dipendente di ente morale, sottoposto alla vigilanza governativa, cui siano per legge affidati determinati servizi pubblici (Cassazione, sez. VI, 14 giugno 1980, n°7619).

In sintesi il Volontario di Croce Rossa, al pari del dipendente, nel momento in cui esplica la propria attività per lo svolgimento di uno di quei compiti attribuiti all'Associazione dalla legge o da altra disposizione statutaria, regolamentare o in convenzione, assume la qualifica di "

2 – Obblighi di legge

A norma dell'articolo 2 del Codice di Procedura Penale "gli incaricati di pubblico servizio, che nell'esercizio o a causa delle loro funzioni o del loro servizio, hanno notizia di un reato sono obbligati a farne rapporto, salvo che si tratti di reato perseguibile a querela dell'offeso".

Tale rapporto deve essere presentato senza ritardo alla competente autorità giudiziaria, direttamente o per mezzo degli organi di polizia.

In base al disposto del successivo articolo 342, l'incaricato di pubblico servizio è anche obbligato a consegnare, su richiesta dell'autorità giudiziaria, gli atti, i documenti ed ogni altra cosa esistente presso di lui per ragione del proprio ufficio o incarico. Viene sollevato da tale obbligo di esibizione qualora dichiarare che quanto richiesto è "coperto" da segreto d'ufficio o professionale, e tale segreto sia fondato.

3 – Responsabilità giuridiche

L'articolo 61, c.9, del Codice Penale, prevede un'aggravante comune, applicabile, cioè, a tutti i reati, consistente nell'aver commesso il fatto con abuso di poteri o con violazione dei doveri inerenti ad una pubblica funzione o ad un pubblico servizio.

In particolare l'incaricato di pubblico servizio è imputabile del delitto di _____ (art.314 c. p.) qualora, avendo per ragione del suo ufficio o servizio il possesso di denaro o altra cosa mobile appartenente alla Pubblica Amministrazione, se ne appropria o la distrae a profitto proprio o di altri.

Nel caso si tratti di denaro o cose mobili non appartenenti alla Pubblica Amministrazione, incorrerà nel meno grave reato di _____ (art.315 c. p.).

Altro reato attribuibile all'incaricato di pubblico servizio è quello di _____ (art.320 c.p.).

Altra punibilità è prevista per la _____, in violazione dei doveri inerenti alla funzione o al servizio ovvero abusando della sua qualità, o per aver agevolato in qualsiasi modo la conoscenza _____ (art.326 c.p.); lo stesso vale per colui che _____

(art.328 c.p.), oppure _____ (art.403 c.p.).

4 - Salvaguardia

Qualsiasi fatto previsto dalla legge come reato, è aggravato, a norma dell'articolo 61 n°10 c.p., se commesso contro un pubblico ufficiale o un incaricato di pubblico servizio.

A salvaguardia dell'integrità fisica e del prestigio dell'incaricato di pubblico servizio, è perseguibile il reato di _____ per costringerlo a compiere un atto contrario ai propri doveri o ad omettere un atto d'ufficio o del servizio (art.336 c.p.), e della resistenza esercitata nei confronti dei predetti mentre compiono un atto di ufficio o di servizio (art.337 c.p.)

CAPITOLO 3

PROTEZIONE CIVILE E DIRITTO INTERNAZIONALE UMANITARIO

1 – La Protezione Civile nelle Convenzioni di Ginevra del 1949 e nei Protocolli Aggiuntivi

Dopo la stesura delle Convenzioni di Ginevra, nel 1949, ci si accorse che vi era la necessità di organizzare i soccorsi alle popolazioni colpite da calamità naturali anche durante eventi bellici.

In funzione dell'obbligo a prepararsi ai propri compiti inerenti l'emergenza in caso di disastro o conflitto armato, le Società nazionali della Croce Rossa e Mezzaluna Rossa sono autorizzate dalla Convenzione di Ginevra ad utilizzare l'emblema della Croce Rossa o Mezzaluna Rossa su fondo bianco per le loro attività preventive.

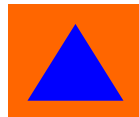
Inoltre, durante la stesura del _____, nel _____, venne inserito un apposito _____, il _____, sulla protezione civile, divenuto legge dello Stato italiano al momento della ratifica di questo da parte del Parlamento, nel 1985, di cui si riportano i principali articoli:

Art.61 *Definisce il campo di applicazione, gli organismi, il personale ed i materiali assegnati alla protezione civile, elencando i 15 compiti principali assegnati a tale servizio.*

Art.62 *Istituisce una protezione per gli organismi di protezione civile ed il loro personale.*

Art.64 *Gli organismi di protezione civile di Stati neutrali o altri Stati non Parti in conflitto, possono intervenire sul territorio di una Parte in conflitto, con il consenso e sotto il controllo di detta Parte.*

Art.66 *comma 4:*



Art.67 *Il personale militare che effettui servizio di protezione civile e che cada in mani nemiche è considerato prigioniero di guerra. Questo deve essere rispettato e protetto, a condizione che:*

- a) sia assegnato permanentemente ed in via esclusiva al servizio di protezione civile;*
- b) non svolga altri compiti militari in zona di guerra;*
- c) possa distinguersi dagli altri membri delle Forze Armate portando il segno distintivo di protezione civile;*
- d) abbia armamento leggero individuale per il mantenimento dell'ordine o per difesa personale;*
- e) non partecipi direttamente alle ostilità;*
- f) svolga attività di protezione civile sul territorio nazionale.*

L'identificazione dei servizi di protezione civile, tramite il segno internazionale, deve avvenire con il consenso delle autorità nazionali.

Art.69 *I bisogni essenziali e le azioni di soccorso della popolazione civile vengono definite ed attuate senza indugio.*

Art.70 *Autorizza le azioni di soccorso di carattere umanitario e imparziale, e ne determina le priorità nella distribuzione dei soccorsi (nell'ordine: fanciulli, donne incinte o partorienti, madri che allattano).*

2- Repressione dell'abuso del simbolo di Croce Rossa

Vale la pena ricordare che i Volontari della Croce Rossa sono anche i custodi dell'uso corretto del simbolo della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa, che è simbolo di Protezione e/o di Identificazione. Ne vanno perciò rilevati e denunciati eventuali abusi e l'uso non corretto (la Legge n°740 del 1912, che reca norme sull'uso illecito del nome e dell'emblema di Croce Rossa, stabilisce che chiunque, senza autorizzazione, utilizzi come emblema la Croce Rossa in campo bianco o fa uso della denominazione di Croce Rossa, è punito con gli arresti fino a 2 anni e con ammende, così come è punibile chiunque li adoperi generando confusione o inganno).

3 - Gli interventi a favore di Rifugiati, Profughi e Sfolliati

Negli anni recenti abbiamo assistito sempre più all'intervento della Protezione Civile a favore della assistenza data, in Italia ed all'estero, a profughi e rifugiati di paesi terzi, laddove le procedure di mobilitazione del personale volontario della CRI rimangono pressoché identiche a quelle previste per gli interventi a carattere nazionale.

Fermo restando che l'azione della Croce Rossa Italiana, anche nell'ambito delle attività del Dipartimento della Protezione Civile, deve sempre essere improntata al rispetto dei principi di Indipendenza, Neutralità e Imparzialità, specialmente se ci si trova ad operare in territorio straniero, dobbiamo renderci conto che la protezione di popolazioni rifugiate pone specifici problemi. Ciò deve intendersi anche in relazione alla conoscenza delle abitudini, della lingua, dei costumi e delle tradizioni, anche religiose, delle persone a cui diamo il nostro aiuto e di cui dovremmo avere giusta conoscenza ed istruzione PRIMA di trovarci ad intervenire sul campo.

Il fatto che dei civili siano costretti a cercare rifugio in altre parti, sia all'interno che all'esterno del proprio paese, è la diretta conseguenza di una violazione del Diritto Internazionale Umanitario, che ha fallito nel proteggerli nel loro ambiente di residenza.

Il termine "rifugiato" si riferisce a una persona che ha cercato rifugio in un altro paese, ovvero che ha attraversato una frontiera internazionale.

Un "profugo" interno (sfolliato) è ancora all'interno dei confini del proprio paese.

Benché entrambe le categorie di persone abbiano spesso necessità molto simili, la loro protezione legale è abbastanza differente e richiede esami differenti.

I RIFUGIATI

Il termine "Rifugiati" venne definito nella Convenzione delle NU relativa allo Status di Rifugiato del 1951 e nel Protocollo del 1967:

" (una persona che) ...a causa di una ben fondata paura di essere perseguitato per ragioni di razza, religione, nazionalità, appartenenza di un particolare gruppo sociale o per opinioni politiche, è fuori del paese della sua nazionalità ed è impossibilitato oppure, per tale paura, è riluttante a servirsi della protezione di quel paese; oppure chi, non avendo una nazionalità e trovandosi fuori del paese dove abitualmente ha la sua residenza, è impossibilitato oppure, per tale paura, è riluttante a ritornarvi." (art. 1(A)2 Conv. NU cit., emendato dall'art. 1(2) del Protocollo del 1967).

Molti rifugiati fuggono dal loro paese non a causa di persecuzioni personali, ma a causa di guerre interne. Essi sono rifugiati dalla violenza, che producono movimenti di popolazioni di massa che sono particolarmente comuni in Africa. La Convenzione per il governo dei specifici aspetti dei Rifugiati in Africa redatta nel 1969 dalla Organizzazione dei Paesi Africani (OAU), conferma questa espansione della definizione tradizionale:

" Il termine "Rifugiati" verrà anche applicato ad ogni persona la quale, a causa di aggressioni esterne, occupazioni, dominazione straniera oppure per eventi che turbino seriamente l'ordine pubblico in una delle parti o nella totalità del suo paese di origine o nazionalità, è costretta a lasciare il luogo di sua abituale residenza al fine di cercare rifugio in un altro luogo al di fuori del proprio paese di origine o nazionalità." (art. 1(2) Conv. OAU cit.)

IL PRINCIPIO DI "NON-RESPINGIMENTO"

Questo principio viene anche ribadito nella Dichiarazione delle NU sull'Asilo territoriale (1967), nella Convenzione dell'OAU per il governo degli aspetti specifici del problema dei Rifugiati in Africa (1969) e nella Convenzione americana per i Diritti Umani (1969).

LA PROTEZIONE NEI PAESI OSPITI

La Convenzione del 1951 concerne i diritti dei rifugiati all'interno dei Paesi ospiti rispetto allo status legale, al lavoro, all'educazione, alla casa ecc. L'articolo 2 della stessa Convenzione stipula che i rifugiati devono conformarsi alle leggi ed ai regolamenti del paese ospite.

Uno dei compiti dell'UNHCR è accertarsi che i rifugiati vengano trattati secondo gli standard internazionalmente riconosciuti.

SOLUZIONI A LUNGO TERMINE

Tre soluzioni possono essere prese in considerazione a lungo termine:

- *Rimpatrio nel paese di origine;*

- Sistemazione nel paese ospite;
- Risistemazione in un terzo paese.

nel paese di origine è la soluzione più appropriata, significando restituire i rifugiati al loro proprio ambiente socioculturale. Il rimpatrio deve essere VOLONTARIO, ed è essenziale che vengano prese delle misure di protezione, inclusa una assicurazione che le condizioni di sicurezza che costrinsero i rifugiati a fuggire siano state risolte, una garanzia che i bisogni essenziali siano assicurati ai rifugiati al loro ritorno (casa, viveri, ecc.), e, infine, misure che diano ai rifugiati la possibilità di trovare un lavoro.

è anche una opzione, se le condizioni di sicurezza del paese di origine rimangono incerte ed il paese ospite accetta di integrare i rifugiati con la popolazione locale.

può essere contemplato quando le prime due soluzioni non sono possibili.

PROTEZIONE DEI PROFUGHI NEL LORO PROPRIO PAESE

Un problema leggermente differente riguarda gli sfollati, che ancora vivono nel proprio paese seppure non nelle proprie case:

“ Quando dei civili sono forzati a lasciare le loro case a causa di serie violazioni del Diritto Internazionale Umanitario, essi sono tuttavia a fortiori protetti da questo Diritto. Questa protezione può derivare dal Diritto applicabile ad entrambi i conflitti, internazionali o interni, in quanto entrambi i tipi di conflitto possono essere causa di spostamento di popolazione all'interno del loro stesso paese.”¹

I civili possono essere costretti ad abbandonare le loro case per molte ragioni, la principale delle quali è senza dubbio il conflitto armato. I conflitti armati possono dare origine a due tipi di spostamenti: nel primo i civili vengono avviati con la forza dalle autorità o da gruppi armati opposti, nel secondo essi fuggono dal generale estendersi della violenza, ad esempio in conseguenza di bombardamenti o carestia.

In entrambi i casi, gli sfollati sono protetti dal Diritto Umanitario. Poiché la maggior parte dei profughi vengono creati durante conflitti armati interni, viene applicata la normativa sui conflitti interni: l'articolo 3 comune alle Convenzioni di Ginevra e al II Protocollo Aggiuntivo. In alcuni casi, comunque, si riscontrano profughi in conflitti internazionali, nel cui caso il Diritto Umanitario viene interamente applicato.

Il Diritto Umanitario protegge all'interno del paese gli sfollati come membri della popolazione civile, la quale beneficia della comprensiva immunità contro gli effetti delle ostilità. Il II Protocollo aggiuntivo proibisce attacchi contro i civili. E' anche proibito distruggere oggetti indispensabili alla sopravvivenza della popolazione civile, così come sono espressamente proibiti gli spostamenti forzati della popolazione (art.17, prot. II). In generale i civili devono essere trattati umanamente. Inoltre gli sfollati sono anche titolati a ricevere assistenza.

¹ Jean-Philippe Lavoyer, “Rifugiati e Profughi interni: Diritto Internazionale e ruolo dell'ICRC”, *Rivista Internazionale della Croce Rossa* 305 (Marzo-Aprile 1995), p. 171

CONSIDERAZIONI FINALI

I profughi sono spesso molto vulnerabili, in particolare quando sono in potere di una autorità che non si trova nelle possibilità oppure si adopera per non assumersi responsabilità per la loro protezione.

Il numero di profughi è sensibilmente aumentato negli anni recenti, e il loro numero supera quello dei rifugiati.

In questo contesto la parola "prevenzione" assume il significato di possibilità di vigilare contro una situazione dove una popolazione possa essere obbligata ad abbandonare i propri luoghi usuali di dimora per ragioni di sicurezza.

Il Diritto Internazionale Umanitario contiene i necessari provvedimenti atti a proteggere le popolazioni civili e condiscendenti con esso dovrebbe salvarli dal fuggire durante un conflitto armato.

Prevenzione a questo livello, allora, significa assicurare che il Diritto Internazionale Umanitario sia applicato e "gli Stati dovrebbero oltremodo aderire ad una politica designata a prevenire tali spostamenti. Per questo, maggiore importanza avrà l'essere attaccati al rispetto del Diritto Umanitario".²

² "L'ICRC e i Profughi interni", *Rivista Internazionale della Croce Rossa* 305 (Marzo-Aprile 1995), p. 183

CAPITOLO 4

LA STRUTTURA OPERATIVA DI PROTEZIONE CIVILE A LIVELLO PROVINCIALE E REGIONALE

1. Cenni sull'amministrazione periferica dello Stato italiano

Lo Stato, al fine di garantire una migliore organizzazione amministrativa, decentra una parte della sua potestà ad alcuni suoi organi periferici, che formano le circoscrizioni amministrative.

Questa ripartizione del territorio viene sancita nell'art.114 della Costituzione Italiana e nell'art.129, della stessa Costituzione, che afferma che "le Province ed i Comuni sono anche circoscrizioni di decentramento statale e regionale".

- LA PREFETTURA

La Prefettura è l'ufficio che, alle dipendenze del Ministero dell'Interno, svolge nella Provincia le funzioni amministrative generali dello Stato. L'organo dell'amministrazione attiva di questa funzione è il Prefetto, l'autorità più alta dello Stato nella Provincia.

Spetta al Prefetto: il coordinamento della vita amministrativa; l'assicurazione dell'unità di indirizzo di tutti i servizi che spettano allo Stato; la tutela dell'ordine pubblico; l'emanazione di provvedimenti urgenti richiesti nel pubblico interesse e la possibilità di richiedere l'intervento delle Forze Armate per il mantenimento dell'ordine sociale e civile; predisporre il piano per fronteggiare l'emergenza su tutto il territorio della Provincia e curarne l'attuazione (comma 1); operare quale delegato del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Sottosegretario per il Coordinamento della Protezione Civile (comma 3). Per l'organizzazione in via permanente e l'attuazione dei servizi di emergenza si avvale anche degli Enti e delle altre Istituzioni che fanno parte della Struttura operativa della Protezione Civile.

- LA PROVINCIA

"Le Province partecipano all'organizzazione ed all'attuazione del Servizio nazionale della Protezione Civile, assicurando lo svolgimento dei compiti relativi alla rilevazione, alla raccolta ed alla elaborazione dei dati interessanti la protezione civile, alla predisposizione di programmi provinciali di previsione e prevenzione e alla loro realizzazione, in armonia con i programmi nazionali e regionali".

In ogni capoluogo si trova il Comitato provinciale di protezione civile, presieduto dal Presidente dell'Amministrazione provinciale o da un suo delegato, a cui partecipa un rappresentante del Prefetto.

- IL COMUNE

Ogni Comune può dotarsi di una struttura di protezione civile e, specificatamente, il Sindaco viene indicato come "...autorità comunale di protezione civile. Al verificarsi dell'emergenza nell'ambito del territorio comunale, il Sindaco assume la direzione ed il coordinamento dei servizi di soccorso e di assistenza alle popolazioni colpite e provvede agli interventi necessari dandone immediata comunicazione al Prefetto ed al Presidente della Giunta regionale" (comma 3). Quando non riesce a fronteggiare l'evento con i mezzi a disposizione, chiede l'intervento di altre forze e strutture al Prefetto (comma 4).

2. Le autorità di Protezione Civile a livello locale

- IL SINDACO *a livello comunale. Coordina gli interventi per eventi calamitosi che possono essere affrontati e circoscritti all'interno del territorio del Comune;*
- IL PREFETTO *a livello provinciale. Coordina gli interventi per eventi calamitosi che interessino più comuni o l'intero territorio provinciale.*

3. L'organizzazione periferica della C.R.I.

Con l'entrata in vigore del nuovo Statuto, l'organizzazione amministrativa periferica della Croce Rossa Italiana è affidata al Comitato Regionale e al Comitato provinciale. A quest'ultimo fanno riferimento i Comitati Locali.

- IL COMITATO REGIONALE (art.27, Statuto della CRI, DPCM 110/97)

Il suo ruolo è quello di svolgere compiti di indirizzo, di coordinamento delle attività della Croce Rossa Italiana nell'ambito della Regione e controllare l'attività dei Comitati provinciali. In ambito di Protezione Civile questo compito viene affidato al Delegato Regionale CRI di Protezione Civile.

Organi del Comitato regionale sono:

1. *Il Presidente regionale;*
2. *Il Consiglio direttivo regionale.*

Del Consiglio direttivo regionale fa parte di diritto la carica di vertice regionale delle componenti

- IL COMITATO PROVINCIALE (art.32, Statuto della CRI, DPCM 110/97)

Viene istituito dal Presidente generale, ed il suo ruolo è promuovere e svolgere l'attività della Croce Rossa Italiana nell'ambito della Provincia.

Organi del Comitato provinciale sono:

1. *L'Assemblea dei Soci attivi;*
2. *Il Consiglio direttivo;*
3. *Il Presidente del Comitato provinciale.*

All'Assemblea, che si pronuncia sul programma delle attività del Comitato provinciale predisposto dal Consiglio direttivo, partecipa di diritto il vertice di ogni singola componente volontaria operante nella giurisdizione del Comitato stesso.

ALLEGATI

