

IL QUADRO GIURIDICO PER LA RISPOSTA INTERNAZIONALE AI DISASTRI IN ITALIA



realizzato per conto di

col supporto di



Croce Rossa Italiana



ALMA MATER STUDIORUM
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA
DIPARTIMENTO DI SCIENZE GIURIDICHE



**IL QUADRO GIURIDICO
PER LA RISPOSTA INTERNAZIONALE
AI DISASTRI IN ITALIA**

Responsabilità scientifica

Il presente rapporto è stato redatto per conto della Croce Rossa Italiana e dell'*International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies* da **Mauro Gatti**, assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università di Bologna, con la supervisione scientifica di Federico Casolari (Università di Bologna).

Il lavoro è stato svolto con il supporto di: David Fisher ed Elyse Mosquini dell'IFRC Disaster Law Programme;¹ Giulio Bartolini (Università Roma Tre), Flavia Zorzi Giustiniani (Università Uninettuno) ed Emanuele Sommario (Scuola Superiore Sant'Anna) dell'International Disaster Law Project; Fabio Strinati e Fabio Carturan della Croce Rossa Italiana; Luigi D'Angelo, Danilo Bilotta, Ambra Sorrenti e altro personale del Dipartimento della Protezione Civile. Il rapporto è parte di un più ampio studio del quadro giuridico relativo ad alcuni Paesi membri dell'UE (che comprende anche Finlandia, Islanda, Irlanda, Lettonia e Polonia).

La responsabilità per il contenuto scientifico del rapporto, così come di ogni errore od omissione ivi contenuti, è da attribuirsi esclusivamente all'autore.

L'International Disaster Law Project

Questo rapporto è stato preparato nell'ambito dell'*International Disaster Law Project* (IDLP), un'iniziativa di ricercatori di quattro università italiane (Uninettuno, Università di Bologna, Università di Roma Tre e Scuola Superiore Sant'Anna), finanziata dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, attraverso il programma FIRB "Futuro in Ricerca 2012".²

L'obiettivo principale dell'IDLP è migliorare l'efficacia dei meccanismi internazionali preposti alla prevenzione e alla gestione dei disastri. Al fine di raggiungere questo obiettivo, il Progetto mira a: identificare le norme internazionali esistenti in materia di prevenzione e gestione dei disastri; sviluppare un vocabolario condiviso rispetto ai disastri; classificare diritti, doveri e responsabilità di Stati, organizzazioni internazionali e attori non statuali; sviluppare un catalogo dei diritti delle vittime di disastri; definire il quadro giuridico che regola l'esecuzione delle operazioni internazionali di risposta ai disastri; descrivere i meccanismi regionali nell'area della risposta ai disastri; valutare il grado di incorporazione del diritto internazionale dei disastri nei sistemi giuridici nazionali.

I risultati principali del progetto sono: (i) eventi (conferenze, seminari, laboratori);³ (ii) pubblicazioni scientifiche (articoli, libri, saggi, newsletter);⁴ (iii) codici di condotta e manuali funzionali a promuovere l'applicazione del diritto internazionale dei disastri da parte dei soggetti interessati; (iv) raccomandazioni di riforma legislativa e regolamentare rispetto alle problematiche specifiche del sistema giuridico italiano (le quali sono oggetto del presente rapporto).

Il Progetto è sviluppato da quattro unità di ricerca: Università Internazionale Telematica Uninettuno – coordinatore nazionale: Flavia Zorzi Giustiniani; Scuola Superiore Sant'Anna – coordinatore: Emanuele Sommario; Università Roma Tre – coordinatore: Giulio Bartolini; Università di Bologna – coordinatore: Federico Casolari.

Per ulteriori informazioni, si veda il sito Internet del Progetto: <http://disasterlaw.sssup.it>.

¹ Si veda il sito <http://www.ifrc.org/en/what-we-do/disaster-law/>. Ultimo accesso: 24 luglio 2014.

² <http://futuroinricerca.miur.it/index2012.html>. Ultimo accesso: 24 luglio 2014.

³ <http://disasterlaw.sssup.it/events/>. Ultimo accesso: 24 luglio 2014.

⁴ Si veda <http://disasterlaw.sssup.it/publications/>. Ultimo accesso: 24 luglio 2014.

ISBN 978-88-7000-667-4

© Croce Rossa Italiana e International Federation of Red Cross and Red Cross Societies, 2015
Immagini di **Croce Rossa Italiana**

Progetto grafico e impaginazione STEM Mucchi (Modena)

Indice

Abbreviazioni.....	V
Sintesi del rapporto	VI
Introduzione	IX
Nota metodologica.....	X
PRIMA PARTE – IL CONTESTO DELL’ANALISI.....	1
Capitolo 1 – Possibili scenari di rischio	3
1. Rischio sismico	5
2. Rischio vulcanico	5
3. Rischio maremoti.....	5
4. Rischio meteo-idrogeologico e idraulico	6
5. Rischio incendi boschivi	6
6. Rischio industriale.....	6
7. Rischio CBRN.....	7
Capitolo 2 – Il sistema giuridico italiano.....	9
1. Le fonti del diritto italiano	11
2. L’adattamento al diritto internazionale	12
3. L’adattamento del diritto italiano al diritto dell’Unione Europea.....	13
4. La separazione dei poteri a livello statale.....	15
5. La distribuzione delle competenze tra Stato e autorità territoriali.....	16
Capitolo 3 – Il servizio della Protezione Civile	19
1. La ripartizione delle competenze di protezione civile fra Stato ed enti territoriali	21
2. Le strutture operative del Servizio della Protezione Civile	23
3. La Croce Rossa Italiana	24
4. La partecipazione delle strutture private alle attività di protezione civile	25
Capitolo 4 – L’Italia e la cooperazione internazionale nella risposta ai disastri	27
1. La cooperazione in seno a organizzazioni internazionali diverse dall’UE	29
2. La cooperazione prevista da accordi multilaterali	30
3. La cooperazione bilaterale.....	32
4. Il Meccanismo Unionale di Protezione Civile	34
5. L’intervento della Protezione Civile italiana all’estero.....	36

SECONDA PARTE – RISULTATI PRINCIPALI DELLA RICERCA.....	39
Capitolo 5 – Aspetti istituzionali della gestione dell’aiuto internazionale.....	41
1. Caratterizzazione dell’evento disastroso e possibilità di intervento internazionale.....	43
2. Lo stato di emergenza come facilitatore dell’assistenza internazionale.....	43
3. L’allerta precoce internazionale	44
4. La richiesta di assistenza internazionale.....	45
5. Il termine dell’assistenza internazionale.....	47
Capitolo 6 – Gli attori internazionali nell’ordinamento italiano	49
1. Gli attori internazionali come soggetti dell’ordinamento italiano	51
2. Il concorso degli enti pubblici stranieri al Servizio della Protezione Civile	51
3. La partecipazione delle ONG estere alla protezione civile italiana.....	52
4. Il coordinamento dell’aiuto internazionale.....	55
5. Lo scambio di informazioni fra attori internazionali e autorità di protezione civile	57
Capitolo 7 – Il personale	59
1. Gli operatori internazionali come “incaricati di pubblico servizio”	61
2. Privilegi e immunità degli operatori internazionali.....	63
3. L’ingresso in Italia del personale internazionale	63
4. Il permesso di soggiorno.....	66
5. Gli operatori internazionali e il diritto del lavoro italiano.....	67
6. Il riconoscimento delle qualifiche professionali	69
Capitolo 8 – I beni e l’equipaggiamento	71
1. Barriere all’esportazione e importazione.....	73
2. Importazione di alimenti	74
3. Importazione di medicinali	75
4. Importazione di animali	76
5. Importazione di beni a doppio uso	77
6. Importazione di valuta.....	77
7. Importazione di apparecchi per le telecomunicazioni	77
8. Regole inerenti ai beni umanitari non utilizzati	78
Capitolo 9 – Circolazione e trasporto degli aiuti	79
1. Accesso alle vittime	81
2. Attracco di navi	81
3. Aerei	82
4. Veicoli a motore	82
Conclusioni	85
Raccomandazioni	87
Allegato 1 – Fonti consultate per la redazione del rapporto.....	89
Allegato 2 – Questionario inviato alla CRI e alle amministrazioni dello Stato.....	97

Abbreviazioni

AIFA	Agenzia Italiana del Farmaco
AII	Adriatic Ionian Initiative
c.p.	Codice penale
CBRN	Chimico biologico radiologico nucleare
CE	Comunità Europea
CRI	Croce Rossa Italiana
D	Decreto
Dec	Decisione UE
DIM	Decreto inter-ministeriale
DG ECHO	Direzione generale International Cooperation, Humanitarian Aid and Crisis Response
Dir	Direttiva UE
DL	Decreto legge
DLgs	Decreto legislativo
DM	Decreto ministeriale
DPC	Dipartimento della Protezione Civile
DPCM	Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri
DPR	Decreto del Presidente della Repubblica
EADRCC	Atlantic Disaster Response Coordination Centre
EMA	Agenzia Europea del Farmaco (European Medicines Agency)
ERCC	Emergency Response Coordination Centre
EUR	Euro
Euratom	Comunità Europea dell'Energia Atomica
FFAA	Forze Armate
FIRE	Force d'Intervention Rapide Européenne
GUUE	Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea
HNSG	Host Nation Support Guidelines
IDRL	International Disaster Response Law
IFRC	International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies
INSARAG	Search and Rescue Advisory Group
IVA	Imposta sul valore aggiunto
IVASS	Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni
L	Legge ordinaria
LP	Legge provinciale
LR	Legge regionale
NATO	North-Atlantic Treaty Organization
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
ONG	Organizzazione non governativa
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
PPRD	Prevention, Preparedness and Response to Natural and Man-made Disasters Programme
Reg	Regolamento UE
TFUE	Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea
THW	Technisches Hilfswerk (Agenzia federale tedesca di protezione civile)
TUE	Trattato sull'Unione Europea
TWIST	Tidal Wave in South Tyrrhenian Sea (esercitazione protezione civile)
UCI	Ufficio Centrale Italia
UE	Unione Europea
VVF	Vigili del Fuoco

Sintesi del rapporto

L'Italia è spesso colpita da eventi calamitosi di origine prevalentemente naturale, quali alluvioni e terremoti, e ha quindi sviluppato un meccanismo di risposta che si è dimostrato efficace in numerose occasioni. Ciò nonostante, il Paese potrebbe necessitare dell'aiuto internazionale in caso di disastri particolarmente gravi. Peraltro, il consolidarsi dei rapporti tra organizzazioni non governative italiane e straniere, nonché fra enti territoriali italiani e stranieri, rende possibile l'ingresso in Italia di aiuti esteri anche nei casi in cui le risorse nazionali sarebbero astrattamente sufficienti.

L'esperienza di altri Paesi dimostra che numerose regole nazionali possono complicare la fornitura di assistenza internazionale in caso di disastro. Questo rapporto cerca di individuare i principali ostacoli che il diritto vigente crea per la cooperazione internazionale nel contesto della risposta a disastri verificatisi in Italia, utilizzando come termini di riferimento le *Guidelines for the domestic facilitation and regulation of international disaster relief and initial recovery assistance* (d'ora in poi anche Linee guida IDRL), adottate dagli Stati parte delle Convenzioni di Ginevra alla trentesima conferenza internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa (2007), nonché le *EU Host Nation Support Guidelines* (HNSG), un documento non vincolante preparato dal personale della Commissione Europea con il contributo degli Stati Membri, che identifica le soluzioni che gli Stati colpiti da un disastro dovrebbero adottare, nella fase di ricezione dell'assistenza internazionale, per gestire la pianificazione d'emergenza, la gestione dell'emergenza, il coordinamento dell'aiuto, la logistica, i trasporti e le questioni giuridiche e finanziarie. Il rapporto mira anche a suggerire soluzioni (prevalentemente) normative che possano contribuire a facilitare la cooperazione internazionale che si renda necessaria per far fronte a calamità occorse sul territorio italiano.

L'analisi svolta rivela che l'Italia ha sviluppato un avanzato e flessibile sistema di protezione civile. Inoltre, la partecipazione a numerose iniziative di cooperazione a livello internazionale ed europeo, a partire dal Meccanismo di protezione civile dell'Unione Europea (UE), ha contribuito a rafforzare la preparazione e le potenzialità del Paese. Ad oggi, l'Italia ha utilizzato sporadicamente l'assistenza internazionale e, quando l'ha fatto, la cooperazione non si è rivelata problematica. Sembra, invero, che il diritto italiano sia per lo più coerente con le Linee guida IDRL e le HNSG, specialmente con riferimento alla regolamentazione dell'assistenza avente origine in altri Stati membri dell'UE.

La ricerca, tuttavia, ha indicato anche alcuni problemi, cui sarebbe opportuno porre rimedio al fine di assicurare *pro futuro* la fornitura di un'assistenza internazionale efficace e affidabile. In primo luogo, il quadro istituzionale della protezione civile italiana appare frammentato: numerosi organi, con poteri e risorse diversi, intervengono contemporaneamente nella risposta ai disastri. In secondo luogo, il diritto applicabile non è sempre di facile individuazione: vi sono molteplici strumenti che regolano la risposta ai disastri e la loro interazione e interpretazione risulta spesso complessa. In terzo luogo, talune regole possono ostacolare l'ingresso degli aiuti: in alcuni casi, il diritto vigente potrebbe pertanto impedire la fornitura dell'assistenza, o scoraggiarla attraverso oneri procedurali o finanziari.

Per garantire una soluzione efficace a questi problemi è necessario intervenire sui difetti del diritto interno, chiarendo le norme applicabili, abrogando quelle obsolete e introducendo norme specificamente volte a regolare e facilitare la cooperazione internazionale in caso di disastro.

A tal fine, si propone alle autorità competenti di valutare l'opportunità di dare seguito ad alcune raccomandazioni:

1. Il legislatore italiano potrebbe chiarire il quadro giuridico applicabile alle attività di protezione civile, abrogando gli strumenti obsoleti e consolidando i diversi strumenti vigenti in un'unica legge.
2. Il legislatore potrebbe definire con maggiore precisione i poteri degli organi coinvolti nella risposta ai disastri.
3. Le autorità regionali potrebbero considerare l'inserimento della Croce Rossa Italiana fra gli enti che partecipano di norma negli organi regionali che si occupano del coordinamento operativo della risposta ai disastri.
4. Il legislatore potrebbe introdurre disposizioni volte esplicitamente a regolare la cooperazione internazionale in caso di disastro. A tal fine, sarebbe utile definire, in primo luogo, le situazioni in cui l'aiuto esterno può essere utilizzato, ad esempio chiarendo se tale aiuto può essere usato nel caso di eventi di tipo "b".
5. Il legislatore potrebbe indicare l'organo competente (o gli organi competenti) a richiedere e coordinare l'aiuto internazionale, se necessario distinguendo le rispettive responsabilità nel contesto dei diversi tipi di evento disastroso.
6. Anche le procedure per l'allerta precoce e la richiesta di assistenza internazionale potrebbero essere definite in dettaglio, a livello legislativo o infra-legislativo.
7. La posizione degli attori internazionali (Stati terzi, organizzazioni internazionali e ONG) nella struttura istituzionale italiana potrebbe essere chiarita. Una possibilità consiste nel menzionare espressamente tali enti fra le strutture che contribuiscono al Servizio della Protezione Civile. Potrebbe essere particolarmente utile chiarire la posizione delle ONG straniere nel Servizio.
8. Il legislatore potrebbe chiarire lo *status* del personale internazionale. Laddove dipendenti e volontari di enti esteri non fossero considerati come incaricati di pubblico servizio, il legislatore potrebbe definire i loro obblighi e diritti in dettaglio, al fine di assicurare la loro protezione e il loro controllo.
9. Il legislatore e le amministrazioni competenti potrebbero adottare delle regole che facilitino l'ingresso e la permanenza in Italia di operatori che non sono cittadini dell'UE. Tali regole potrebbero prendere la forma di procedure facilitate, di visti specifici per operatori internazionali in caso di disastro, o anche di deroghe agli attuali requisiti per l'ottenimento di visti e permessi di soggiorno. Sarebbe altresì possibile eliminare gli adempimenti tributari e burocratici attualmente imposti al personale che entra in Italia in seguito ad un disastro.
10. Il riconoscimento delle qualifiche straniere potrebbe essere semplificato. Gli operatori con cittadinanza UE e qualifica UE potrebbero essere esentati dall'obbligo di informare l'amministrazione competente della loro intenzione di praticare la propria professione in Italia. Il riconoscimento delle qualifiche UE ottenute da cittadini non-UE potrebbe essere eccezionalmente accettato, durante la risposta ai disastri, alle stesse condizioni applicabili ai cittadini UE con qualifica UE. Le autorità italiane potrebbero altresì considerare la facilitazione, procedurale e/o sostanziale, del riconoscimento delle qualifiche non-UE.
11. Il legislatore e le amministrazioni competenti potrebbero introdurre procedure facilitate per l'importazione, da Paesi non-UE, di beni ed equipaggiamento funzionali alla risposta ai disastri.
12. Il legislatore potrebbe esentare il cibo importato, e necessario alla risposta ad un disastro, dagli oneri finanziari derivanti dai controlli alle frontiere.

13. Il legislatore potrebbe facilitare l'importazione di medicinali, liberalizzando, durante la risposta ai disastri, l'importazione delle medicine il cui uso è già stato autorizzato in altri Stati membri dell'UE.
14. L'Italia potrebbe farsi promotrice di modifiche alla legislazione dell'UE sulla circolazione degli animali, volte a limitare i requisiti previsti per l'ingresso di cani da soccorso.
15. Le autorità italiane potrebbero valutare la possibilità di ratificare la Convenzione di Tampere (*Convention on the Provision of Telecommunication Resources for Disaster Mitigation and Relief Operations*) e di applicarla internamente.
16. L'amministrazione competente potrebbe introdurre procedure facilitate per l'ingresso in Italia di navi che trasportano beni funzionali all'assistenza in caso di disastro.
17. Il legislatore potrebbe facilitare l'ingresso di aerei civili stranieri, esentandoli dal pagamento di tributi.
18. Il legislatore potrebbe consentire agli attori internazionali di non immatricolare i propri autoveicoli in Italia per tutta la durata della loro missione. Si potrebbe altresì consentire agli operatori esteri (almeno, ad *alcuni* operatori) di utilizzare dispositivi di segnalazione luminosa e sonora.
19. Laddove non fosse possibile risolvere i problemi succitati attraverso modifiche del diritto vigente, sarebbe almeno auspicabile definire in via anticipata dei contenuti standard per le ordinanze emergenziali del Capo del Dipartimento della Protezione Civile, i quali consentano di disapplicare celermente le norme interne più problematiche per la cooperazione internazionale.
20. Le autorità italiane potrebbero predisporre un documento sintetico in lingua inglese, anche sulla base delle *Host Nation Support Guidelines* della Commissione europea, che fornisca informazioni sulle regole e procedure della protezione civile italiana, nonché sui diritti e doveri del personale straniero che si occupa di risposta ai disastri in Italia.

Introduzione

L'Italia è spesso colpita da eventi calamitosi di origine prevalentemente naturale, quali alluvioni e terremoti, e ha quindi sviluppato un meccanismo di risposta che si è dimostrato efficace in numerose occasioni. Ciò nonostante, il Paese potrebbe necessitare dell'aiuto internazionale in caso di disastri particolarmente gravi. Peraltro, il consolidarsi dei rapporti tra organizzazioni non governative italiane e straniere, nonché fra enti territoriali italiani e stranieri, rende possibile l'ingresso in Italia di aiuti esteri anche nei casi in cui le risorse nazionali sarebbero astrattamente sufficienti.

L'esperienza di altri Paesi dimostra che numerose regole nazionali possono complicare la fornitura di assistenza internazionale in caso di disastro. Questo rapporto cerca di individuare i principali ostacoli che il diritto vigente crea per la cooperazione internazionale nel contesto della risposta a disastri verificatisi in Italia, utilizzando come termine di riferimento le *Guidelines for the domestic facilitation and regulation of international disaster relief and initial recovery assistance* (d'ora in poi, anche Linee guida IDRL), adottate dagli Stati parte delle Convenzioni di Ginevra alla trentesima conferenza internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa (2007),¹ nonché le *EU Host Nation Support Guidelines* (HNSG),² un documento non vincolante preparato dal personale della Commissione europea con il supporto degli Stati membri, che identifica le soluzioni che gli Stati colpiti da un disastro dovrebbero adottare, nella fase di ricezione dell'assistenza internazionale, per gestire la pianificazione d'emergenza, la gestione dell'emergenza, il coordinamento dell'aiuto, la logistica, i trasporti e le questioni giuridiche e finanziarie.³ Il rapporto mira anche a suggerire soluzioni (prevalentemente) normative che possano contribuire a facilitare la cooperazione internazionale che si renda necessaria per far fronte a calamità occorse sul territorio italiano.

Il rapporto si divide in due parti. La prima presenta il contesto generale relativo alla risposta ai disastri in Italia e introduce i possibili scenari di rischio (capitolo 1), il sistema giuridico italiano (capitolo 2), il Servizio della Protezione Civile (capitolo 3) e i principali ambiti di cooperazione tra l'Italia e altri attori internazionali (capitolo 4). La seconda parte del rapporto analizza le regole applicabili alla cooperazione internazionale in Italia, e si focalizza sugli aspetti istituzionali della risposta ai disastri (capitolo 5), sullo *status* degli attori internazionali nel sistema italiano (capitolo 6), sulle regole applicabili al personale internazionale (capitolo 7), sull'importazione ed esportazione di beni necessari alla risposta ai disastri (capitolo 8) e sulla circolazione e il trasporto degli aiuti (capitolo 9). La conclusione riassume i risultati dell'analisi, mentre l'ultima sezione contiene delle raccomandazioni per le istituzioni italiane ed europee, volte a favorire il superamento dei problemi principali individuati nel rapporto.

¹ IFRC, *Guidelines for the domestic facilitation and regulation of international disaster relief and initial recovery assistance*, disponibili al sito <https://www.ifrc.org/en/what-we-do/idrl/idrl-guidelines/>. Ultimo accesso: 13 luglio 2014.

² SWD(2012) 169 final, disponibile al sito http://ec.europa.eu/echo/files/about/COMM_PDF_SWD%2020120169_F_EN_.pdf. Ultimo accesso: 14 luglio 2014. Si veda di seguito il capitolo 4.2.

³ Si veda di seguito il capitolo 4.4.

Le fonti del rapporto sono, in primo luogo, fonti giuridiche in senso stretto, ovverossia la Costituzione italiana, le leggi italiane, gli atti aventi forza di legge, le leggi e regolamenti delle regioni e province autonome, nonché il diritto primario e secondario dell'Unione Europea (d'ora innanzi anche "Unione" e "UE") e gli accordi internazionali conclusi dall'Italia e dall'Unione. Dato che il rapporto mira a ricostruire la prassi, si sono tenute in conto anche delle fonti sussidiarie. Si sono analizzati quindi atti interni alle amministrazioni o di *soft law*, i quali consentono di rinvenire l'interpretazione del diritto più suscettibile di prevalere nella pratica. Le fonti documentali consultate sono elencate nell'allegato I.

Si è altresì inviato un questionario (contenuto nell'allegato II) alla Croce Rossa Italiana (CRI), al Dipartimento della Protezione Civile (DPC), al Ministero dell'Interno, al Ministero della Salute, al Ministero dei trasporti, al Ministero degli Esteri e all'Agenzia delle Dogane. Si sono richieste informazioni su intese internazionali agli uffici di protezione civile delle regioni e province autonome frontaliere o prossime ai confini,¹ nonché ai prefetti delle province frontaliere.² La prassi è stata infine ricostruita attraverso interviste di operatori della protezione civile e l'osservazione diretta dell'esercitazione internazionale *Tidal Wave in South Tyrrhenian Sea* (Salerno, ottobre 2013), organizzata dal DPC, cui hanno partecipato operatori di altri Paesi UE.³

Nella stesura del rapporto si è fatto riferimento anche a fonti secondarie, in particolare al rapporto OCSE sul sistema italiano di protezione civile⁴ e allo studio del sistema di sicurezza civile italiano recentemente pubblicato dall'Istituto Affari Internazionali.⁵

La terminologia utilizzata nel rapporto è coerente col diritto italiano, con due eccezioni. Il termine "disastro" viene qui impiegato attribuendogli il significato indicato dalle Linee Guida IDRL, ovvero: "un serio impedimento al funzionamento della società, che genera una significativa, diffusa minaccia alla vita umana, alla salute, alla proprietà, all'ambiente, che può derivare da incidenti, cause naturali o attività umana, e che può avere uno sviluppo immediato o essere il risultato di un processo di lungo termine, ad esclusione dei conflitti armati."⁶ In secondo luogo, l'espressione "organizzazione non governativa" (ONG) è utilizzata per indicare – secondo l'uso corrente a livello internazionale – ogni organizzazione privata non a scopo di lucro, e non soltanto quegli enti che si qualificano come ONG ai sensi del diritto italiano.

¹ Bolzano, Friuli Venezia-Giulia, Liguria, Lombardia, Piemonte, Trento, Valle d'Aosta, Veneto.

² Belluno, Bolzano, Como, Cuneo, Gorizia, Imperia, Sondrio, Torino, Trieste, Udine, Varese, Verbano Cusio Ossola. Sebbene non esistano intese prefettizie in materia, la prefettura di Imperia segnala che delle bozze di protocolli operativi transfrontalieri col Dipartimento delle Alpi Marittime (Francia) sono attualmente oggetto di discussione. A tal proposito si veda il sito della prefettura di Imperia, http://www.prefettura.it/imperia/news/71265.htm#News_38217. Ultimo accesso: 7 luglio 2014. La prefettura di Trieste menziona invece l'iniziativa "friends for emergency", volta a favorire la cooperazione transfrontaliera in materia di protezione civile (www.friends4emergencies.eu/it/). L'iniziativa non è comunque volta a introdurre modifiche legislative.

³ Per maggiori dettagli, si veda il sito del DPC, http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/en/view_dossier.wp?contentId=DOS41830. Ultimo accesso: 14 luglio 2014.

⁴ OECD Reviews of Risk Management Policies: Italy 2010 - Review of the Italian National Civil Protection System (OCSE 2010), disponibile all'indirizzo <http://www.oecd.org/italy/oecdreviewsofriskmanagementpoliciesitaly.htm>. Ultimo accesso: 8 luglio 2014.

⁵ Di Camillo et al., *Il sistema di sicurezza civile italiano* (IAI, 2014).

⁶ Art. 2(1) Linee guida IDRL: "Disaster" means a serious disruption of the functioning of society, which poses a significant, widespread threat to human life, health, property or the environment, whether arising from accident, nature or human activity, whether developing suddenly or as the result of long-term processes, but excluding armed conflict."

Gli atti citati nel rapporto sono indicati nella forma [tipo dell'atto] [numero]/[anno], es. L 225/1992. Fanno eccezione le direttive e le decisioni non legislative dell'UE, che si indicano per consuetudine nella forma [tipo dell'atto] [anno]/[numero]. Nei casi in cui manca la numerazione ufficiale dello strumento consultato, si indica la data dello stesso. Per praticità di consultazione, i riferimenti alla *Gazzetta ufficiale* non sono inclusi nel rapporto. Sempre al fine di facilitare la comprensione del testo, i riferimenti del rapporto sono sempre agli atti nella versione attualmente in vigore. Ad esempio, un riferimento alla L 225/1992 deve intendersi alla legge così come emendata fino al luglio 2014.⁷

Il rapporto tiene conto, salvo diversa indicazione, degli sviluppi della prassi e della normativa intercorsi in materia al 31 luglio 2014.

⁷ Oltre che nelle fonti di cognizione ufficiali (ad es. la *Gazzetta Ufficiale*), gli atti citati nel rapporto sono disponibili in siti Internet di più facile consultazione. Le fonti italiane sono in genere disponibili al sito Normattiva (<http://www.normattiva.it/ricerca/semplice>; ultimo accesso: 8 luglio 2014), che riporta gli atti in vigore, così come eventualmente emendati. Gli accordi internazionali conclusi dall'Italia sono pubblicati nell'Archivio dei Trattati Internazionali Online (ATRIO) del Ministero degli Esteri (<http://itra.esteri.it/>; ultimo accesso: 8 luglio 2014); lo *status* degli accordi e gli estremi dei provvedimenti interni di esecuzione degli stessi sono qui individuati a partire da tale banca dati. Le fonti di diritto UE sono pubblicate nel sito EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>; ultimo accesso: 8 luglio 2014).

PRIMA PARTE

IL CONTESTO DELL'ANALISI

Addestramento attività di biocontenimento, 2014



POSSIBILI SCENARI DI RISCHIO



L'Italia è periodicamente soggetta a disastri di vario genere. In questo capitolo si dà conto in modo sintetico delle principali fonti di rischio per il Paese, cioè il rischio sismico (paragrafo 1), vulcanico (2), i maremoti (3), il rischio meteo-idrogeologico e idraulico (4), gli incendi boschivi (5), gli incidenti industriali (6) e il rischio chimico-batterologico-radiologico-nucleare (7).*



* I dati statistici menzionati nel presente capitolo, quando non altrimenti indicato, sono tratti dal sito istituzionale del DPC, www.protezionecivile.gov.it. Ultimo accesso: 8 luglio 2014.

1. Rischio sismico
2. Rischio vulcanico
3. Rischio maremoti
4. Rischio meteo-idrogeologico e idraulico
5. Rischio incendi boschivi
6. Rischio industriale
7. Rischio CBRN

1. Rischio sismico

L'Italia è uno dei Paesi a maggiore rischio sismico del Mediterraneo, per la frequenza dei terremoti che hanno interessato il suo territorio in passato e per l'intensità di questi ultimi.¹ La sismicità si concentra soprattutto, ma non esclusivamente, lungo la catena degli Appennini e nella fascia vulcanica tirrenica.

Negli ultimi 31 anni sono stati registrati più di 150.000 eventi sismici in Italia, la maggior parte dei quali non è stata avvertita dalla popolazione.² Più di 50 terremoti hanno avuto una magnitudo Richter superiore a 5.0. I più forti terremoti di questo periodo sono avvenuti in tempi recenti. Il terremoto che ha colpito l'Abruzzo il 6 aprile 2009 era di magnitudine 6.3, e ha causato 308 vittime. Un altro terremoto importante ha interessato l'Emilia-Romagna, la Lombardia e il Veneto il 20 e il 29 maggio 2012 (magnitudine 5.9), e ha causato la morte di 27 persone. I terremoti hanno un impatto notevole anche in termini economici e sociali. Negli ultimi 40 anni gli eventi sismici hanno causato danni per circa 80 miliardi di EUR, oltre ai danni al patrimonio storico, artistico e monumentale.

Il rapporto fra i danni causati dai terremoti e la loro magnitudine è più alto rispetto a quello che si verifica in altri Paesi ad elevata sismicità, per via dell'elevata densità abitativa e della notevole fragilità del patrimonio edilizio italiano. Sembra altresì che manchi una sufficiente sensibilizzazione al problema. Recenti ricerche mostrano, infatti, come 9 cittadini su 10 residenti nelle zone a più alto rischio non abbiano una corretta percezione del pericolo che potrebbe derivare da un terremoto.³

2. Rischio vulcanico

Sebbene meno frequenti e devastanti dei terremoti, le eruzioni vulcaniche rappresentano un forte rischio per l'Italia. Vi sono numerosi vulcani nel Paese: Campi Flegrei, Colli Albani, Etna, Ischia, Isola Ferdinandea, Lipari, Panarea, Pantelleria, Stromboli, Vesuvio e Vulcano. Complessivamente, negli ultimi mille anni si sono avute più di trecento eruzioni, di cui una quota significativa ha interessato zone abitate. Il rischio vulcanico è ulteriormente accresciuto dall'attività umana, la quale spesso non ha tenuto conto della pericolosità dei vulcani, soprattutto nell'ambito della pianificazione urbanistica. Nell'ultimo secolo vi sono state circa 500 vittime a causa delle eruzioni. Le aree abitate esposte a pericoli vulcanici sono: la zona nei pressi del Vesuvio e la città di Napoli, la fascia abitata intorno all'Etna e la città di Catania, nonché Ischia, Stromboli, Lipari e Vulcano.

3. Rischio maremoti

Le coste italiane sono a rischio di maremoti per via dell'elevata sismicità e della presenza di numerosi vulcani. Le aree costiere più esposte sono quelle della Sicilia orientale, della Calabria, della Puglia e dell'arcipelago delle Eolie.

¹ Cfr. Associazione Nazionale Costruttori Edili, *Lo stato del territorio italiano 2012: Insediamento e rischio sismico e idrogeologico*, 2012, http://www.camera.it/temiap/temi16/CRESME_rischiosismico.pdf. Ultimo accesso: 12 luglio 2014.

² Si veda il sito web dell'Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia, in particolare alla pagina <http://ingvterremoti.wordpress.com/i-terremoti-in-italia/>. Ultimo accesso: 11 luglio 2014.

³ M. Crescimbeni et al., *Report on Risk Perception*, Dipartimento della Protezione Civile e Istituto Internazionale di Geofisica e Vulcanologia, 2013, attualmente disponibile all'indirizzo <https://docs.google.com/file/d/oB6owsWaPpDL4SG5wOF1wRjdqeEE/edit?usp=sharing>. Ultimo accesso: 18 luglio 2014.

Se a seguito del terremoto di Messina del 1908 vi fu un maremoto con onde fino a 10 metri, i maremoti più recenti sono stati su scala più modesta. Ad esempio, nel 2002, a seguito di un'eruzione del vulcano Stromboli, una frana di circa 16 milioni di metri cubi di materiale ha generato un maremoto che ha colpito le coste dell'isola di Stromboli e di altre isole Eolie (nonché le coste della Calabria e della Sicilia), senza tuttavia causare perdite umane.

Maremoti di limitata entità si sono registrati anche lungo le coste liguri, tirreniche ed adriatiche. Le coste italiane possono inoltre essere raggiunte da maremoti generati in altre aree del Mediterraneo (ad esempio, a causa di un terremoto nelle acque della Grecia).

4. Rischio meteo-idrogeologico e idraulico

Il rischio meteo-idrogeologico e idraulico consiste negli effetti delle condizioni meteorologiche avverse e dell'azione delle acque in generale. Esso è fortemente condizionato da fattori antropici, quali la densità della popolazione, l'urbanizzazione, l'abusivismo edilizio, il disboscamento e la manutenzione degli alvei dei fiumi.

Alcune statistiche danno un'idea della gravità di questo rischio. Negli ultimi 80 anni si sono verificate 5.400 alluvioni e 11.000 frane. Solo negli ultimi 20 anni, tali eventi hanno coinvolto 70.000 persone. Non tutte le regioni italiane sono coinvolte allo stesso modo. Solo alcune sono interessate dal rischio meteo-idrogeologico ed idraulico nell'intero ambito del loro territorio, come la Calabria, la Liguria, l'Umbria e la Valle d'Aosta.⁴

5. Rischio incendi boschivi

Il 30% della superficie territoriale italiana è costituito da boschi. Gli incendi colpiscono tutta la penisola, ma gli episodi più rilevanti concernono usualmente la sua parte meridionale.⁵ Ogni anno migliaia di ettari di bosco bruciano a causa di incendi di natura dolosa o colposa, motivati soprattutto dalla speculazione edilizia o dall'incuria. Gli incendi hanno gravi e durature conseguenze sull'ecosistema forestale e ambientale.

Negli ultimi 30 anni è andato distrutto il 12% del patrimonio forestale nazionale. Solo nei primi 8 mesi del 2013 si sono verificati 1.850 incendi (con una diminuzione del 58% rispetto al 2012).⁶

6. Rischio industriale

Gli insediamenti industriali che trattano sostanze potenzialmente pericolose, quali impianti chimici, petrolchimici, depositi di gas propano liquido, raffinerie o depositi di

⁴ Si veda il sito web dell'Istituto Superiore per la Protezione e Ricerca Ambientale, <http://www.isprambiente.gov.it/temi/suolo-e-territorio/rischio-idrogeologico>. Ultimo accesso: 13 luglio 2014.

⁵ Cfr. M. Mirchetti, *Forest Fires in Italy: An econometric analysis of major driving factors*, Centro Euro-mediterraneo sui cambiamenti climatici, 2013, <http://www.cmcc.it/wp-content/uploads/2013/01/rp0152-cip-01-2013.pdf>. Ultimo accesso: 14 luglio 2014.

⁶ Corpo Forestale dello Stato, *Attività di Prevenzione e Contrasto agli Incendi Boschivi*, 2013, <http://www.corpoforestale.it/flex/cm/pages/ServeAttachment.php/L/IT/D/5%252F0%252F3%252FD.993f8904c2c79df2459e/P/BLOB%3AID%3D7759>, Ultimo accesso: 20 aprile 2015.

esplosivi o composti tossici, possono costituire un rischio per l'ambiente e la popolazione. In caso d'incidente o di malfunzionamento dell'impianto, infatti, la presenza di tali sostanze può contribuire a causare incendi, contaminazione dei suoli e delle acque o nubi tossiche.

In Italia sono attualmente presenti 1.152 impianti industriali che trattano sostanze pericolose. Tali insediamenti sono situati nel territorio di 739 comuni.⁷ Le aree con numero elevato di stabilimenti pericolosi si concentrano prevalentemente al nord, ma nella quasi totalità delle province italiane è ubicato almeno uno stabilimento con pericolo di incidente rilevante. Per quanto concerne la tipologia delle attività presenti sul territorio nazionale si riscontra una prevalenza di stabilimenti chimici e/o petrolchimici – concentrati in particolare in Lombardia, Piemonte, Emilia Romagna e Veneto – e di depositi di gas liquefatti, i quali sono diffusi su tutto il territorio nazionale, in particolare nelle regioni meridionali (Campania e Sicilia) ma anche al nord (Lombardia e Veneto).⁸

7. Rischio CBRN

Il rischio chimico biologico radiologico nucleare (CBRN) può essere definito come il pericolo che si verifichi la diffusione di sostanze chimiche biologiche radiologiche o nucleari, in grado di provocare gravi danni a persone, animali o cose. Esso può essere legato a fenomeni non dipendenti dall'uomo, come le pandemie, o può essere determinato da attività umane, come incidenti o terrorismo.

Il rischio chimico in Italia deriva, oltre che dal terrorismo, dalla presenza di impianti industriali (c.d. rischio chimico-industriale). L'industria chimica italiana è molto sviluppata, essendo la terza d'Europa per fatturato.⁹ Il rischio biologico deriva dalla possibilità di terrorismo e di diffusione naturale di epidemie. Ad esempio, a partire dal 1997 l'Italia è stata interessata da continue introduzioni di virus influenzali H5 e H7. Queste introduzioni hanno, in alcuni casi, determinato l'insorgenza di gravi epidemie e causato danni economici all'intero settore avicolo italiano.¹⁰ Il rischio radiologico e nucleare deriva in parte dalla produzione di energia: non vi sono più centrali nucleari attive in Italia, ma ne esistono 13 nel raggio di 200 km dai confini settentrionali della Penisola. Le altri sorgenti di rischio radiologico e nucleare in Italia sono connesse al terrorismo, alle applicazioni militari, mediche, industriali e scientifiche, al trasporto di materiale sul territorio e allo stoccaggio delle scorie.¹¹

⁷ Dipartimento della Protezione Civile e Legambiente, *Ecosistema Rischio Industrie: Dossier sui comuni italiani in cui sono presenti insediamenti a rischio d'incidente rilevante*, 2013, http://download.repubblica.it/pdf/2013/ambiente/eco_sistema.pdf. Ultimo accesso: 15 luglio 2014.

⁸ Istituto Superiore per la Protezione e Ricerca Ambientale, *Mappatura dei pericoli di incidente rilevante in Italia*, 2013, http://www.isprambiente.gov.it/files/pubblicazioni/rapporti/rapporto_181_2013.pdf. Ultimo accesso: 18 luglio 2014.

⁹ Federchimica, *L'industria chimica in Italia: rapporto 2013-2014*, http://www.federchimica.it/docs/default-source/pubblicazioni/L_industria_chimica_in_Italia_-_Rapporto_2013-2014.pdf?sfvrsn=0. Ultimo accesso: 20 aprile 2015.

¹⁰ Si veda il Bollettino Epidemiologico Nazionale Veterinario, http://www.izs.it/BENV_NEW/Engine/RAServePG.php/P/251510040606/Epidemia-di-influenza-aviaria-H7N7-ad-alta-patogenicit%E0-in-Italia-. Ultimo accesso: 16 luglio 2014.

¹¹ Si veda De Francesco, "In Italia 90.000 m. cubi rifiuti nucleari, nasce Osservatorio", ANSA, 24 luglio 2014, http://www.ansa.it/web/notizie/canali/energiaeambiente/nucleare/2014/03/21/In-Italia-90.000-m.cubi-rifiuti-nucleari-nasce-osservatorio_ab43d01f-d747-4fff-8e86-beda40f63b80.html. Ultimo accesso: 7 luglio 2014.

IL SISTEMA GIURIDICO ITALIANO



Questo capitolo presenta brevemente le caratteristiche essenziali del sistema giuridico italiano, le quali sono necessarie per comprendere la complessità della protezione civile italiana e il suo potenziale per la cooperazione internazionale. La presentazione inizia con una descrizione delle fonti del diritto italiano (paragrafo 1) e si concentra poi sul rapporto tra la legge italiana, da un lato, e il diritto internazionale (2) e dell'UE (3), dall'altro. L'ultima parte del capitolo descrive la separazione dei poteri tra organi di governo a livello statale (4) e la ripartizione delle competenze tra autorità statali e territoriali (5).



1. Le fonti del diritto italiano
2. L'adattamento al diritto internazionale
3. L'adattamento del diritto italiano al diritto dell'Unione Europea
4. La separazione dei poteri a livello statale
5. La distribuzione delle competenze tra Stato e autorità territoriali

1. Le fonti del diritto italiano

Legge fondamentale dell'Italia è la Costituzione della Repubblica Italiana (Costituzione), entrata in vigore il 1° gennaio 1948. Essa contiene i principi fondamentali della Repubblica e regola il suo ordinamento istituzionale. Le leggi di revisione della Costituzione, così come le leggi costituzionali (cioè aventi il medesimo rango della Costituzione) devono essere introdotte secondo le procedure previste dall'art. 138 della Costituzione stessa. Secondo tale disposizione, le leggi costituzionali, o le leggi di revisione, devono essere approvate da entrambe le Camere componenti il Parlamento, attraverso due successive deliberazioni. Per via della sua caratterizzazione come legge fondamentale, la Costituzione è gerarchicamente sovraordinata alle legge e alle fonti infra-legislative. Il rapporto fra Costituzione e fonti internazionali e dell'Unione Europea segue regole parzialmente diverse, ed è quindi trattato nei paragrafi 2 e 3.

A livello sub-costituzionale la gerarchia delle fonti si divide in due rami, quello statale e quello regionale. Nell'ambito statale, la categoria di fonti immediatamente inferiori alla Costituzione è composta dalla legge e dagli atti aventi valore di legge. Laddove tali atti siano in contrasto con la Costituzione, essi possono essere annullati dalla Corte Costituzionale. La legge, definita anche "legge ordinaria", è un atto giuridico a portata generale adottato dal Parlamento. Hanno rango di legge anche due tipologie di atti adottati dal governo: il decreto legislativo (DLgs) e il decreto-legge (DL). Il primo è un atto governativo adottato in base a una delega del Parlamento, limitata temporalmente e teleologicamente. Il decreto-legge è un atto avente valore di legge e adottato, in assenza di delega, qualora ricorrano casi straordinari di necessità e d'urgenza; se il Parlamento non converte il decreto-legge in legge ordinaria entro 60 giorni dalla sua adozione, esso perde efficacia sin dall'inizio. Va precisato che il governo interpreta spesso in modo estensivo i requisiti di necessità e urgenza necessari per l'adozione di decreti-legge. Basti pensare che ad oggi sono stati adottati circa 3.500 DL, di cui 285 solo negli ultimi dieci anni. Questo spiega perché il DL sia particolarmente utilizzato nell'ambito della protezione civile, non solo per prendere misure urgenti in caso di disastri, ma anche per operare modifiche all'impianto istituzionale del sistema, giudicate di volta in volta "urgenti".

Sempre nell'ambito degli atti statali, sono subordinati alla legge gli atti aventi natura regolamentare. Dato il loro rango, i regolamenti in contrasto con la Costituzione, con la legge o con atti aventi valore di legge devono essere disapplicati da ogni giudice e possono essere annullati dal giudice amministrativo. I regolamenti sono atti dell'esecutivo a carattere normativo. Essi possono assumere diverse forme, a seconda del loro contenuto. I regolamenti adottati con Decreto del Presidente della Repubblica (DPR), ma approvati dal governo, eseguono leggi, decreti legislativi e regolamenti dell'UE. I DPR possono anche integrare leggi e decreti legislativi, disciplinare materie non coperte da leggi o atti aventi valore di legge e organizzare il funzionamento delle amministrazioni pubbliche. I regolamenti adottati con decreti ministeriali (DM) e i decreti inter-ministeriali (DIM) possono normare materie di competenza di uno o più ministeri, laddove la legge lo autorizzi. Tali atti possono altresì disciplinare l'organizzazione delle rispettive amministrazioni.

Particolare rilievo nell'ambito della protezione civile è rivestito dalle Direttive e dagli Indirizzi operativi.¹ Si tratta di strumenti con i quali il Presidente del Consiglio impartisce indicazioni alle autorità coinvolte nelle attività di protezione civile, segnatamente con riferimento ai programmi di previsione e prevenzione, nonché ai piani per l'attuazione delle misure

¹ Per gli indirizzi operativi, si veda il DL 343/2001, art. 5(2).

di emergenza. Esistono poi altri strumenti adottati dall'amministrazione (ad es. le circolari e le note). La dottrina non è concorde sul loro effetto giuridico, ma è certo che tali strumenti influenzino nei fatti l'applicazione del diritto da parte dell'amministrazione. Anche questi strumenti saranno perciò tenuti in debito conto nella seconda parte del rapporto.

A livello regionale, esistono tre categorie di atti. In posizione subordinata rispetto alla Costituzione si pongono anzitutto gli statuti regionali e delle province autonome,² cioè le leggi fondamentali di questi enti territoriali. Sono subordinate agli statuti le leggi regionali (LR) e le leggi provinciali (LP) delle province autonome, che sono atti aventi valore di legge limitatamente al territorio di ogni regione o provincia autonoma. Sono poi subordinati alle leggi regionali e delle province autonome i regolamenti di tali enti territoriali, cioè gli atti normativi adottati dall'esecutivo della regione o della provincia autonoma.

È bene notare che le leggi e i regolamenti statali, da un lato, e le leggi e i regolamenti regionali, dall'altro, non sono gerarchicamente ordinati. Questo significa che eventuali contraddizioni fra diritto statale e regionale devono essere risolte sulla base del criterio della competenza, verificando, cioè, se sia lo Stato o la regione competente ad adottare provvedimenti in una determinata materia. La distribuzione delle competenze fra Stato e regioni è trattata di seguito, al paragrafo 5.

2. L'adattamento al diritto internazionale

L'adattamento del diritto italiano al diritto internazionale consuetudinario è "automatico", per via dell'art. 10 della Costituzione, secondo cui "l'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute." Da ciò consegue che le norme contenute in consuetudini internazionali hanno rango costituzionale e le leggi interne contrarie alla consuetudine internazionale possono essere dichiarate illegittime dalla Corte Costituzionale. La consuetudine internazionale generalmente prevale anche sulle norme costituzionali italiane, eccezion fatta per le consuetudini che confliggono con i principi fondamentali dell'ordinamento italiano.³

A differenza delle consuetudini, gli accordi internazionali non divengono automaticamente parte dell'ordinamento italiano.⁴ Perché ciò avvenga, è necessario che un atto legislativo o sub-legislativo – ad esempio, un DPR – disponga l'esecuzione dell'accordo. Negli ambiti di competenza statale, l'accordo è eseguito dagli organi dello Stato, viceversa negli ambiti di competenza regionale la responsabilità ricade in prima battuta sulla regione; in caso di inadempienza della regione, lo Stato può esercitare un "potere sostitutivo". Le regioni possono anche concludere direttamente, nelle materie di propria competenza, intese non vincolanti con enti territoriali interni ad altro Stato, nonché accordi esecutivi di accordi internazionali regolarmente entrati in vigore e accordi di natura tecnico-amministrativa. Lo Stato può opporsi alla conclusione di tali accordi, qualora ritenga che essi pregiudichino gli interessi di politica estera. Laddove lo Stato non rilevi tale pregiudizio, conferisce alla regione i pieni poteri di firma dell'accordo, il quale diviene, in seguito alla firma, vincolante per l'Italia.

² Si veda *infra*, paragrafo 5.

³ Il 22 ottobre 2014 la Corte Costituzionale ha reso la sentenza 238/2014, secondo la quale i principi fondamentali della Costituzione italiana, così come i principi fondamentali in materia di diritti umani, costituiscono un limite alla ricezione delle regole internazionali generalmente riconosciute. La sentenza è disponibile al sito <http://www.cortecostituzionale.it>. Ultimo accesso: 12 novembre 2014.

⁴ Le considerazioni in testo non si applicano ai Trattati UE, che sono oggetto del paragrafo seguente.

L'accordo internazionale non ha il medesimo rango dell'atto interno che lo esegue, ma è fonte "interposta" fra Costituzione e legge. Da un lato, è la stessa Costituzione a prevedere che Stato e regioni esercitino la potestà legislativa nel rispetto degli obblighi internazionali (art. 117). Ciò significa che un accordo internazionale eseguito internamente funge da parametro di legittimità per la legge. Se il giudice interno dubitasse della compatibilità del diritto nazionale con un accordo internazionale eseguito internamente dovrebbe promuovere una questione di legittimità davanti alla Corte Costituzionale. D'altro canto, gli accordi internazionali restano subordinati alla Costituzione. Laddove il giudice nazionale dubiti della costituzionalità di un accordo internazionale, dovrà promuovere una questione di legittimità davanti alla Corte Costituzionale.

Nonostante il silenzio della Costituzione, sembra si possa parlare di "fonti interposte" tanto nel caso di accordi internazionali ratificati dal Presidente della Repubblica in seguito ad autorizzazione del Parlamento, quanto nel caso di accordi in "forma semplificata", e quindi produttivi di effetti giuridici a livello internazionale a seguito della sola firma (ad opera del governo o della regione). A tale proposito, due considerazioni sono necessarie. In primo luogo, il governo o le regioni possono concludere accordi in forma semplificata soltanto quando non esista una riserva di approvazione parlamentare nella materia coperta dall'accordo. Ai sensi dell'art. 80 della Costituzione, tale riserva si applica agli accordi che prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari che importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi, o che hanno natura politica, cioè non meramente tecnica o amministrativa. In secondo luogo, anche un accordo non coperto da riserva parlamentare, e quindi validamente concluso in forma semplificata, necessita sempre di un ordine di esecuzione per essere produttivo di effetti all'interno dell'ordinamento.

Da ultimo, resta da discutere l'adattamento del diritto italiano agli atti vincolanti delle organizzazioni internazionali.⁵ Tale adattamento segue, in linea di principio, le stesse regole applicabili ai trattati su cui le organizzazioni internazionali di cui è questione sono basate. Risulta, cioè, necessario uno strumento interno – legge o regolamento – di recepimento dell'atto internazionale. Una volta che tale strumento sia stato adottato, l'atto internazionale diviene una fonte interposta e si colloca quindi al di sopra della legge ordinaria.

3. L'adattamento del diritto italiano al diritto dell'Unione Europea

Sebbene il diritto dell'UE si basi su degli accordi internazionali (i Trattati UE), eseguiti in Italia con legge ordinaria, la sua interazione col diritto italiano segue regole parzialmente diverse rispetto a quelle applicabili al diritto internazionale *lato sensu* inteso. Il rapporto fra diritto italiano e diritto dell'Unione Europea è, infatti, regolato da tre principi propri dell'ordinamento dell'Unione: l'effetto diretto, l'interpretazione conforme e il primato.

Con "effetto diretto" ci si riferisce all'attitudine delle norme UE a creare diritti e obblighi in capo ai soggetti dell'ordinamento interno. Secondo tale principio, il diritto dell'UE, indipendentemente dalle norme emananti dagli Stati membri, impone ai singoli degli obblighi e attribuisce loro dei diritti soggettivi. È bene precisare che non tutte le norme UE hanno effetto diretto. Le fonti del diritto dell'UE sono: i Trattati (TUE, TFUE e Trattato Euratom) e gli altri strumenti di rango primario (protocolli e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione), i regolamenti, le direttive, le decisioni, le consuetudini internazionali vincolanti l'Unione, gli

⁵ Tale discussione non riguarda gli atti dell'UE, che sono considerati nel paragrafo seguente.

accordi internazionali conclusi dall'Unione e le fonti previste da tali accordi. I regolamenti, che sono atti obbligatori aventi portata generale, sono direttamente applicabili negli ordinamenti degli Stati membri. In linea generale, essi sono perciò suscettibili di creare diritti e obblighi in capo ai singoli. Tale caratteristica è condivisa dalle decisioni dirette ad individui specifici. L'effetto diretto delle norme di diritto primario, delle direttive, degli accordi internazionali e delle fonti da essi previste, al contrario, è eventuale. Le norme di diritto primario hanno effetto diretto laddove esse siano chiare, precise, incondizionate e non richiedano la successiva adozione di misure di esecuzione UE o nazionali. Le direttive, che sono atti diretti agli Stati membri e che li vincolano per il risultato da raggiungere, possono avere effetto diretto a tre condizioni. In primo luogo, deve essere scaduto il termine concesso agli Stati Membri per adottare le misure interne necessarie ad eseguire la direttiva. Si ritiene poi abitualmente che la direttiva debba creare dei diritti in capo ai singoli, corrispondenti a degli obblighi per gli Stati.⁶ In terzo luogo, l'effetto diretto delle direttive è subordinato, come nel caso del diritto primario, al loro contenuto chiaro, preciso e incondizionato. Infine, anche gli accordi internazionali conclusi dall'UE – e le fonti da essi previste – possono avere effetto diretto, a tre condizioni. Essi devono vincolare l'UE (e quindi anche gli Stati membri); devono essere funzionali a creare diritti e obblighi in capo ai singoli, alla luce della loro natura, del loro scopo e del loro spirito; infine, devono contenere delle norme chiare, precise e incondizionate. Le medesime condizioni si applicano alle fonti previste da tali accordi. È improbabile, invece, che le norme consuetudinarie vincolanti l'Unione siano dotate di effetto diretto, stante il carattere generale e poco dettagliato che normalmente le contraddistinguono. Ad ogni modo, anche in questo caso la diretta efficacia della norma risulta connessa al carattere chiaro, preciso ed incondizionato del suo contenuto, oltre che al fatto che essa deve risultare attributiva di diritti in capo ai singoli.

Il secondo principio che rileva in questa sede è quello dell'interpretazione conforme. Secondo tale principio, tutti gli organi interni – inclusi i giudici – devono interpretare il diritto nazionale in modo il più possibile conforme col diritto dell'Unione. Laddove l'interpretazione conforme non sia possibile, per via dell'insanabile divergenza fra diritto interno e diritto UE, viene in luce un terzo principio, quello del primato. Secondo giurisprudenza costante della Corte di giustizia dell'UE, gli Stati non possono far prevalere, contro l'ordinamento giuridico dell'Unione, delle norme interne, anche quando queste siano successive alle norme UE. La Corte Costituzionale è giunta ad una conclusione simile negli anni '80, sostenendo che le norme di diritto dell'UE dotate di efficacia diretta impediscono il venire in rilievo delle norme nazionali contrastanti adottate nel medesimo ambito. Ne consegue che la norma italiana contrastante con quella dell'Unione non può essere applicata da alcun operatore interno, inclusi i giudici.

In caso di incertezza interpretativa, il giudice nazionale può richiedere alla Corte di giustizia dell'UE un'interpretazione della norma UE in contrasto con quella interna (c.d. "rinvio pregiudiziale interpretativo"). In linea generale, è escluso il controllo di costituzionalità per violazione del diritto dell'UE. Tale controllo è però possibile in due circostanze particolari: da un lato, nel caso di conflitto fra norme interne e norme UE ritenute in contrasto con i principi fondamentali dell'ordinamento italiano o coi diritti fondamentali della persona umana; dall'altro, laddove la norma interna sia palesemente volta ad impedire l'osservanza dei Trattati dell'Unione da parte dell'Italia.

⁶ A talune condizioni le direttive possono creare degli obblighi anche in capo ai singoli, ma non è possibile, né utile per la presente analisi, entrare nel dettaglio della questione.

4. La separazione dei poteri a livello statale

L'Italia è una Repubblica parlamentare basata su un'imperfetta separazione dei poteri. Il potere legislativo è esercitato in prevalenza dal Parlamento, il quale è composto da Senato della Repubblica e Camera dei Deputati. Le due camere sono elette a suffragio universale per cinque anni. Esse hanno poteri simili. In particolare, l'assenso di entrambe le camere è necessario al fine dell'approvazione delle leggi, della delega legislativa e della conversione dei DL. È opportuno sottolineare che il Parlamento non esercita il potere legislativo in modo esclusivo, dato che, come già ricordato, anche il governo partecipa alla funzione legislativa, attraverso l'adozione di decreti legislativi e decreti-legge.

Il potere esecutivo appartiene in prevalenza al governo, il quale è composto dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dai ministri, che costituiscono insieme il Consiglio dei ministri. Il Presidente del Consiglio differisce dagli altri membri dell'organo principalmente in quanto dirige la politica generale del Governo e mantiene l'unità di indirizzo politico ed amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei ministri. Il governo è nominato dal Presidente della Repubblica, ma deve avere la fiducia delle due Camere. Se una Camera non accorda la fiducia inizialmente, o la revoca susseguentemente, il governo deve dimettersi. Il Consiglio dei ministri è un organo collegiale, collettivamente responsabile verso il Parlamento per i suoi atti. Allo stesso tempo, il Consiglio è formato da ministri, i quali sono individualmente responsabili degli atti della propria amministrazione.

Il potere giudiziario appartiene alla magistratura ed è esercitato attraverso diverse giurisdizioni. La giurisdizione costituzionale è attribuita alla Corte Costituzionale, la quale è composta di quindici giudici. Tale Corte è nominata per un terzo dal Presidente della Repubblica, per un terzo dalle due Camere in seduta comune e per un terzo dalle supreme magistrature ordinaria e amministrativa. Il controllo di legittimità costituzionale delle leggi può essere introdotto, in via principale, da Stato, Regioni e Province autonome e, in via incidentale, da un giudice il quale dubiti della costituzionalità di una legge da applicare nel corso di un processo.

La giurisdizione ordinaria è esercitata da magistrati ordinari, cioè istituiti e regolati dalle norme sull'ordinamento giudiziario. Tali magistrati sono indipendenti e sottoposti al solo potere di un organo di autogoverno, il Consiglio Superiore della Magistratura. La giurisdizione ordinaria si biforca nei settori civile e penale. In entrambi i settori sono previsti due gradi di giudizio e la possibilità di un ricorso per cassazione. È opportuno segnalare che la magistratura ha, nella generalità dei casi, l'obbligo dell'azione penale; deve, cioè, perseguire d'ufficio tutti i reati di cui abbia notizia. Sono, però, perseguibili solo ad iniziativa della parte lesa alcuni reati indicati dal codice penale, quali minacce, lesioni e truffa.

La Costituzione prevede poi anche delle giurisdizioni speciali ed in particolare la giurisdizione amministrativa. Essa è attribuita a degli organi separati dalla magistratura ordinaria cioè tribunali amministrativi regionali, quali giudici di primo grado, e Consiglio di Stato, quale giudice di secondo grado. Il ricorso davanti alla giustizia amministrativa è volto ad ottenere l'annullamento giurisdizionale dell'atto amministrativo ritenuto viziato per incompetenza, violazione di legge o eccesso di potere.

Il sistema istituzionale è "chiuso" dal Presidente della Repubblica, che è il capo dello Stato. Questi è eletto dalle due Camere in seduta comune, integrate da rappresentanti delle regioni, e resta in carica per sette anni. Il Presidente della Repubblica partecipa indirettamente all'esercizio dei tre poteri. Come notato sopra, egli nomina il governo ed è peraltro il

capo delle Forze Armate. Partecipa altresì alla funzione legislativa, avendo il potere di promulgare le leggi approvate dal Parlamento, ratificare gli accordi internazionali, sciogliere le Camere e di indire nuove elezioni. Il Presidente della Repubblica è poi coinvolto nell'esercizio del potere giudiziario, dato che nomina un terzo della Corte Costituzionale e presiede il Consiglio Superiore della Magistratura.

5. La distribuzione delle competenze tra Stato e autorità territoriali

L'Italia è costituita, oltre che dallo Stato, da svariati enti territoriali autonomi, caratterizzati da propri statuti, poteri e funzioni. L'ente locale fondamentale è il comune. I comuni italiani sono al momento poco più di 8.000.⁷ Ad oggi, la funzione di indirizzo politico-amministrativo è esercitata da un'assemblea eletta a suffragio universale fra i residenti del comune, definita "consiglio comunale". Il potere esecutivo spetta alla "giunta comunale", al cui vertice si pone il "sindaco". Il comune svolge svariati compiti, tra cui rilevano particolarmente per la presente analisi la polizia amministrativa locale, i trasporti locali e, soprattutto, la pianificazione di emergenza e il coordinamento dei primi soccorsi.

Al livello immediatamente superiore si trova la provincia, che è un ente locale con competenza su una pluralità di comuni. Il quadro giuridico inerente alle province è complesso. Due province – Trento e Bolzano – sono speciali, in quanto dotate di particolari autonomie e poteri, simili a quelli delle regioni; i riferimenti alle regioni nel resto di questo rapporto devono pertanto intendersi come concernenti anche le due province autonome.⁸ Le altre 108 province italiane sono ad oggi in una fase di transizione, sicché non sono interamente chiari né il loro assetto istituzionale né le loro competenze.⁹ Ad oggi, la provincia è organizzata in modo simile al comune, con un Consiglio provinciale, una Giunta provinciale e un Presidente della Provincia. Qualora la riforma in corso dovesse giungere a completamento, il nuovo assetto dell'ente provinciale sarebbe il seguente: accanto all'organo di indirizzo, eletto dai sindaci e consiglieri comunali della provincia (il Consiglio provinciale) vi sarà un organo esecutivo monocratico (il Presidente della provincia) e un organo prevalentemente consultivo (l'Assemblea dei Sindaci). Il quadro è ulteriormente complicato dal fatto che dieci province attualmente esistenti¹⁰ dovrebbero essere sostituite – a partire dal 1° gennaio 2015 – da dei nuovi enti, le "città metropolitane", cioè delle strutture organizzative che integrano dieci principali comuni italiani con i comuni appartenenti alle attuali province, e che avranno un assetto istituzionale simile a quello delle nuove province.¹¹ Le attuali province hanno delle competenze significative nell'ambito della protezione civile (che saranno pro-

⁷ Si veda il sito web dell'Istituto Nazionale di Statistica, <http://www.istat.it/it/archivio/6789>. Ultimo accesso: 14 luglio 2014.

⁸ Tali considerazioni valgono anche per l'organizzazione della protezione civile. Sebbene le province autonome abbiano un sistema parzialmente autonomo, esso è sostanzialmente identico – nei suoi caratteri generali – al sistema generale, e non è quindi necessario discuterne nel dettaglio. Per maggiori informazioni si vedano le LP di Trento 9/2011 e Bolzano 15/2002.

⁹ Si veda la recente L 56/2014.

¹⁰ Bari, Bologna, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Torino, Reggio Calabria, Roma e Venezia. Si segnala che la città di Roma ha già delle particolari autonomie amministrative, che manterrà anche a seguito dell'entrata in vigore della recente riforma degli enti territoriali.

¹¹ Non sono però noti i dettagli di tale assetto istituzionale, giacché essi saranno previsti in atti statali, regionali e metropolitani di futura adozione.

tabilmente mantenute tanto dalle nuove province quanto dalle città metropolitane), quali la tutela dell'ambiente, la pianificazione di emergenza, la gestione dei trasporti provinciali, nonché l'edilizia scolastica.¹²

Da ultimo, vi sono le regioni, enti territoriali con competenza su più province. Le regioni sono venti. La Costituzione garantisce uno *status* speciale a cinque regioni: Friuli Venezia Giulia, Sardegna, Sicilia, Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta. Gli statuti di queste regioni, adottati con legge costituzionale, conferiscono loro particolari autonomie decisionali e finanziarie.¹³ Le restanti quindici regioni, che godono di minore autonomia, sono: Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Toscana, Umbria, Veneto. Il riparto di competenze fra Stato e regioni è notoriamente controverso. Se ne rende perciò conto per sommi capi. Esistono tre categorie di competenze. Si tratta *in primis* delle competenze dello Stato, le quali sono esplicitamente elencate all'art. 117 della Costituzione. Tra queste competenze si trovano politica estera, difesa, immigrazione, amministrazione dello Stato, ordine pubblico e dogane. Esistono poi delle competenze "concorrenti" fra Stato e regioni, anch'esse elencate all'art. 117 della Costituzione. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato. Rientrano fra le competenze concorrenti i rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle regioni, il commercio con l'estero, la tutela della salute, porti e aeroporti civili, la distribuzione dell'energia e, ciò che più rileva in questa sede, la protezione civile. Le materie non rientranti fra le competenze esclusive o concorrenti dello Stato sono di competenza della regione. È importante notare che, sebbene l'art. 117 della Costituzione ripartisca le competenze in modo apparentemente rigido, nella prassi, anche della Corte Costituzionale, si è affermata una ripartizione flessibile, la quale consente al legislatore, e soprattutto al legislatore statale, di esercitare la potestà legislativa nel campo opposto. Le conseguenze di tale flessibilità sono esplorate di seguito, laddove si tratta della competenza in materia di protezione civile.¹⁴

¹² L 56/2014, art. 1, commi 44 e 85(a), (b) e (e).

¹³ I limiti delle competenze delle regioni a statuto speciale sono notoriamente imprecisi e disuniformi per le cinque regioni. Di conseguenza, non è possibile renderne conto in questa sede.

¹⁴ Capitolo 3.1.

IL SERVIZIO DELLA PROTEZIONE CIVILE



La Protezione Civile italiana è un sistema complesso, cui partecipano – con poteri e funzioni diversi – svariate strutture, statali e decentrate, pubbliche e private. È questa una caratteristica distintiva dell'Italia, posto che in altri Stati la risposta ai disastri è spesso centralizzata in un unico ente, ad esempio un ministero.

Data la complessità del Servizio della Protezione Civile, è possibile delinearne in questa sede soltanto i caratteri essenziali. L'analisi che segue presenta inizialmente la ripartizione delle competenze fra Stato ed enti territoriali (paragrafo 1). Si descrivono poi le molteplici strutture operative del Servizio (2), concentrandosi sulla Croce Rossa (3) e sulle organizzazioni private (4).



1. La ripartizione delle competenze di protezione civile fra Stato ed enti territoriali
2. Le strutture operative del Servizio della Protezione Civile
3. La Croce Rossa Italiana
4. La partecipazione delle strutture private alle attività di protezione civile

1. La ripartizione delle competenze di protezione civile fra Stato ed enti territoriali

L'attuale assetto del sistema italiano di protezione civile dipende in larga parte dalla sua storia. Per comprenderne alcune caratteristiche è perciò opportuno presentarne brevemente l'evoluzione. In un periodo iniziale (1861-1926) non esisteva un disegno organico della protezione civile, ma solo un'attività puntuale in caso di disastri. Nel 1926 si organizzò il soccorso delle popolazioni colpite da disastri, affidandolo alla competenza del Ministero dei Lavori Pubblici. Tale sistema fu però superato nella prassi, nella quale era il Ministero dell'Interno ad essere centrale rispetto al sistema di protezione civile. Tale prassi fu formalizzata con la L 996/1970, la quale, assieme al DPR 66/1981 e al DL 57/1982, ridisegnò la struttura della protezione civile, caratterizzandola in tre modi. *In primis*, le attività di protezione civile erano gestite in modo accentrato dallo Stato. In secondo luogo, il controllo della protezione civile era disciplinato in modo confuso, con una sovrapposizione di poteri fra Presidente del Consiglio, Ministro dell'Interno e Ministro della protezione civile. In terzo luogo, non vi era un sistematico coordinamento tra iniziative pubbliche e private.

La L 225/1992 modificò in modo drastico l'impianto del sistema, trasformando la protezione civile in una "rete" di strutture, chiarendo i compiti di ognuna e regolando il coordinamento della risposta ai disastri. A seguito della riforma del 1992, la protezione civile è definita come un "servizio", composto da organizzazioni e istituzioni, nazionali e locali, pubbliche e private. Il sistema è stato significativamente decentralizzato, segnatamente con il DLgs 112/1998 e la riforma costituzionale del 2001. Le successive modifiche legislative (ultimamente, la L 100/2012 e la L 119/2013) hanno completato il quadro abbozzato con la L 225/1992, mantenendone comunque l'impianto generale.

Come indicato sopra,¹ l'art. 117 della Costituzione annovera ora la protezione civile tra le materie di legislazione concorrente, in cui spetta alle regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato. A ciò bisogna aggiungere che, secondo l'art. 118 della Costituzione, le funzioni amministrative sono attribuite ai comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a province, città metropolitane, regioni e Stato. Dalla carta costituzionale traspare quindi che il sistema di protezione civile deve essere improntato alla "sussidiarietà verticale", cioè al principio per cui l'intervento ad un livello superiore è possibile soltanto laddove il livello inferiore non riesca a curare gli interessi affidati.

Il Servizio della Protezione Civile appare fortemente ispirato dal principio di sussidiarietà verticale. Ad esso partecipano, infatti, tanto le amministrazioni dello Stato, quanto le regioni, le province e i comuni. Il Presidente del Consiglio adotta gli indirizzi operativi dei programmi di previsione e prevenzione dei rischi, nonché i programmi nazionali di soccorso e i piani per l'attuazione delle conseguenti misure di emergenza. Sono poi gli enti territoriali (comuni, province e regioni) a predisporre tali programmi nel dettaglio, ognuno al proprio livello. Più precisamente, la regione adotta le disposizioni organizzative per la gestione delle emergenze da parte delle strutture regionali, nonché gli indirizzi per la predisposizione dei piani di emergenza provinciali e comunali. Sulla base di tali indirizzi, province e comuni preparano dei piani di emergenza, cioè dei progetti di tutte le attività coordinate e di tutte le procedure che dovranno essere adottate per fronteggiare un evento calamitoso atteso in un determinato territorio, in modo da garantire l'effettivo ed immediato impiego delle risorse necessarie al superamento dell'emergenza e il ritorno alle normali condizioni di vita.

Gli enti territoriali hanno un ruolo centrale anche nella fase di risposta agli eventi calamitosi. Tale ruolo viene definito in base alla combinazione tra l'intensità ed estensione dell'evento e la capacità di reazione che l'ente presenta nei confronti di quest'ultimo. Al riguardo, la L 225/1992 distingue, all'art. 2(1), tre tipologie di eventi.

¹ Capitolo 2.5.

La prima tipologia, menzionata alla lettera a) (da cui la definizione di eventi di tipo “a”), è costituita da “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”. L’ente principalmente responsabile per la risposta a tali accadimenti è il comune.

Laddove l’evento per sua natura ed estensione non possa essere fronteggiato con i mezzi a disposizione del singolo comune, richiedendo un coordinamento tra diverse amministrazioni ed enti competenti in via ordinaria, si ricade nella seconda tipologia disciplinata dalla legge: l’evento di “tipo b”. La gestione della risposta a questo tipo di eventi presenta “indubbi profili di complessità”,² in quanto le successive riforme hanno attribuito poteri simili – e parzialmente sovrapposti – a province, regioni e prefetti. La provincia ha un ruolo relativamente poco problematico, in quanto si occupa principalmente della predisposizione dei servizi urgenti da attivare in caso di eventi calamitosi. Il prefetto, che è il rappresentante del governo statale nella provincia, ha invece dei poteri significativi, in quanto assume la direzione unitaria dei servizi di emergenza a livello provinciale.³ Egli svolge tale compito in coordinamento con la regione. Questo ente ha, infatti, dei poteri cruciali – anche se non chiaramente distinti da quelli del prefetto – dato che attua gli interventi urgenti in caso di crisi, avvalendosi fra l’altro dei Vigili del Fuoco⁴ e delle organizzazioni di volontariato.⁵

Infine, in caso di calamità che in ragione della loro intensità ed estensione debbono essere fronteggiate con mezzi e poteri straordinari – gli eventi di “tipo c” – la gestione dell’emergenza viene coordinata a livello statale. All’approssimarsi, o al verificarsi, di una tale calamità, il Consiglio dei Ministri può deliberare, eventualmente su richiesta delle regioni, lo “stato di emergenza”, fissandone estensione territoriale e durata. In ogni caso, lo stato di emergenza non può durare più di 360 giorni.⁶ In caso di situazione emergenziale di particolare “eccezionalità”, il Presidente del Consiglio può disporre con decreto il coinvolgimento delle strutture operative nazionali del Servizio nazionale della Protezione Civile per fronteggiare l’emergenza, prima della delibera dello stato di emergenza.⁷

Le attività di risposta ad eventi di “tipo c” sono dirette dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, attraverso autorità decentrate – i prefetti – e un’autorità centrale, il Dipartimento della Protezione Civile, il quale è una struttura della Presidenza posta sotto l’autorità del Presidente del Consiglio. La dichiarazione di stato di emergenza può permettere al Capo del DPC e, su delega del Presidente del Consiglio, ai prefetti⁸ di esercitare dei poteri straordinari, ed, eventualmente, ne determina limiti e condizioni. Tali poteri sono esercitati attraverso ordinanze in deroga ad ogni disposizione vigente⁹ (eccezione fatta per disposizioni costituzionali e norme internazionali e dell’Unione Europea direttamente applicabili). Attraverso tali ordinanze, il Capo del DPC e i prefetti provvedono all’esecuzione dei servizi di soccorso e di assistenza alla popolazione interessata dall’evento, al ripristino della funzionalità dei servizi pubblici, alla realizzazione di interventi per la riduzione del rischio residuo e alla ricognizione dei fabbisogni per il ripristino delle strutture e delle infrastrutture.¹⁰ Per l’esecuzione delle ordinanze, il Capo del DPC si avvale delle componenti e delle struttu-

² Circolare della Presidenza del Consiglio del 30 settembre 2002, “Ripartizione delle competenze amministrative in materia di protezione civile”, punto 1.

³ L 225/1992, art. 14(2)(b).

⁴ DLgs 112/1998, art. 108(1)(a)(2).

⁵ Si veda di seguito, paragrafo 4.

⁶ L 225/1882, Art. 5(1bis).

⁷ Art. 3 DL 245/2002.

⁸ L 225/1992, art. 14(3).

⁹ L 225/1992, art. 5(2).

¹⁰ Un esempio in tal senso è l’ordinanza 1 del 22 maggio 2012, “Primi interventi urgenti per gli eventi sismici che hanno colpito le province di Bologna, Modena, Ferrara e Mantova il 20 maggio 2012”, la quale autorizza le autorità locali *inter alia* a requisire beni mobili e immobili al fine di garantire pasti, generi di conforto e alloggio alle vittime del terremoto. L’ordinanza è disponibile al sito Internet del DPC: http://www.protezionecivile.gov.it/resources/cms/documents/OCDPC_n1_22maggio2012.pdf. Ultimo accesso: 8 luglio 2014.

re operative del Servizio nazionale della protezione civile (ivi incluse le risorse degli enti territoriali e dei privati), impartendo se necessario specifiche disposizioni operative. Il Capo del Dipartimento della Protezione Civile delimita anche i poteri delle varie componenti del Servizio di Protezione Civile, ma deve, in linea generale, emanare istruzioni operative coerenti con la distribuzione di competenze e poteri operata a livello costituzionale e legislativo, salvo motivate eccezioni.

Va segnalato il fatto che il potere di ordinanza, in caso di eventi di “tipo c”, spetta anche alla persona eventualmente delegata dal Capo del DPC (c.d. “Commissario delegato”) e ad altri soggetti individuati da atti aventi forza di legge. Ad esempio, il DL 74/2012 recante “Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici che hanno interessato il territorio delle province di Bologna, Modena, Ferrara, Mantova, Reggio Emilia e Rovigo, il 20 e 29 maggio 2012” ha attribuito il potere di adottare ordinanze in deroga ai presidenti della regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto (art. 1.4).

Nella risposta ad eventi di “tipo c” le strutture operative sono coordinate attraverso un organo specifico: il Comitato Operativo della Protezione Civile.¹¹ Esso è un organo collegiale presieduto dal Capo Dipartimento della Protezione Civile, e composto dai rappresentanti delle principali strutture coinvolte nel Servizio,¹² ovvero: il DPC, i Vigili del Fuoco, le Forze Armate, le Forze di polizia, il Corpo Forestale dello Stato, il Corpo delle Capitanerie di Porto, la Croce Rossa Italiana, il Servizio Sanitario Nazionale, le organizzazioni di volontariato, il Corpo Nazionale Soccorso Alpino e Speleologico e le istituzioni di ricerca.¹³ Partecipano al Comitato anche due rappresentanti delle regioni. Grazie all’ampiezza della sua composizione, il Comitato può valutare le notizie, i dati e le richieste provenienti dalle zone interessate all'emergenza, definire le strategie di intervento e coordinare in un quadro unitario gli interventi di tutte le amministrazioni ed enti interessati al soccorso.

2. Le strutture operative del Servizio della Protezione Civile

Il sistema della protezione civile italiana è caratterizzato non soltanto dalla ripartizione delle competenze, discussa nel paragrafo precedente, ma anche dalla divisione dei compiti operativi. Sono molteplici, infatti, gli enti coinvolti nelle attività materiali della protezione civile. L’art. 11 della L 225/1992 elenca le “strutture operative nazionali” del Servizio della protezione civile: il Corpo nazionale dei vigili del fuoco (VVF), le Forze Armate (FFAA), le Forze di polizia, il Corpo Forestale dello Stato, il Servizio Sanitario Nazionale, i gruppi nazionali di ricerca scientifica il Corpo Nazionale Soccorso Alpino e Speleologico, la Croce Rossa Italiana e le organizzazioni di volontariato.

La componente più rilevante è il corpo dei VVF, non a caso definito dalla L 225/1992 “componente fondamentale della protezione civile”. Il corpo dei VVF costituisce una struttura dello Stato ad ordinamento civile, incardinata nel Ministero dell’Interno, che si occupa, fra l’altro, di assicurare il soccorso in occasione di pubbliche calamità, fornendo professionalità tecniche anche ad alto contenuto specialistico e idonee risorse strumentali.¹⁴ Esso si articola in un’amministrazione centrale e in strutture periferiche: direzioni regionali, comandi provinciali e distaccamenti alle dipendenze di questi ultimi. Grazie alla loro presenza sul territorio e al decentramento funzionale, i VVF possono così contribuire alla flessibilità del Servizio della Protezione Civile sul piano operativo.¹⁵

¹¹ Il Comitato è al momento regolato dal DPCM 8 agosto 2013.

¹² Sul ruolo delle strutture operative del Servizio, si vedano, di seguito, i paragrafi 2, 3 e 4.

¹³ Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale, <http://www.isprambiente.gov.it>; Istituto nazionale di geofisica e vulcanologia, <http://www.ingv.it>; Consiglio nazionale delle ricerche, www.cnr.it; Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l’energia e lo sviluppo economico sostenibile, www.enea.it. Ultimo accesso: 10 luglio 2014.

¹⁴ Si veda il DLgs 139/2006, art. 24.

¹⁵ Si veda ad esempio la descrizione della risposta dei VVF ai disastri CBRN, descritta in Bonfanti et al., *CBRN Integrated Response Italy: Enhancing on-site Cooperation between Safety and Security Organisations* (CBRN Response, 2014, pp. 52-57).

Anche le Forze Armate hanno un ruolo importante, poiché forniscono, compatibilmente con le risorse disponibili, personale e mezzi alle amministrazioni istituzionalmente preposte alla salvaguardia della vita umana. Le FFAA si possono poi occupare, fra l'altro, del ripristino della viabilità, di organizzare trasporti con mezzi militari, di attività antincendio e di operazioni contro l'inquinamento del mare.¹⁶

Le Forze di Polizia (polizia di Stato, Carabinieri, Guardia di Finanza, Guardia Costiera, Polizia penitenziaria, polizia locale) partecipano alle attività della protezione civile nelle situazioni che coinvolgono la sicurezza e l'incolumità delle persone. Il ruolo delle singole forze di polizia dipende dalle risorse, *expertise* e competenze di ognuna; in generale, esse controllano la viabilità, favoriscono l'accesso dei soccorsi e le operazioni di evacuazione garantendo l'ordine e la sicurezza pubblica.

Il Corpo Forestale dello Stato – che è una forza di polizia ad ordinamento civile, specializzata nella tutela del patrimonio naturale e paesaggistico, nella prevenzione e repressione dei reati in materia ambientale e agroalimentare – svolge un ruolo di assistenza e soccorso alla popolazione nelle aree rurali e montane e interviene contro gli incendi boschivi. Esso si occupa in particolare della ricerca di persone smarrite, del ripristino di collegamenti di emergenza e del trasporto di viveri e acqua potabile.

Il Servizio Sanitario Nazionale ha un ruolo di tutta evidenza all'interno della Protezione Civile, dal momento che ha il compito di garantire il diritto alla salute dei cittadini e dispone delle risorse necessarie a tal fine, tra cui la gran parte degli ospedali italiani. Va segnalato che il Servizio Sanitario Nazionale è – come il Servizio della Protezione Civile – un sistema, e non un ente unitario, e può definirsi come il complesso delle funzioni e delle attività assistenziali svolte tanto da enti statali quanto dalle regioni.

Il Servizio della Protezione Civile può contare non soltanto sulle strutture esecutive statali, ma anche su altri organismi. Costituiscono una componente del Servizio anche gli istituti e i gruppi di ricerca, i quali contribuiscono alla Protezione Civile attraverso attività di monitoraggio, previsione e prevenzione delle diverse ipotesi di rischio sul territorio nazionale, e progetti di sviluppo e innovazione tecnologica delle reti di monitoraggio e ricerche. Contribuisce alla protezione civile anche il Corpo Nazionale Soccorso Alpino e Speleologico, un'associazione cui è attribuito il compito di soccorrere gli infortunati nel territorio montano, nelle grotte e nelle zone impervie del territorio nazionale. Infine, hanno un ruolo centrale al Servizio della Protezione Civile la Croce Rossa Italiana e le strutture private, segnatamente le organizzazioni di volontariato. Il contributo di queste componenti della Protezione Civile richiede una trattazione più approfondita, presentata nei paragrafi 3 e 4.

3. La Croce Rossa Italiana

La società italiana della Croce Rossa è attualmente soggetta ad una riforma. L'organizzazione nota come Croce Rossa Italiana (CRI) – ufficialmente designata “Associazione Italiana della Croce Rossa” – è una persona giuridica di diritto pubblico, fondata nel 1864, che resterà in funzione fino alla fine del 2014. Dal 1° gennaio 2015 la CRI verrà sostituita dalla nuova Associazione della Croce Rossa Italiana. Questa è definita come una persona giuridica di diritto privato, che è però di interesse pubblico, ausiliaria dei pubblici poteri nel settore umanitario. Tanto la CRI quanto la nuova Associazione si fondano sul lavoro di dipendenti e volontari. Gli scopi della CRI e dell'Associazione che le subentra sono definiti con atto legislativo.¹⁷ Essi, oltre alle attività istituzionali previste per le Società nazionali dal Movimento Internazionale di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa, consistono

¹⁶ Art. 92(2) DLgs 66/2010.

¹⁷ Per la CRI, DPCM 97/2005. Per la nuova Associazione della Croce Rossa, DLgs 178/2012.

principalmente in attività socio-assistenziali, attività ausiliarie delle FFAA in Italia e all'estero fin dal tempo di pace e nelle missioni internazionali in scenari operativi, nell'assistenza internazionale sia in contesti emergenziali che di cooperazione allo sviluppo, nonché nella conduzione di attività di protezione civile.

I compiti della CRI (che verranno attribuiti alla nuova Associazione della Croce Rossa Italiana) nella risposta ai disastri sono molteplici.¹⁸ Nell'immediato, essa deve contribuire alla valutazione dell'impatto del disastro, valutare la disponibilità di risorse per farvi fronte, suggerire l'utilizzo di risorse aggiuntive e concorrere all'assistenza ai feriti. Nelle prime 12 ore successive al disastro, mentre continua l'attività di assistenza, deve contribuire all'allestimento di campi base e all'assistenza alloggiativa per gli sfollati, nonché attivare le sue strutture per svolgere compiti specifici, come ad esempio i trasporti con mezzi speciali. Entro 24 ore dal disastro la Croce Rossa deve infine assicurare l'attivazione di servizi di distribuzione di cibo e acqua per le vittime e i soccorritori. È appena il caso di specificare che tali attività non sono esercitate a titolo esclusivo dalla CRI, essendo condivise con le altre componenti del Servizio della Protezione Civile.

La Croce Rossa Italiana svolge un ruolo operativo tanto significativo che i suoi rappresentanti sono parte del Comitato operativo della protezione civile, composto dai rappresentanti dei componenti della protezione civile, e che coordina la risposta ai disastri.¹⁹ Data la rilevanza della sussidiarietà verticale nella protezione civile italiana, ci si potrebbe attendere che la Croce Rossa sia coinvolta nel coordinamento operativo anche a livello decentrato. Sembrano rare, però, le leggi regionali che enumerano la Croce Rossa fra gli enti rappresentati all'interno degli organi regionali che si occupano del coordinamento operativo.²⁰ Nel maggior parte dei casi, la partecipazione della CRI a tali organi è solo eventuale,²¹ e talvolta appare esclusa.²²

4. La partecipazione delle strutture private alle attività di protezione civile

L'art. 118 della Costituzione specifica che Stato, regioni, città metropolitane, province e comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà. In altri termini, l'azione delle autorità pubbliche deve essere complementare a quella dei soggetti privati. Si parla in questo caso di "sussidiarietà orizzontale".

Tale forma di sussidiarietà caratterizza in modo trasparente il sistema della protezione civile. La L 225/1992 afferma, infatti, che provvede all'attuazione delle attività di protezione civile "ogni istituzione e organizzazione anche privata".²³ Questi soggetti possono stipulare convenzioni con le autorità di protezione civile nazionali e locali al fine di regolare la loro partecipazione al Servizio.

¹⁸ Si vedano in particolare le direttive del Presidente del Consiglio del 3 dicembre 2008 "Indirizzi operativi per la gestione delle emergenze".

¹⁹ Si veda sopra, paragrafo 1.

²⁰ Sembra siano solo due le regioni che prevedono l'automatica partecipazione della CRI agli organi di coordinamento: Piemonte, ai sensi dell'art. 17 LR 7/2003 e Puglia, ex art. 9 LR 7/2014.

²¹ Paiono contenere previsioni in tal senso le leggi di: Basilicata (art. 20 LR 25/1998), Friuli-Venezia Giulia (art. 15 LR 64/1986), Lazio (art. 29 L.R. 2/2014), Marche (art. 10 LR 32/2001), Sardegna (art. 8 LR 3/1989), Umbria (art. 12 LR 26/1988), Val d'Aosta (art. 4 e 5, LR 5/2001) e Veneto (art. 7 LR 17/1998). È possibile ipotizzare che la partecipazione della CRI ad eventuali organi di coordinamento operativo a livello regionale sia possibile, ma non necessaria, anche nei casi di Campania, Lombardia, Sicilia e Toscana, che non sembrano aver previsto la creazione di tali organi con strumento legislativo.

²² La lettera della legge regionale sembra escludere la possibilità che la CRI partecipi agli organi di coordinamento operativo a livello regionale nel caso di: Abruzzo (art. 13 LR 72/1993), Calabria (art. 10 LR 4/1997), Emilia-Romagna (art. 23 LR 1/2005), Liguria (art. 14 LR 9/2000), Molise (art. 12 LR 10/2000) e nelle province autonome di Bolzano (art. 5 LP 15/2002) e Trento (art. 33 LP 1/2011).

²³ Art. 6(1).

Partecipano alle attività di protezione civile anche i gestori di servizi essenziali, quali le autostrade, le ferrovie, la telefonia, la televisione, le poste e l'energia elettrica.

La L 225/1992 specifica poi che concorrono alle attività di protezione civile i cittadini ed i gruppi associati di volontariato civile.²⁴ Le organizzazioni di volontariato sono, in effetti, una struttura operativa fondamentale del servizio. Può divenire organizzazione di volontariato di protezione civile ogni organismo: *a)* liberamente costituito, *b)* senza fini di lucro, *c)* che si avvale prevalentemente delle prestazioni personali, volontarie e gratuite dei propri aderenti,²⁵ e *d)* che svolge o promuove attività di previsione, prevenzione e soccorso rispetto a disastri naturali o antropici.²⁶

Al fine di concorrere alle attività del servizio di protezione civile, le organizzazioni di volontariato devono iscriversi all'elenco nazionale del volontariato di protezione civile, che è l'aggregato degli elenchi territoriali, gestiti dalle regioni, e dell'elenco centrale, gestito dal DPC. Le organizzazioni che intendono operare per attività di rilievo regionale o locale, oltre che nazionale, devono iscriversi ad un elenco territoriale. Le modalità per richiedere l'iscrizione nell'elenco territoriale sono disciplinate da legge regionale, ma è comunque richiesto che l'organizzazione candidata dimostri il proprio carattere "locale". Le organizzazioni che intervengono soltanto a livello nazionale devono invece iscriversi all'elenco centrale del DPC. Le modalità per richiedere l'iscrizione nell'elenco centrale sono disciplinate dallo stesso Dipartimento. In linea generale, si possono iscrivere all'elenco centrale le "strutture nazionali di coordinamento" di organizzazioni di volontariato aventi articolazioni in più regioni, o, in casi particolari, prive di articolazioni su base regionale. Tali strutture nazionali devono dimostrare di essere diffuse sul territorio nazionale, di essere in grado di svolgere attività di coordinamento, di avere un meccanismo di mobilitazione 24 ore su 24, nonché una capacità specifica in particolari settori di interesse per il DPC.

L'iscrizione agli elenchi territoriali o centrale è condizione necessaria e sufficiente alla partecipazione alle attività di protezione civile. Ciò significa che non appena un'organizzazione è iscritta ad un elenco territoriale, o all'elenco centrale, essa può essere mobilitata dalla pubblica autorità. Gli enti territoriali possono quindi mobilitare le organizzazioni iscritte agli elenchi regionali (e presenti nei loro rispettivi territori), mentre il DPC può mobilitare le organizzazioni iscritte all'elenco centrale, e, per tramite delle regioni, le organizzazioni iscritte ad un elenco territoriale.²⁷

L'iscrizione ad un elenco, territoriale o nazionale, comporta anche dei vantaggi. Il DPC garantisce dei benefici alle organizzazioni e ai volontari che partecipano alle attività di previsione, prevenzione e soccorso in relazione a disastri attuali o potenziali di rilievo nazionale (cioè disastri cui si deve far fronte con poteri straordinari). Per i volontari tali benefici consistono principalmente nel mantenimento del posto di lavoro pubblico o privato, nel mantenimento del trattamento economico e previdenziale da parte del datore di lavoro – a spese del DPC – e nella copertura assicurativa in caso di incidente. Per le organizzazioni i benefici consistono principalmente nel rimborso delle spese sostenute durante le attività di protezione civile e nel finanziamento – da parte del DPC – di attività formative (nei limiti delle risorse disponibili). I succitati benefici sono garantiti anche a organizzazioni e volontari a livello locale o regionale, ma in tal caso è la regione, e non il DPC, a finanziare addestramento e attività.

²⁴ Vale ricordare che la Croce Rossa Italiana ha uno *status* particolare e non è assimilabile ad un'organizzazione di volontariato, si veda sopra, capitolo 3.3.

²⁵ Le organizzazioni di volontariato possono assumere lavoratori dipendenti o avvalersi di prestazioni di lavoro autonomo esclusivamente nei limiti necessari al loro regolare funzionamento oppure occorrenti a qualificare o specializzare l'attività da esse svolta (art. 3 L 166/1991).

²⁶ DPR 194/2001, art. 1(2).

²⁷ Si vedano DPR 194/2001, art. 11(1) e DLgs 112/1998, art. 108, nonché la direttiva del Presidente del Consiglio del 9 novembre 2012, paragrafo 2.2.

L'ITALIA E LA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE NELLA RISPOSTA AI DISASTRI



L'Italia è spesso impegnata in attività di cooperazione internazionale in materia di protezione civile. Questo capitolo presenta brevemente la cooperazione sviluppata dall'Italia in seno alle organizzazioni internazionali diverse dall'UE (paragrafo 1) e nell'ambito di accordi multilaterali (2) e bilaterali (3). Viene poi illustrata la partecipazione dell'Italia al Meccanismo di protezione civile dell'UE (4). Si presentano, infine, gli interventi di protezione civile svolti all'estero da parte delle autorità italiane (5).*



* Gli effetti giuridici e pratici della cooperazione internazionale sulle attività di protezione civile, con particolare riferimento alla risposta internazionale ai disastri, sono trattati nella seconda parte del rapporto.

1. La cooperazione in seno a organizzazioni internazionali diverse dall'UE
2. La cooperazione prevista da accordi multilaterali
3. La cooperazione bilaterale
4. Il Meccanismo Unionale di Protezione Civile
5. L'intervento della Protezione Civile italiana all'estero

1. La cooperazione in seno a organizzazioni internazionali diverse dall'UE

Numerose organizzazioni internazionali sono direttamente o indirettamente collegate all'attività di risposta ai disastri. L'Italia partecipa, in particolare, alle attività di coordinamento svolte nell'ambito delle Nazioni Unite e della North-Atlantic Treaty Organization (NATO).

A livello di Nazioni Unite, è significativo il ruolo dell'Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA). L'Ufficio si occupa prevalentemente del coordinamento dei vari soggetti partecipanti ad iniziative umanitarie. L'Italia lavora abitualmente in partnership con OCHA per quanto riguarda il finanziamento di iniziative di prevenzione e risposta ai disastri.¹ Sempre in ambito ONU, l'Italia partecipa all'International Search and Rescue Advisory Group (INSARAG), che consiste in un network di Stati e organizzazioni internazionali creato nel 1991 e oggi sostenuto amministrativamente dall'OCHA. L'attività sviluppata in seno all'INSARAG è funzionale alla facilitazione del coordinamento nell'ambito della ricerca e salvataggio in aree urbane (*Urban Search and Rescue*).² L'Italia ospita anche uno dei cinque Humanitarian Response Depot delle Nazioni Unite, presso la base San Vito di Brindisi. Il deposito è utilizzato per immagazzinare materiale da parte della Food and Agriculture Organization, della World Health Organization e del World Food Program, al fine di essere trasportato in 24-48 ore nelle aree colpite da crisi umanitarie.³

In quanto membro della NATO, l'Italia è potenzialmente coinvolta nelle attività dell'Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre (EADRCC). L'EADRCC è il principale meccanismo di risposta ai disastri nell'area Euro-Atlantica. Esso coinvolge tutti i membri della NATO e 22 Stati partner, ed è funzionale al coordinamento di richieste ed offerte di aiuto in seguito a disastri naturali o antropici. L'EADRCC lavora in stretta cooperazione con l'OCHA, cui la NATO riconosce un ruolo primario nel coordinamento dell'aiuto umanitario internazionale.⁴

È bene sottolineare, comunque, che tanto il meccanismo ONU quanto quello NATO sono fondati sui principi di sovranità e di non-ingerenza. Ciò significa, da un lato, che nessuno Stato è tenuto ad offrire o garantire aiuti in caso di disastro e, dall'altro, che lo Stato colpito da un disastro può discrezionalmente scegliere se richiedere o accettare aiuti di soggetti terzi ed ha altresì la responsabilità ultima per quanto concerne il coordinamento degli aiuti nazionali ed internazionali sul proprio territorio.⁵

Da ultimo, si possono richiamare gli ambiti di cooperazione non istituzionalizzati rilevanti in materia cui l'Italia ha partecipato – quali il progetto euro-mediterraneo Prevention, Preparedness and Response to Natural and Man-made Disasters Programme (PPRD)-

¹ Si veda, ad esempio, il sito del Ministero degli Esteri, http://www.esteri.it/mae/it/sala_stampa/archivionotizie/comunicati/2014/04/20140414_siria_ocha.html. Ultimo accesso: 17 luglio 2014.

² INSARAG, *The Story of INSARAG 20 Years On*, 2010, http://www.insarag.org/images/stories/INSARAG_booklet_FINAL_VERSION_V3_screen_view.pdf. Ultimo accesso: 17 luglio 2014. Al momento dell'ultima rilevazione ufficiale disponibile (2006), l'Italia aveva predisposto una squadra di 30 persone funzionale alla partecipazione ad operazioni INSARAG, si veda <http://www.insarag.org/en/directory/usar-directory.html>. Ultimo accesso 17 luglio 2014.

³ Si veda il sito dell'UNHRD http://www.unhrd.org/?page_id=95. Ultimo accesso: 14 luglio 2014.

⁴ Si veda il sito web della NATO, <http://www.nato.int/eadrcc/>. Ultimo accesso: 17 luglio 2014.

⁵ Questo è uno dei temi principali trattati dalla Commissione del diritto internazionale nell'ambito del suo programma di lavoro relativo alla protezione delle persone in caso di disastro. Maggiori informazioni sull'attività di codificazione e sviluppo progressivo del diritto internazionale rilevante in materia sono disponibili al sito della Commissione <http://www.un.org/law/ilc/>. Ultimo accesso: 17 luglio 2014.

South,⁶ il progetto intra-UE Force d'Intervention Rapide Européenne (FIRE),⁷ e la Adriatic Ionian Initiative (AII)⁸ – così come i progetti ancora in corso, che sono incentrati sul Mediterraneo (Increasing Preparedness Capacities across the Mediterranean) e sui Balcani Occidentali, (IPA Civil Protection Cooperation Programme II e IPA Floods Programme).⁹

2. La cooperazione prevista da accordi multilaterali

Come è noto, non esiste un accordo multilaterale che regoli la *disaster response* nel suo complesso.¹⁰ L'Italia è, però, parte di numerosi trattati multilaterali che disciplinano aspetti specifici inerenti alla risposta ai disastri.

In estrema sintesi, è possibile ricondurre questi accordi a quattro categorie. In primo luogo, vi sono gli accordi in materia commerciale, che possono facilitare l'ingresso di beni funzionali alla risposta ai disastri: l'Accordo per l'importazione temporanea di beni per uso medico (1960),¹¹ la Convenzione sulla semplificazione delle procedure doganali (1973)¹² e la Convenzione sull'ammissione temporanea di beni (1990) costituiscono gli esempi principali di trattati riconducibili a questa categoria.¹³

In secondo luogo, vi sono gli accordi sulle immunità dei funzionari di soggetti internazionali, i quali potrebbero essere coinvolti nelle attività di risposta ai disastri. A questa categoria si possono ricondurre la Convenzione sui privilegi e le immunità delle Nazioni Unite (1946),¹⁴ la Convenzione sui privilegi e le immunità delle agenzie specializzate delle Nazioni Unite (1947)¹⁵ e la Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche (1961).¹⁶

La terza categoria comprende gli accordi che prevedono l'obbligo di notificare tempestivamente i disastri avvenuti in territorio italiano a soggetti terzi. Questa categoria comprende la Convenzione sulla notifica tempestiva degli incidenti nucleari (1986),¹⁷ la Convenzione di Basilea sul movimento di rifiuti pericolosi (1989),¹⁸ la Convenzione sugli effetti tran-

⁶ PPRD-South mira a rafforzare la cooperazione euro-mediterranea in materia di protezione civile, si veda il sito <http://www.euromedcp.eu/index.php>. Ultimo accesso: 8 luglio 2014.

⁷ FIRE 5 coinvolge, oltre all'Italia, Francia, Grecia, Portogallo e Spagna, e si inserisce nell'ambito del Meccanismo UE di Protezione Civile con l'obiettivo di mettere a punto modalità operative comuni per i quattro paesi partner in materia di incendi boschivi ed eventi sismici, migliorando la capacità di prevenzione e intervento delle diverse squadre europee di protezione civile, si veda il sito della protezione civile italiana, http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/view_dossier.wp%3Bjsessionid=E28E1006BB564F83010390CEBDo99056?facetNode_1=f2_7&prevPage=dossier&contentId=DOS21028. Ultimo accesso: 8 luglio 2014.

⁸ L'AII coinvolge otto Stati: Albania; Bosnia-Erzegovina, Croazia, Grecia, Italia, Montenegro, Serbia e Slovenia. Essa mira a favorire lo sviluppo di soluzioni condivise a problemi comuni, attraverso l'organizzazione di tavole rotonde, relative fra l'altro alla protezione dell'ambiente e alla lotta agli incendi, si veda il sito <http://www.aii-ps.org/index.php/activities/environment-protection-against-fire>. Ultimo accesso: 8 luglio 2014.

⁹ <http://2.ipacivilprotection.eu/>. Ultimo accesso: 28 febbraio 2015.

¹⁰ Si veda a tal proposito de Guttry, "Surveying the Law", in de Guttry et al. (eds), *International Disaster Response Law* (Springer, 2012), 3-44.

¹¹ Agreement on the temporary importation, free of duty, of medical, surgical and laboratory equipment for use on free loan in hospitals and other medical institutions for purposes of diagnosis or treatment, 1960. Eseguito con L 1758/1962.

¹² International Convention on the Simplification and Harmonization of Custom Procedures, 1973. L'Accordo è stato concluso in forma semplificata. L'Italia è altresì vincolata, per via della sua propria ratifica o di quella dell'UE, dagli allegati alla Convenzione A1, A2, B1, B3, C1, D1, D2, E1, E3, E5, E6, E8, F1 e F6.

¹³ Convention on Temporary Admission, 1990. Eseguita con L 479/1995.

¹⁴ Convention on the privileges and immunities of the United Nations, 1946. Eseguita con L 1318/1957.

¹⁵ Convention on the privileges and immunities of specialized agencies, 1947. Eseguita con L 1740/1951.

¹⁶ Vienna Convention on diplomatic relations, 1961. Eseguita con L 804/1967.

¹⁷ Convention on Early Notification of a Nuclear Accident, 1986. Eseguita con L 375/1989.

¹⁸ Basel Convention on Transboundary Movement of Hazardous Waste, 1989. Eseguita con L 340/1993.

sfrontalieri degli incidenti industriali (1992)¹⁹ e la Convenzione per la protezione del mediterraneo (1976, emendata nel 1995).²⁰ Anche gli International Health Regulations, che sono uno strumento vincolante adottato dall'Organizzazione Mondiale della Sanità, contengono degli obblighi di allerta precoce, funzionali alla prevenzione della diffusione delle malattie.²¹

In quarto luogo, vi sono due accordi esplicitamente volti a regolare la cooperazione in caso di disastro, cioè l'Accordo sull'assistenza in caso di incidente nucleare (1986)²² e l'Accordo di cooperazione sulla previsione, prevenzione e mitigazione dei disastri naturali ed antropici, concluso con alcuni Paesi dell'Europa centrale (1992).²³

L'Italia ha altresì concluso accordi multilaterali non riconducibili a queste categorie, ma che possono favorire il dispiegarsi dell'assistenza internazionale, come la Convenzione di Vienna sul traffico stradale (1968),²⁴ la Convenzione sulla protezione dei corsi d'acqua transnazionali (1992)²⁵ e la Convenzione sulla proibizione e distruzione delle armi chimiche (1993).²⁶ L'Italia è poi parte della Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sulla cooperazione transfrontaliera, nell'ambito della quale le regioni frontaliere possono concludere intese inerenti anche alla protezione civile (1980).²⁷ Infine, l'Italia ha concluso un accordo con la Comunità Caraibica in materia di cooperazione scientifica per la prevenzione dei disastri.²⁸

È importante notare che l'Italia *non* è parte della Convenzione "EUR-OPA" sui grandi rischi (1987)²⁹ e ha firmato, ma non ratificato, la Convenzione di Tampere sulla fornitura di risorse per le telecomunicazioni nell'ambito della mitigazione e della risposta ai disastri (1998).³⁰

Oltre alle fonti vincolanti, vi sono anche degli strumenti multilaterali non vincolanti che possono contribuire a rafforzare la capacità dell'Italia di cooperare con enti stranieri e internazionali in caso di disastri. Tra questi strumenti si può segnalare la Risoluzione dell'Assemblea Generale dell'ONU 46/182 (1991), la quale contiene varie raccomandazioni che le autorità nazionali possono tenere in considerazione nella stesura ed applicazione della normativa interna. Questo strumento prevede che lo Stato colpito dal disastro abbia la responsabilità principale per l'organizzazione, il coordinamento e la fornitura dell'assistenza umanitaria nel proprio territorio, così come per la mobilitazione di organizzazioni non governative.

¹⁹ Convention on the Transboundary Effects of Industrial Accidents, 1992. Eseguita con L 30/1902.

²⁰ Convention for the Protection of the Marine Environment and the Coastal Region of the Mediterranean, 1976, emendata nel 1995. Eseguita con L 30/1979.

²¹ International Health Regulations (2005), basati sull'art. 22 della World Health Organization Constitution, 1946, eseguiti con L 68/47.

²² Convention on Assistance in the Case of a Nuclear Accident or Radiological Emergency, 1986. Eseguita con L 10/1998.

²³ Cooperation agreement on the forecast, prevention and mitigation of natural and technological disasters among Austria, Croatia, Hungary, Italy, Poland and Slovenia, 1992. Eseguito con L 74/1995.

²⁴ Vienna Convention on Road Traffic, 1968. Eseguita con L 308/1995.

²⁵ Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes, 1992. Eseguita con L 71/1996.

²⁶ Convention on the Prohibition, Development, Production, Stockpiling and Use of Chemical Weapons and on their Destruction, 1993. Eseguita con L 496/1995.

²⁷ European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities, 1980. Eseguita con L 948/1984.

²⁸ Scientific Cooperation Agreement between the Italian Ministry of Foreign Affairs Department of Cooperation for Development and the Caribbean Community on Cooperation in Hydro-Meteorological Monitoring, Natural Disaster Prevention and Early Warning (2006).

²⁹ Si veda la Risoluzione (87)2 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, Setting Up a Co-Operation Group for the Prevention of, Protection against, and Organisation of Relief in Major Natural and Technological Disasters, 20 marzo 1987.

³⁰ Convention on the Provision of Telecommunication Resources for Disaster Mitigation and Relief Operations, 1998.

Un altro significativo strumento non vincolante sono le Guidelines for the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance, che sono state adottate dagli Stati parte delle Convenzioni di Ginevra alla trentesima conferenza internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa (2007). Questo strumento si basa sul lavoro svolto dalla Federazione Internazionale delle Società di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa (IFRC) su International Disaster Response Laws, Rules and Principles fin dal 2001. Tali Linee Guida partono dal presupposto che nessuno Stato possa ragionevolmente considerarsi immune dal bisogno di necessitare in futuro dell'aiuto internazionale, sebbene pochi Paesi si siano fino ad ora preparati per una tale eventualità. Le Linee Guida prevedono quindi una serie di raccomandazioni che gli Stati dovrebbero seguire nel predisporre leggi e procedure che tengano conto delle problematiche dell'assistenza internazionale in caso di disastro. L'applicazione delle Linee Guida (attraverso misure legislative o regolamentari, o con accordi internazionali) dovrebbe consentire agli Stati di eliminare gli ostacoli burocratici alla fornitura dell'aiuto, nonché di migliorare la qualità e il coordinamento dell'assistenza internazionale. Alcuni Stati hanno già adottato delle regole ispirate alle Linee Guida, segnatamente il Bhutan, la Bosnia-Erzegovina, il Burkina Faso, la Colombia, le Filippine, la Finlandia, l'Indonesia, il Messico, il Mozambico, la Namibia, la Nuova Zelanda, la Norvegia, i Paesi Bassi, Panama, il Perù, il Tajikistan e il Vietnam.³¹

3. La cooperazione bilaterale

L'Italia ha concluso accordi internazionali concernenti la cooperazione nella risposta ai disastri con numerosi Paesi. La maggior parte di questi accordi contiene norme volte a facilitare l'assistenza in vari ambiti, quali la fornitura di visti e la disciplina delle immunità.

Gli Accordi conclusi con la Tunisia (1986),³² l'Argentina (1987),³³ la Francia (1992),³⁴ la Russia (1993)³⁵ e la Svizzera (1998)³⁶ prevedono degli obblighi precisi per gli Stati parte. I Trattati stipulati con Malta (1995)³⁷ e Venezuela (2009),³⁸ al contrario, sono meno dettagliati e paiono quindi meno idonei, all'atto pratico, a facilitare la cooperazione. L'Italia ha altresì concluso un accordo con San Marino relativo alla cooperazione in materia di risposta ai

³¹ Si veda il sito dell'IFRC, <http://www.ifrc.org/what-we-do/disaster-law/about-disaster-law/international-disaster-response-laws-rules-and-principles/idrl-guidelines/new-legislation-adopted-on-idrl>. Ultimo accesso: 2 novembre 2014.

³² Convention entre la République Italienne et la République Tunisienne relative à la coopération et à l'assistance dans le domaine de la protection civile et des services anti-incendie, 1986. Eseguita con L 75/1989.

³³ Convenzione di cooperazione tra Italia e Argentina per la previsione, la prevenzione e la mutua assistenza in caso di calamità naturali, 1987. La Convenzione è vincolante su base "provvisoria" fin dalla sua firma.

³⁴ Convenzione tra la Repubblica Italiana e la Repubblica Francese sulla cooperazione nel campo della previsione e della prevenzione dei rischi maggiori e dell'assistenza reciproca in caso di catastrofi naturali o dovute all'attività dell'uomo, 1992. Eseguita con L 578/1994.

³⁵ Accordo di cooperazione nel campo della protezione civile tra il governo della Repubblica Italiana e il governo della Federazione Russa in materia di previsione e di prevenzione dei rischi maggiori e di assistenza reciproca in caso di catastrofi naturali o tecnologiche, 1993. Eseguito con L 61/1997.

³⁶ Convenzione tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica Italiana sulla cooperazione nel campo della previsione e della prevenzione dei rischi maggiori e dell'assistenza reciproca in caso di catastrofi naturali o dovute all'attività dell'uomo. Eseguita con L 87/1998.

³⁷ Accordo di cooperazione per prevedere, prevenire e mitigare le catastrofi naturali e tecnologiche tra il governo della Repubblica Italiana e il governo della Repubblica di Malta. Eseguito con L 52/1995.

³⁸ Accordo di cooperazione tra la Repubblica Italiana e la Repubblica Bolivariana del Venezuela nel campo della protezione civile ed amministrazione dei disastri, 2009. L'Accordo non è stato ratificato, ma il suo tenore lascia presumere che si tratti di accordo in forma semplificata, e quindi vincolante sin dalla firma.

disastri; esso, tuttavia, concerne soltanto gli eventi verificatisi nel territorio sammarinese.³⁹ L'Italia ha poi concluso un accordo con il Sovrano Militare Ordine di Malta, il quale impegna tale ente a fornire assistenza all'Italia “nella misura che riterrà possibile e disponibile”.⁴⁰ L'Italia non ha invece concluso accordi bilaterali di assistenza con la Santa Sede, né con due Paesi frontalieri, l'Austria e la Slovenia. È vero che questi ultimi due Stati sono parte del succitato Accordo multilaterale di cooperazione sulla previsione, prevenzione e mitigazione dei disastri naturali ed antropici. Tale Accordo è, però, poco dettagliato e non appare quindi idoneo a facilitare significativamente *per se* la cooperazione internazionale.

Non mancano poi ulteriori strumenti volti a rafforzare la cooperazione con gli Stati frontalieri in materia. La cooperazione con la Svizzera è supportata, ad esempio, da due Accordi specifici, inerenti, l'uno, allo scambio di informazioni in caso di incidente nucleare (1989)⁴¹ e l'altro alla lotta all'inquinamento delle acque (1985).⁴² Due intese sono state poi concluse con la Francia in materia di lotta agli incendi (2004) e di soccorso di emergenza nelle aree montuose (2007).⁴³ Sebbene tali ultimi strumenti si presentino come non vincolanti, essi hanno un contenuto preciso e paiono quindi suscettibili di influenzare le procedure di risposta ai disastri nei due Stati parte. L'Italia ha altresì concluso tre accordi quadro relativi alla cooperazione transfrontaliera delle collettività territoriali con Austria (1995),⁴⁴ Francia (1995)⁴⁵ e Svizzera (1995),⁴⁶ in esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla cooperazione transfrontaliera. Questi accordi non contengono disposizioni direttamente capaci di facilitare la cooperazione internazionale, ma consentono agli enti territoriali di concludere intese funzionali a questo obiettivo. Le regioni frontaliere (Liguria, Piemonte, Val d'Aosta, Lombardia, Trentino-Alto Adige, Veneto e Friuli Venezia-Giulia) non hanno comunque concluso al momento intese di questo genere. L'Italia ha poi concluso degli accordi con altri Paesi europei in materia di traffico aereo di natura umanitaria (Belgio, Germania, Monaco, Norvegia, Olanda, Portogallo, Spagna) e di trasporto sanitario di emergenza (Austria).⁴⁷

³⁹ Scambio di lettere concernente l'obiettivo di migliorare le condizioni di sicurezza antincendio in termini di prevenzione degli eventi e di protezione sia dei cittadini, beni e cose, sia delle stesse squadre di intervento, 30 maggio 2007. Da segnalare poi un Accordo di collaborazione tra la Repubblica di San Marino e la Regione Emilia-Romagna, del 10 giugno 2013, concernente, fra l'altro, la protezione civile. Lo strumento contiene norme essenzialmente programmatiche, che non paiono idonee a facilitare, di per sé, la cooperazione bilaterale nella risposta ai disastri.

⁴⁰ Accordo tra la Repubblica Italiana e il Sovrano Militare Ordine di Malta in materia di assistenza in caso di gravi emergenze determinate da eventi naturali o dovute all'attività dell'uomo (1991). Il Sovrano Militare Ordine di Malta è un ente privo di territorio, cui è comunque riconosciuta la personalità giuridica internazionale dal governo italiano e dalla giurisprudenza nazionale. L'Ordine partecipa alle attività di protezione civile in Italia, principalmente attraverso il Corpo Italiano di Soccorso del Sovrano Militare Ordine di Malta (CISOM).

⁴¹ Accordo tra il governo federale svizzero e il governo della Repubblica Italiana sullo scambio rapido di informazioni in caso di incidente nucleare, 1989. L'Accordo non è stato ratificato ed è applicato su base “provvisoria”.

⁴² Accordo fra il Governo Italiano e il Consiglio Federale Svizzero per iniziative comuni a difesa dall'inquinamento delle acque, 1985. Eseguito con L 97/1990.

⁴³ Si veda il sito del DPC, http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/accordi_internazionali.wp. Ultimo accesso: 14 luglio 2014.

⁴⁴ Accordo quadro tra la Repubblica Italiana e la Repubblica d'Austria sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività territoriali. Eseguito con L 76/1995.

⁴⁵ Accordo tra la Repubblica Italiana e la Repubblica Francese sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività territoriali. Eseguito con L 303/1995.

⁴⁶ Accordo quadro tra la Repubblica Italiana e la Confederazione Svizzera sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività territoriali. Presumibilmente, si tratta in questo caso di accordo concluso in forma semplificata e quindi vincolante sin dalla firma.

⁴⁷ Tali accordi non sono rivolti soltanto a facilitare la risposta ai disastri, ma – dato il loro oggetto – possono avere anche tale finalità.

Infine, va segnalato che il Dipartimento della Protezione Civile ha stipulato con numerosi Stati delle intese in materia di risposta ai disastri.⁴⁸ Tali Stati sono: il Venezuela (2007), l'Armenia (2008), la Cina (2008), Cipro (2009), la Germania (2009), la Bulgaria (2010), la Croazia (2011), la Bielorussia (2011), l'Azerbaijan (2011), il Montenegro (2011), l'Albania (2011), gli Emirati Arabi Uniti (2012), l'Algeria (2012), il Marocco (2012), la Bosnia Erzegovina (2012), l'Indonesia (2012), la Serbia (2012) e la Macedonia (2013). Gli strumenti conclusi con questi Paesi non sono vincolanti sul piano formale e, da un punto di vista sostanziale, non sembrano contenere precisi impegni politici. Pare quindi che questi strumenti non siano funzionali a facilitare la collaborazione, ma si limitino semmai ad esprimere un intento degli Stati parte a condurre un'efficace collaborazione in futuro.

4. Il Meccanismo Unionale di Protezione Civile

I più importanti meccanismi di cooperazione internazionale cui partecipa l'Italia sono previsti dal diritto dell'UE. Vi è, da un lato, la “clausola di solidarietà”. Ai sensi dell'art. 222 TFUE, laddove uno Stato Membro dell'UE sia vittima di una calamità (naturale o provocata dall'uomo), l'Unione e gli altri Stati Membri devono prestargli assistenza. Lo strumento che attua l'art. 222 TFUE, la Dec 2014/415, è stato però adottato solo in tempi molto recenti, e, pertanto, non risultano chiare le sue ricadute giuridiche e pratiche sulla cooperazione nella risposta ai disastri.

Ad oggi, lo strumento di maggiore importanza in questo ambito rimane il Meccanismo di protezione civile, il quale esiste da più di un decennio. Al fine di garantire una protezione più elevata nel caso di catastrofi, nel 2001 il legislatore dell'Unione ha adottato una decisione attraverso cui si è istituito un “meccanismo comunitario inteso ad agevolare una cooperazione rafforzata negli interventi di soccorso della protezione civile”.⁴⁹ Il Meccanismo è stato poi modificato con la Decisione 2007/779 istituente “un meccanismo comunitario di protezione civile” e infine sostituito col nuovo Meccanismo “Unionale” di protezione civile, adottato con decisione 2013/1313. È bene precisare che non sono solo gli Stati Membri dell'UE a partecipare al Meccanismo, ma anche gli Stati candidati all'adesione all'UE che ne facciano richiesta (al momento: Islanda, ex-Repubblica Jugoslavia di Macedonia (FYROM) e Norvegia).

Il Meccanismo UE ha un ambito di applicazione piuttosto vasto. Esso riguarda ogni disastro naturale o di origine antropica, concernente le persone, l'ambiente o i beni, dentro o fuori l'UE. Le azioni consentite dal Meccanismo sono poi relative a diversi aspetti della protezione civile. Il Meccanismo tratta in primo luogo della prevenzione e della preparazione ai disastri. Gli Stati devono identificare i rischi cui sono soggetti, e possono determinare preventivamente le risorse umane e materiali che potrebbero rendere disponibili per attività di protezione civile, eventualmente pre-impegnandole all'interno di un *pool* volontario (noto come capacità europea di risposta emergenziale), che può essere mobilitato in caso di disastro.⁵⁰ Le informazioni in merito a prevenzione e preparazione devono essere fornite alla Commissione Europea. L'UE e gli Stati possono poi attuare un programma di formazione per le squadre di intervento.

⁴⁸ Le intese non vincolanti sono disponibili al sito del DPC, http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/accordi_internazionali.wp. Ultimo accesso: 14 luglio 2014.

⁴⁹ Decisione 2001/792.

⁵⁰ Si veda a tal proposito la Dec della Commissione 2004/277, come emendata dalla Dec 2008/73 e dalla Dec 2010/481.

In secondo luogo, il Meccanismo regola l'allarme rapido (*early warning*) per le catastrofi che possono colpire il territorio degli Stati membri. Lo Stato colpito da un disastro deve darne notizia immediatamente alla Commissione e agli Stati membri che rischiano di essere interessati dalla catastrofe. La Commissione provvede poi a garantire il flusso di informazioni fra i Paesi partecipanti al Meccanismo, attraverso l'Emergency Response Coordination Centre (ERCC), un ufficio della Direzione-generale aiuti umanitari e protezione civile (DG ECHO).

In terzo luogo, il Meccanismo regola il coordinamento della risposta ai disastri nell'Unione e negli altri Paesi coinvolti nel Meccanismo. Come nel caso della cooperazione in seno alle Nazioni Unite e alla NATO, anche nell'ambito del Meccanismo prevalgono i principi internazionalistici di sovranità e non ingerenza. Ciò comporta che lo Stato colpito dal disastro può chiedere aiuto, ma non è obbligato a farlo. Laddove l'assistenza sia garantita, lo Stato richiedente è competente, nell'ambito del proprio territorio, a dirigere gli interventi di soccorso e ad indicare direttive e limiti dei compiti affidati alle squadre straniere. Anche lo Stato che potenzialmente offre l'assistenza mantiene un ampio margine di discrezionalità. Una volta ricevuta la richiesta di soccorso, esso è soggetto ad un obbligo procedurale di decidere in tempi rapidi se offrire assistenza, ma può determinare autonomamente la portata e le condizioni del soccorso e può anche negare l'aiuto.⁵¹ La caratterizzazione "intergovernativa" del Meccanismo è però temperata dall'attività della Commissione. L'ERCC funge, infatti, da snodo per le comunicazioni fra gli Stati e coordina l'assistenza sul piano operativo, se necessario inviando *in loco* agenti da esso selezionati fra gli esperti degli Stati Membri formati a questo scopo, i quali facilitano il coordinamento fra le squadre d'intervento e, del caso, provvedono al collegamento con le autorità competenti dello Stato membro richiedente.

Infine, il Meccanismo regola le attività di protezione civile aventi luogo fuori dall'Unione Europea. Laddove un Paese terzo richieda l'assistenza dell'Unione Europea, attraverso l'ERCC, a tale assistenza si applicheranno in linea generale le procedure inerenti alla risposta ai disastri all'interno dell'UE. L'assistenza esterna, però, presuppone un più elevato grado di coordinamento fra i Paesi europei, dato che essi devono interagire con uno Stato terzo col quale non condividono, almeno inizialmente, informazioni e procedure. Una fondamentale funzione di raccordo è quindi attribuita alla Commissione, la quale deve mantenere un dialogo costante tanto con i Paesi membri, quanto col Paese terzo in tutte le fasi della risposta al disastro.

Dal 2001, il Meccanismo ha monitorato più di 300 disastri e ha ricevuto più di 180 richieste di aiuto,⁵² dall'interno e dall'esterno dell'UE, anche per disastri di notevole rilevanza, come il maremoto nel sud est asiatico (2004), l'uragano Katrina (2005), il terremoto ad Haiti (2010), il maremoto in Giappone (2011), gli incendi in Grecia (2007, 2012) e, più di recente, per il ciclone Haiyan nelle Filippine (novembre 2013). Sono indicate, nella Figura 1, le attivazioni del Meccanismo relative a disastri avvenuti in Italia dal 2007 al 2013.

La fornitura di assistenza attraverso il Meccanismo può essere facilitata dal recepimento nazionale delle indicazioni contenute in uno strumento non vincolante, le Host Nation Support Guidelines (HNSG).⁵³ Le HNSG sono un documento preparato dal personale della

⁵¹ Si può notare, comunque, che l'articolo 222(2) TFUE obbliga gli Stati membri a fornire assistenza ad altri Stati UE colpiti da un disastro.

⁵² Si veda la *factsheet* predisposta dalla DG ECHO della Commissione europea nel 2015, http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/thematic/civil_protection_en.pdf. Ultimo accesso: 24 aprile 2015.

⁵³ SWD(2012) 169 final, disponibili al sito http://ec.europa.eu/echo/files/about/COMM_PDF_SWD%2020120169_F_EN_.pdf. Ultimo accesso 14 luglio 2014.

Commissione Europea con il contributo di esperti degli Stati membri (ma che non rappresenta la posizione ufficiale dell'istituzione), che contiene raccomandazioni volte ad aiutare gli Stati a facilitare l'assistenza internazionale. Le HNSG sono complementari ad altri strumenti, segnatamente le Linee Guida IDRL, e possono essere usate per facilitare l'assistenza da parte di Stati membri dell'UE e Stati non membri.

5. L'intervento della Protezione Civile italiana all'estero

L'Italia coopera con numerosi Stati nell'ambito della protezione civile. Per esplicita previsione del DL 90/2005 (convertito con L 152/2005), gli interventi all'estero sono da considerarsi alla stregua delle azioni interne necessarie a rispondere ai disastri con mezzi eccezionali. Ne consegue che la gestione dell'intervento all'estero è centralizzata nell'ambito del Dipartimento della Protezione Civile.

In caso di disastro all'estero, il Dipartimento può mettere a disposizione le risorse italiane, sia nella fase dell'emergenza che in quella di ripresa e ricostruzione. Se il disastro avviene nell'Unione Europea, l'azione italiana è usualmente coordinata nell'ambito del Meccanismo UE di protezione civile. In presenza di catastrofi esterne all'UE, l'azione italiana può essere coordinata con quella degli altri Stati membri, nell'ambito del Meccanismo UE di protezione civile, oppure per via bilaterale o multilaterale.

L'Italia ha spesso fornito assistenza ad altri Paesi dell'UE, come nel caso delle operazioni antincendio in Grecia (2007, 2008, 2009, 2012) e Portogallo (2009, 2010). L'Italia è intervenuta in numerose occasioni anche al di fuori nell'UE, fornendo, tra l'altro, assistenza antincendio ad Albania (2007, 2011) e Montenegro (2008), aiuti alle popolazioni colpite da alluvioni in Albania (2010), Montenegro (2011) e Bosnia-Erzegovina (2014) e assistenza sanitaria in seguito ai terremoti di Pakistan (2005), Haiti (2010), Cile (2010), nonché del maremoto nel sud-est asiatico del 2004 e del tifone Hayan nelle Filippine (2013).⁵⁴

⁵⁴ Per un elenco dettagliato degli interventi italiani all'estero in materia di protezione civile, si veda Di Camillo et al., op. cit., pp. 88-89.

Tabella 1 – Attivazioni del Meccanismo Europeo di Protezione Civile relative a disastri avvenuti in Italia dal 2007 al 2013

<i>Anno</i>	<i>Disastro</i>	<i>Principale forma di cooperazione</i>
2007	Incendi	Monitoraggio
2007	Incendi	Invio Canadair da Francia (2) e Spagna (4)
2007	Incendi	Monitoraggio
2007	Incendi	Invio Canadair da Francia (2)
2008	Condizioni metereologiche avverse	Monitoraggio
2008	Alluvioni	Monitoraggio
2009	Terremoto L'Aquila	Invio di 8 esperti per la valutazione dei danni
2009	Incendi (Sardegna)	Invio di 2 Canadair – Pilot Project on Combating Forest Fires
2011	Alluvioni	Monitoraggio
2012	Costa Concordia	Invio esperti
2012	Condizioni metereologiche avverse	
2012	Terremoto Emilia-Romagna	Monitoraggio
2012	Terremoto Calabria	Monitoraggio

Fonte: Commissione europea⁵⁵

⁵⁵ V. http://ec.europa.eu/echo/files/policies/disaster_response/EUCPM_activations_since_01012007.pdf. Ultimo accesso: 7 luglio 2014.

SECONDA PARTE

RISULTATI PRINCIPALI DELLA RICERCA

Intervento di personale CRI in occasione dell'alluvione di Genova del 4 novembre 2011



ASPETTI ISTITUZIONALI DELLA GESTIONE DELL'AIUTO INTERNAZIONALE



La complessità del quadro istituzionale della protezione civile italiana ha conseguenze dirette per lo svolgimento dell'assistenza internazionale. Questo capitolo descrive dapprima le situazioni in cui l'aiuto internazionale può avere luogo (paragrafo 1) e analizza poi il ruolo dell'istituto dello stato di emergenza nella facilitazione degli aiuti internazionali (2). Di seguito si presentano le regole (o la loro mancanza) relative all'allerta precoce (3) e alla richiesta di assistenza internazionale (4). Il capitolo si conclude con un'analisi della cessazione dell'assistenza internazionale (5).



1. Caratterizzazione dell'evento disastroso e possibilità di intervento internazionale
2. Lo stato di emergenza come facilitatore dell'assistenza internazionale
3. L'allerta precoce internazionale
4. La richiesta di assistenza internazionale
5. Il termine dell'assistenza internazionale

1. Caratterizzazione dell'evento disastroso e possibilità di intervento internazionale

Come notato nella prima parte,¹ nell'ordinamento italiano la divisione di competenze in materia di protezione civile è determinata sulla base della natura dell'evento da affrontare e della capacità degli enti coinvolti.

La tripartizione degli eventi calamitosi si riflette anche sull'assistenza internazionale. È escluso che l'aiuto estero inerisca alla risposta a disastri di "tipo a", nella misura in cui questi possono essere fronteggiati mediante interventi attuabili dai "singoli" enti, cioè dai comuni. È evidente, d'altro canto, che è possibile richiedere aiuto internazionale per rispondere a calamità naturali o connesse con l'attività dell'uomo che in ragione della loro intensità ed estensione debbono, con immediatezza d'intervento, essere fronteggiate con mezzi e poteri straordinari (disastri di "tipo c"). Occorre tuttavia evidenziare come la prassi in tal senso sia limitata.

Resta da chiarire quale sia la possibilità di assistenza internazionale nel caso di eventi di "tipo b", cioè quando l'azione del singolo ente non è sufficiente, ma non sono indispensabili interventi straordinari. Il DPC ritiene che in tali casi *non* sia possibile l'assistenza internazionale;² tale soluzione sembra logica, dato che lo Stato è competente – in via esclusiva – a condurre la politica estera (art. 117 della Costituzione) e quindi a gestire l'aiuto internazionale. D'altro canto, è vero che il legislatore non ha chiaramente indicato l'intenzione di escludere gli interventi di "tipo b" dal novero delle situazioni cui far fronte attraverso l'assistenza internazionale. È pertanto possibile ipotizzare, in linea teorica, che un ente territoriale o un ente statale decentrato possa trarre beneficio dall'aiuto estero pure nel caso di disastri di entità limitata, particolarmente nel caso di disastri in aree prossime ai confini del Paese.

Alla luce di quanto precede, l'analisi che segue risulta principalmente incentrata sui profili normativi relativi all'assistenza internazionale per eventi di "tipo c". Pur tenendo conto della posizione espressa dal DPC, e dato altresì atto dell'assenza di prassi significativa in materia, appare opportuno – per ragioni di completezza – accennare anche ai profili di assistenza internazionale nel caso di eventi di "tipo b".

2. Lo stato di emergenza come facilitatore dell'assistenza internazionale

L'intervento internazionale a sostegno delle attività di *disaster response* in Italia non può che avere luogo nel quadro delle azioni di protezione civile condotte dalle autorità italiane, le quali fanno seguito usualmente ad una dichiarazione di stato di crisi, calamità o emergenza.

Laddove un disastro assuma le caratteristiche di evento di "tipo b", l'attivazione delle componenti regionali utili per interventi di protezione civile può avvenire con un atto specifico, nelle regioni in cui è previsto, denominato decreto di stato di "crisi", di "emergenza" o di "calamità".³ Tale atto può essere adottato dalle regioni secondo regole regionali, e può avere effetti parzialmente difforni nei vari contesti. Esso delimita la durata e l'estensione territo-

¹ Capitolo 3.1.

² Comunicazione inviata in data 19 febbraio 2014 sulla base del questionario realizzato per il presente rapporto.

³ Le leggi di alcune regioni regolano lo stato di crisi (o di emergenza o di calamità), disciplinandone la procedura di delibera e gli effetti: Emilia-Romagna (art. 8 LR 1/2005), Lazio (art. 15 LR 2/2014), Lombardia (art. 8 LR 16/2004), Puglia

riale della crisi, e può consentire un accentramento del potere sulle strutture di protezione civile (in capo al Presidente della Giunta regionale o ad un suo delegato). Il decreto di stato di crisi (o emergenza o calamità) può altresì autorizzare l'adozione di ordinanze motivate in deroga a leggi e regolamenti regionali vigenti.

Laddove l'evento calamitoso sia tale da dover essere affrontato con mezzi straordinari (evento di "tipo c"), il Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio e avendo acquisito l'intesa della regione interessata, può deliberare lo stato di emergenza nazionale, da cui deriva la possibilità, per il capo del DPC e i prefetti, di adottare ordinanze in deroga ad ogni disposizione vigente.⁴ Tali ordinanze devono comunque rispettare i principi generali dell'ordinamento italiano, nonché le norme UE ed internazionali direttamente applicabili in Italia e i limiti indicati nel decreto di dichiarazione dello stato di emergenza, ivi inclusi i limiti temporali (che non possono comunque eccedere i 360 giorni),⁵

Da questa succinta presentazione dello stato di crisi, calamità o emergenza si evincono due conclusioni relative all'assistenza internazionale. In primo luogo, in caso di evento di "tipo b", la condotta di azioni internazionali di protezione civile dovrebbe ritenersi generalmente subordinata alla dichiarazione dello stato di crisi (o emergenza o calamità) – laddove previsto – dovendo conformarsi agli indirizzi e alle procedure in questo indicati. In secondo luogo, l'assistenza internazionale nel caso di eventi di "tipo c" è necessariamente subordinata all'adozione di una delibera sullo stato di emergenza, la quale può consentire l'adozione di ordinanze emergenziali. Com'è ovvio, tali ordinanze potrebbero essere astrattamente utili per aggirare gli ostacoli posti dalla legislazione vigente – descritti nel resto del rapporto – e quindi per facilitare l'assistenza internazionale. Sebbene il Capo del DPC non abbia mai fatto uso delle ordinanze in tal senso, il Dipartimento non ne esclude l'utilizzo in futuro.⁶

3. L'allerta precoce internazionale

Il diritto interno italiano non prevede, in generale, obblighi di allerta precoce verso attori internazionali, né disciplina la procedura per attivare tale allerta. Questa lacuna è parzialmente colmata da alcuni accordi internazionali, che obbligano l'Italia ad allertare Stati e organizzazioni internazionali in caso di particolari disastri. È il caso, in primo luogo, degli incidenti nucleari. L'Italia è, infatti, parte della Convenzione sulla notifica precoce degli incidenti nucleari (1986) ed ha altresì stipulato un Accordo bilaterale con la Svizzera in materia (1989).⁷ In secondo luogo, l'Italia deve notificare gli incidenti industriali con effetti transnazionali agli Stati potenzialmente coinvolti, ai sensi dell'art. 10 della Convenzione multilaterale del 1992. Qualora si verificano tali disastri, l'Italia è altresì tenuta ad informare la Commissione europea.⁸ L'Italia deve allertare gli Stati del Mediterraneo nel caso di disastri che determinino l'inquinamento del mare, ai sensi dell'art. 9(2) della Convenzione sulla protezione del Mediterraneo (1976, emendata nel 1995) e dell'art. 8 del suo terzo protocollo.⁹ Esi-

(art. 10 LR 7/2014), Toscana (artt. 27-18 LR 67/2003), Val d'Aosta (art. 12 LR 5/2001) e Veneto (art. 106 LR 11/2001), nonché le province autonome di Bolzano (art. 8 LP 15/2002) e Trento (art. 34 LP 9/2011).

⁴ Come notato sopra, in caso di eventi di particolari eccezionalità, lo stato di emergenza può essere deliberato dal Presidente del Consiglio: si veda capitolo 3.1.

⁵ L. 225/1992, Art. 5(1-bis).

⁶ Comunicazione del DPC all'autore, 19 febbraio 2014.

⁷ Si veda altresì la Dir 2013/59, art. 99.

⁸ Si veda l'art. 18 della Dir 2012/18.

⁹ Si noti che l'Italia non ha comunque ratificato il IV protocollo sulle emergenze.

ste anche un obbligo di allerta precoce per quanto concerne i disastri relativi alla movimentazione di rifiuti pericolosi, ai sensi dell'art. 13(3)(f) della Convenzione di Basilea (1989). Infine, l'Italia deve avvisare l'Organizzazione Mondiale della Sanità in merito ad ogni evento occorso sul suo territorio che possa costituire un'emergenza per la salute pubblica di interesse internazionale.¹⁰

Nei casi non coperti dagli strumenti succitati, l'Italia non è tenuta a contattare Stati non-UE, ma in talune occasioni è obbligata ad allertare gli altri membri dell'Unione. Infatti, l'art. 14 della Decisione 2013/1313 prevede che gli Stati membri dell'UE debbano prontamente informarsi l'un l'altro in caso di imminente o avvenuto disastro con effetti transfrontalieri. Lo Stato colpito, o potenzialmente colpito, da un disastro di particolare rilevanza deve anche informare la Commissione Europea, soprattutto laddove si preveda di attivare la cooperazione prevista nel Meccanismo, in modo da facilitare l'attività di coordinamento della Commissione stessa.

4. La richiesta di assistenza internazionale

Non è chiaro se il diritto internazionale generale imponga agli Stati colpiti da disastri di ricercare assistenza internazionale.¹¹ Sembra, in ogni caso, che l'Italia non si sia mai impegnata a richiedere aiuto in seguito a catastrofi. Il diritto interno italiano, peraltro, non regola la richiesta di aiuto nel dettaglio. Sul piano sostanziale, in mancanza di indicazioni in senso contrario, si deve concludere che l'Italia può, ma non deve, richiedere o accettare assistenza internazionale (ai sensi del diritto interno). Né sono previste tempistiche per inoltrare la richiesta di aiuto; è perciò evidente che le autorità italiane possono stabilire la tempistica della richiesta, a seconda dell'evoluzione degli eventi.¹²

Da un punto di vista procedurale, l'assenza di una disciplina precisa inerente alla richiesta e all'accettazione di assistenza internazionale fa sì che la distribuzione di competenze e poteri in questo ambito non sia del tutto chiara. Il problema si pone in modo solo relativo con riferimento alla richiesta di aiuto verso altri *soggetti internazionali*, cioè Stati membri dell'UE, Stati terzi e organizzazioni internazionali. In caso di eventi di "tipo c", è evidente che l'assistenza internazionale possa essere richiesta, ed eventualmente accettata, solo a livello statale. Dato che l'intera attività di protezione civile è subordinata al coordinamento centralizzato di governo e DPC, non può darsi che enti territoriali interferiscano con tale coordinamento richiedendo l'intervento di enti stranieri. Anche in caso di eventi di "tipo b" pare che la richiesta d'intervento debba verificarsi a livello statale, dato che l'art. 117 della Costituzione garantisce allo Stato la competenza esclusiva in materia di politica estera e rapporti internazionali.

La richiesta di assistenza internazionale – e l'eventuale accettazione della stessa – è valutata dal Comitato Operativo della Protezione Civile.¹³ In pratica, la trasmissione della richie-

¹⁰ Art. 6 degli International Health Regulations (2005). Si veda anche Dec 1082/2013, artt. 8-11.

¹¹ Secondo alcuni soggetti internazionali uno Stato colpito da un disastro dovrebbe cercare assistenza internazionale quando non è in grado di rispondere ai disastri che lo colpiscono. Altri soggetti internazionali, d'altronde, sostengono l'opinione contraria. Non è chiaro, perciò, se esista una regola consuetudinaria rispetto alla richiesta di aiuto internazionale. Si veda l'art. 14 dei *draft articles* approvati dalla Commissione del diritto internazionale, in Assemblea Generale dell'ONU, 'Texts and titles of the draft articles adopted by the Drafting Committee on first reading', 15 May 2014, A/CN.4/L.831.

¹² Comunicazione del DPC all'autore, 19 febbraio 2014.

¹³ Si veda *supra*, capitolo 3.1.

sta di assistenza non può che passare per il DPC, al quale l'art. 21(2)(d) del DPCM 1 ottobre 2012 attribuisce la responsabilità di “sviluppare e mantenere relazioni con tutti gli organismi istituzionali e scientifici internazionali operanti nel campo della protezione civile, partecipando attivamente a progetti di collaborazione internazionale.” Il DPC dovrà quindi trasmettere la posizione italiana – definita nel Comitato operativo – allo Stato estero o organizzazione internazionale (in via bilaterale) o ad altro Stato UE (per mezzo del Meccanismo di protezione civile).¹⁴ Per quanto riguarda la richiesta di aiuto per mezzo del Meccanismo UE di protezione civile, va segnalato che il DPC ha sperimentato a livello esercitativo i formulari standard elaborati dall'UE.¹⁵

Più complesso è il caso della richiesta di assistenza ad *organizzazioni non governative straniere*. L'art. 11(1) del DPR 194/2001 prevede che nelle attività di soccorso le organizzazioni di volontariato intervengono su esplicita richiesta dell'autorità competente a coordinare la protezione civile a livello interno, cioè il DPC (per eventi di “tipo c”) e la regione (per eventi di “tipo b”).¹⁶ Tale disposizione, però, fa riferimento alle sole organizzazioni nazionali. Vi è quindi una lacuna relativa all'intervento delle organizzazioni non governative straniere, colmabile solo in via interpretativa. Si può supporre che l'art. 11(1) del DPR 194/2001 si possa applicare per analogia anche all'intervento di organizzazioni non governative straniere. Ciò non crea problemi per quanto riguarda gli eventi di “tipo c”: in tali circostanze è il DPC ad essere legittimato a richiedere l'assistenza di ONG nazionali e, presumibilmente, internazionali.

Delle difficoltà sorgono, però, con riferimento agli eventi di “tipo b”. In mancanza di prassi in materia, e stante l'imprecisione della normativa vigente, è possibile soltanto ipotizzare una disciplina applicabile. Giacché le regioni sono competenti a mobilitare le organizzazioni di volontariato nazionali, come indicato sopra, si potrebbe supporre che esse siano competenti, per analogia, a mobilitare anche le organizzazioni non governative straniere. D'altro canto, si potrebbe sostenere che la mobilitazione delle ONG straniere ricada comunque nella responsabilità del DPC. Infatti, il già citato art. 21(2)(d) del DPCM 1 ottobre 2012 attribuisce al DPC la responsabilità di mantenere relazioni con tutti gli organismi istituzionali e scientifici internazionali operanti nel campo della protezione civile.¹⁷ È vero che il riferimento ai soli “organismi istituzionali”, se interpretato letteralmente, limiterebbe il ruolo del DPC ai contatti con Stati e organizzazioni internazionali in senso stretto (le organizzazioni c.d. “intergovernative”). Forse è però logico interpretare tale riferimento in modo estensivo, in modo da mantenere l'attivazione dell'assistenza internazionale coerente con l'art. 117 della Costituzione. Ai sensi di tale disposizione solo lo Stato è competente a condurre la politica estera. Dato che l'intervento di organizzazioni non governative straniere potrebbe interferire con le scelte di politica estera dell'Italia, è probabile che sia in ogni caso lo Stato (per via

¹⁴ Il DPC precisa che nell'ambito del Meccanismo unionale il Dipartimento è il punto di contatto per l'Italia. “Pertanto in caso di necessità il DPC può attivare il Meccanismo per un'eventuale richiesta di assistenza attraverso il sistema comune di comunicazione e di informazione, CECIS, che assicura la comunicazione e lo scambio di informazioni tra l'Emergency Response Coordination Centre e i punti di contatto degli Stati membri. Il sistema prevede la possibilità di inviare in tempo reale la richiesta di assistenza alle autorità governative di protezione civile del Meccanismo. Tale sistema permette, inoltre, di monitorare ed accettare eventuali offerte di assistenza.” Comunicazione del DPC all'autore, cit.

¹⁵ I formulari sono allegati al Commission Staff Working Document – EU Host Nation Support Guidelines, SWD(2012) 169 final.

¹⁶ Si veda l'art. 11(1) DPR 194/2001, il quale richiama l'art. 108(1)(a)(2) DLgs 112/1998.

¹⁷ La prassi legislativa italiana induce a ritenere che il binomio “organismo istituzionale” sia qui utilizzato come sinonimo di “organismo di diritto pubblico”.

del DPC), e non la regione, a dover richiedere l'intervento delle organizzazioni non governative straniere, anche con riferimento ad eventi di "tipo b".

Tale interpretazione del diritto vigente pare poi compatibile con la posizione del DPC, secondo cui la richiesta di aiuto internazionale – e l'eventuale accettazione dello stesso – può in ogni caso essere valutata solo dal Comitato operativo della Protezione Civile.¹⁸

5. Il termine dell'assistenza internazionale

Secondo le linee guida IDRL, uno Stato colpito da un disastro dovrebbe notificare ai soggetti stranieri coinvolti nelle attività di protezione civile la sua intenzione di porre termine alle suddette attività. Anche in questa materia non si possono riscontrare disposizioni rilevanti nell'ordinamento italiano.

Di norma, le operazioni di protezione civile avvengono in seguito alla delibera di stato di emergenza (nazionale) o, laddove previsto, al decreto di stato di crisi, emergenza o calamità (regionale). Tali atti menzionano anche la durata dell'emergenza, e limitano quindi temporalmente i propri effetti giuridici.¹⁹ Considerando che questi atti sono pubblicati in fonti di cognizione ufficiali – la Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana o i Bollettini regionali – tutti i soggetti coinvolti nelle attività di protezione civile possono avere conoscenza della durata legale dell'emergenza. Va notato, in ogni caso, che il Consiglio dei Ministri può revocare lo Stato di emergenza attraverso la procedura applicabile alla sua delibera.

¹⁸ Comunicazione del DPC all'autore, cit. *supra*.

¹⁹ È opportuno precisare che non c'è alcuna tempistica standard per lo stato di crisi, calamità o emergenza. La L 225/1992 definisce la durata massima dell'emergenza (360 giorni), art. 5(1-bis); in pratica, l'emergenza può durare poche settimane o svariati mesi, a seconda delle circostanze. Si veda il sito del DPC, http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/stati_di_emergenza.wp. Ultimo accesso. 13 luglio 2014.

GLI ATTORI INTERNAZIONALI NELL'ORDINAMENTO ITALIANO

“

La posizione degli attori internazionali nel sistema italiano è potenzialmente problematica. Ciò non è dovuto tanto al loro status nell'ordinamento italiano, dal momento che gli attori internazionali dovrebbero essere astrattamente capaci di essere titolari di diritti e obblighi in Italia (paragrafo 1). Il problema risiede semmai nella partecipazione operativa alla protezione civile: le fonti giuridiche non includono esplicitamente gli attori internazionali tra i soggetti che partecipano alla protezione civile. L'analisi che segue mira dunque a chiarire in quale veste gli enti pubblici esteri potrebbero a diritto costante partecipare alla risposta ai disastri (2), per concentrarsi poi sulla posizione delle ONG straniere (3). La trattazione tocca poi le questioni connesse al coordinamento degli enti – pubblici e privati – esteri (4) e allo scambio di informazioni fra questi e le istituzioni italiane (5).

”

1. Gli attori internazionali come soggetti dell'ordinamento italiano
2. Il concorso degli enti pubblici stranieri al Servizio della Protezione Civile
3. La partecipazione delle ONG estere alla protezione civile italiana
4. Il coordinamento dell'aiuto internazionale
5. Lo scambio di informazioni fra attori internazionali e autorità di protezione civile

1. Gli attori internazionali come soggetti dell'ordinamento italiano

L'intervento degli attori internazionali nell'ambito delle attività della protezione civile italiana solleva il problema della loro capacità giuridica nell'ordinamento italiano. La posizione di Stati terzi e organizzazioni internazionali è poco problematica: i soggetti internazionali riconosciuti dallo Stato italiano godono della capacità di essere titolari di situazioni giuridiche in Italia, nonché delle immunità previste dal diritto internazionale.¹

Più complessa è la situazione delle organizzazioni non governative estere. In linea generale, gli enti di diritto privato estero hanno soggettività anche nell'ordinamento italiano.² I limiti della capacità giuridica delle persone giuridiche straniere sono regolati dall'art. 16 delle c.d. "preleggi":³ la norma prevede che esse siano ammesse a godere dei diritti civili a condizione di reciprocità, la quale è spesso regolata da accordi bilaterali.⁴ Sono dispensati dalla verifica della reciprocità i Paesi membri dell'UE e dello Spazio economico europeo (Islanda, Liechtenstein e Norvegia). In generale, si può quindi asserire che le ONG straniere possono avere proprietà, concludere contratti, assumere personale sul territorio italiano, aprire conti bancari ed adire l'autorità giudiziaria. Tali attività devono essere comunque svolte ai sensi della legge italiana, con particolare riferimento alla normativa fiscale.⁵ A tal proposito, potrebbe in astratto rilevare il particolare *status* "non governativo" delle organizzazioni straniere. Il diritto italiano, infatti, garantisce dei privilegi fiscali alle organizzazioni non governative (nazionali) "di volontariato", principalmente nella forma di esenzione dall'Imposta sul valore aggiunto (IVA) per la cessione di beni e la prestazione di servizi operati dalle organizzazioni stesse. I proventi che tali organizzazioni traggono dalla cessione di beni e dalle quote d'iscrizione dei volontari non sono poi imponibili ai fini dell'imposta sul reddito delle persone giuridiche. Pare però che, al momento, le ONG straniere non possano ottenere tali benefici, dato che non possono iscriversi al registro della protezione civile, come mostrato di seguito, nel paragrafo 3.

2. Il concorso degli enti pubblici stranieri al Servizio della Protezione Civile

Il rapporto fra enti pubblici stranieri – Stati terzi e organizzazioni internazionali – e Italia è regolato, come noto, dal diritto internazionale, il quale disciplina alcuni aspetti rilevanti per la

¹ Gli Stati, come noto, godono dell'immunità dalla giurisdizione civile per gli atti posti in essere in forza del potere d'imperio; le immunità delle organizzazioni internazionali sono regolate dai rispettivi trattati istitutivi. È opportuno notare che il 22 ottobre 2014 la Corte Costituzionale ha reso la sentenza 238/2014, secondo la quale i principi fondamentali della Costituzione italiana, così come i principi fondamentali in materia di diritti umani, costituiscono un limite alla ricezione delle regole internazionali generalmente riconosciute. Nel caso di specie, la Corte ha affermato che l'ordinamento giuridico italiano non incorpora alcuna regola internazionale di origine consuetudinaria che assicuri l'immunità dello Stato straniero per azioni qualificate come crimini di guerra o crimini contro l'umanità, dato che tale regola entrerebbe in conflitto con i principi fondamentali dell'ordinamento. La sentenza è disponibile al sito <http://www.cortecostituzionale.it>. Ultimo accesso: 12 novembre 2014.

² Si noti che, ai sensi dell'art. 25(1) della L 218/1995 "le società, le associazioni, le fondazioni ed ogni altro ente, pubblico o privato, anche se privo di natura associativa, sono disciplinati dalla legge dello Stato nel cui territorio è stato perfezionato il procedimento di costituzione."

³ 'Disposizioni sulla legge in generale', Regio Decreto 262/1942.

⁴ Per una ricognizione degli accordi in materia, si veda il sito Internet del Ministero degli Esteri: http://www.esteri.it/MAE/IT/Ministero/Servizi/Stranieri/Elenco_Paesi.htm. Ultimo accesso: 14 luglio 2014.

⁵ A tal proposito, si veda l'approfondimento in http://www.volontariato.lazio.it/documentazione/documenti/RetiSolidali_3_08_AgevolazioniFiscaliOdV.pdf. Ultimo accesso: 17 luglio 2014.

risposta ai disastri, come i privilegi e le immunità degli operatori. Su questi aspetti si tornerà in seguito.⁶ Qui occorre verificare in quale veste gli enti pubblici stranieri possono partecipare alle attività di protezione civile in Italia. Il diritto italiano non regola esplicitamente la posizione degli enti pubblici stranieri – Stati terzi e organizzazioni internazionali – all'interno del sistema di protezione civile. È però chiaro che essi possono concorrere alla realizzazione delle attività di protezione civile, similmente agli enti pubblici e alle istituzioni nazionali. L'art. 6(1) della L 225/1992 afferma che all'attuazione degli interventi di protezione civile provvedono, innanzitutto, le amministrazioni dello Stato, le regioni, le province e i comuni. A tale attività concorrono però anche “gli enti pubblici”, nonché “ogni altra istituzione ed organizzazione anche privata”. La formulazione dell'art. 6 è dunque estensiva, e mira a garantire la più ampia partecipazione di qualsiasi soggetto, pubblico e privato, al Servizio. Sarebbe illogico interpretare tale disposizione in modo restrittivo, escludendo altri Stati e organizzazioni internazionali dal novero degli “enti pubblici”, delle “istituzioni” e finanche dalla categoria delle “organizzazioni”. La necessità di interpretare l'art. 6 in modo estensivo è poi confermata da una lettura in combinato con l'art. 1bis della stessa L 225/1992. Tale disposizione prevede che il Presidente del Consiglio sia competente a coordinare le attività delle amministrazioni dello Stato e degli enti territoriali, nonché degli enti pubblici nazionali e territoriali e di “ogni altra istituzione e organizzazione pubblica e privata presente sul territorio nazionale.” Sono quindi ricompresi nel novero delle “istituzioni” che partecipano al Servizio non solo gli enti “nazionali”, ma anche tutti gli enti “presenti sul territorio”, cioè anche gli enti non italiani.

La prassi in materia è limitata, ma significativa. Attraverso il Meccanismo europeo di protezione civile l'Italia ha richiesto l'invio di Canadair nel 2007 e 2009, forniti da Spagna e Francia. Sempre nel 2009, in seguito al terremoto in Abruzzo l'Italia ha attivato il Meccanismo europeo di protezione civile, richiedendo una squadra di esperti tecnici di vari paesi, per contribuire a valutare i danni. Al contempo, la Germania ha offerto, in via bilaterale, l'assistenza dell'Agenzia federale tedesca di protezione civile (*Technisches Hilfswerk*, THW), la quale ha inviato 68 operatori. Essi si sono principalmente occupati – in stretta collaborazione con la Protezione civile italiana – della ricostruzione delle case e della riparazione di acquedotti, rete fognaria e linee elettriche nella località di Onna, particolarmente colpita dal disastro.⁷ Anche i Vigili del Fuoco della Città del Vaticano sono intervenuti in Abruzzo nel 2009, dove hanno portato materiali e prestato assistenza alla popolazione.⁸ È logico ritenere, alla luce del dettato della L 225/1992, che tanto gli operatori inviati attraverso il Meccanismo dell'UE, quanto quelli attivi in Italia su base bilaterale, abbiano concorso alle attività di protezione civile, e abbiano quindi operato come componente *sui generis* del Servizio della protezione civile.

3. La partecipazione delle ONG estere alla protezione civile italiana

Mentre lo *status* degli enti pubblici stranieri in Italia non appare, alla luce di quanto appena detto, particolarmente problematico, la posizione delle ONG estere risulta più complessa, e merita quindi di essere discussa nel dettaglio.

⁶ Si veda di seguito, capitolo 7.2.

⁷ Si veda il sito della THW, http://www.thw.de/SharedDocs/Meldungen/EN/Einsaetze/international/2009/08/meldung_001_abschluss_onna.html?nn=926556. Ultimo accesso: 13 luglio 2014.

⁸ La notizia è riportata da Radio Vaticana, “La preghiera del Papa per i terremotati. Vigili del Fuoco del Vaticano a Onna”, 8 aprile 2009, http://it.radiovaticana.va/storico/2009/04/08/la_pregheira_del_papa_per_i_terremotati_vigli_del_fuoco_de/it1-278714. Ultimo accesso: 14 luglio 2014.

Amnesso che partecipa alle attività di protezione civile “ogni istituzione ed organizzazione”, e che essa – ai sensi dell’art. 6 della L 225/1992 – può essere “anche privata”, si può sostenere che le ONG straniere possano astrattamente partecipare alla risposta ai disastri in Italia. Non è chiaro, però, in quale veste esse svolgano la loro funzione.

Il diritto vigente attribuisce un ruolo di grande importanza nel sistema ad una specifica categoria di ONG italiane, le organizzazioni di volontariato, che costituiscono una “struttura operativa” del Servizio della Protezione Civile. È però difficile sostenere che le organizzazioni non governative estere si inseriscano nel Servizio di Protezione Civile secondo le regole applicabili alle organizzazioni di volontariato italiane.⁹ Ciò, essenzialmente, per due ragioni. L’organizzazione estera dovrebbe prima di tutto essere qualificabile come organizzazione di volontariato. Dovrebbe perciò: *a*) essere liberamente costituita, *b*) essere senza fini di lucro, *c*) avvalersi prevalentemente delle prestazioni personali, volontarie e gratuite dei propri aderenti, *d*) svolgere o promuovere attività di previsione, prevenzione e soccorso rispetto a disastri naturali o antropici.¹⁰ Nel caso di ONG estere il requisito della volontarietà potrebbe risultare problematico, dato che esse non sono costituite con lo scopo di operare in Italia e potrebbero, quindi, non rispettare tutti i requisiti posti dal diritto italiano. Sebbene le organizzazioni di volontariato possano assumere lavoratori dipendenti o avvalersi di prestazioni di lavoro autonomo nei limiti necessari al loro regolare funzionamento,¹¹ potrebbe ben darsi che un’organizzazione estera si basi principalmente o esclusivamente sull’attività di lavoratori dipendenti e ciò sarebbe sufficiente ad escluderla dal novero delle organizzazioni di volontariato a’ termini della L 225/1992.

Vi è, poi, un secondo limite, ancor più significativo, al coinvolgimento delle organizzazioni non governative estere nella protezione civile italiana. Come indicato nella prima parte del presente rapporto,¹² le organizzazioni di volontariato devono iscriversi all’elenco nazionale della protezione civile, composto dagli elenchi territoriali delle regioni e dall’elenco centrale del DPC. La direttiva del Presidente del Consiglio del 9 novembre 2012 precisa che “l’iscrizione negli elenchi territoriali costituisce il presupposto necessario e sufficiente per l’attivazione e l’impiego delle organizzazioni da parte delle autorità locali di Protezione Civile del proprio territorio”. Similmente, l’iscrizione nell’elenco centrale costituisce il presupposto necessario e sufficiente per l’attivazione e l’impiego delle organizzazioni da parte dell’autorità nazionale di Protezione Civile (il Dipartimento della Protezione Civile). La stessa direttiva precisa che gli elenchi territoriali sono aperti soltanto a *organizzazioni di volontariato aventi carattere locale*, mentre l’elenco centrale è composto da “strutture nazionali” che coordinano organizzazioni locali o che hanno una particolare *expertise* necessaria al DPC. Ciò esclude implicitamente le organizzazioni estere dagli elenchi, e quindi dalla partecipazione – in quanto organizzazioni di volontariato – al Servizio della Protezione Civile. Il DPC conferma che le organizzazioni di volontariato straniere non possono godere dello stesso *status* delle organizzazioni di volontariato italiane.¹³

Ne consegue perciò che le organizzazioni non governative straniere possono partecipare alle attività di risposta ai disastri soltanto nella generica qualità di “organizzazioni private”, il cui concorso alla protezione civile è previsto dall’art. 6 della L 225/1992. Presumibilmente, è in questa veste che *Humedica Internationale Hilfe* – una ONG tedesca – ha partecipato alle

⁹ Si veda sopra, capitolo 3.4.

¹⁰ DPR 194/2001, art. 1(2).

¹¹ Art. 3 L 166/1991.

¹² Capitolo 3.4.

¹³ Comunicazione del DPC del 19 febbraio 2014, cit.

operazioni di soccorso in seguito al terremoto dell'Aquila nel 2009. A quanto consta all'autore del presente rapporto questa è stata la prima – e per il momento unica – ONG straniera a contribuire alla risposta ai disastri in Italia. Humedica ha inviato due medici, un infermiere e un coordinatore sul posto, trasportati da un aereo privato.¹⁴ Sebbene l'organizzazione non sia stata mobilitata dal DPC, essa asserisce di aver lavorato in stretto contatto con le autorità italiane sul posto: si potrebbe dunque ritenere che essa abbia concorso – seppur in modo inusuale – alle attività del Servizio della Protezione Civile, in quanto “organizzazione” privata.

Sebbene non sembra si siano incontrati particolari problemi nella prassi, in futuro la posizione delle organizzazioni non governative straniere potrebbe generare delle difficoltà: mentre il rapporto fra organizzazioni di volontariato e protezione civile è regolato nel dettaglio, non esistono norme che disciplinino specificamente l'attività delle altre organizzazioni private. Tale lacuna nella normativa non impedisce alle ONG straniere di partecipare alla protezione civile italiana (in quanto esse sono “organizzazioni” o “istituzioni”), ma potrebbe creare dei problemi pratici, perché potrebbe generare delle incertezze quanto all'identificazione delle autorità competenti a mobilitare l'assistenza e a coordinarla sul campo. Questo stato di cose, per di più, non facilita l'*accountability* dell'organizzazione estera, la quale – non essendo iscritta ad un elenco della protezione civile – non può nemmeno essere “minacciata” di *de-listing*: un'organizzazione di volontariato può essere esclusa dall'elenco nazionale della protezione civile¹⁵ e diventare quindi inidonea a partecipare al Servizio; non così un'organizzazione privata straniera, la cui cooperazione con le autorità italiane è – al momento – *ad hoc*. Da ultimo, la succitata lacuna normativa non consente alle organizzazioni estere di ottenere i benefici accordati alle organizzazioni di volontariato italiane. In particolare, le ONG estere non sono rappresentate nei comitati operativi che coordinano le attività di protezione civile, non possono ricevere finanziamenti da parte del DPC, non godono di esenzioni fiscali e non possono utilizzare dispositivi di segnalazione acustica e luminosa.¹⁶

Date le lacune giuridiche inerenti alla partecipazione di ONG estere alla protezione civile italiana è opportuno considerare la possibilità di soluzioni alternative per l'intervento in Italia. Vi è, in primo luogo, la possibilità di inviare denaro, beni o risorse umane a enti pubblici o organizzazioni non governative che operano in Italia.¹⁷ Quanto alla donazione di denaro, il DPC precisa che sono previste delle procedure di controllo e trasparenza sulle donazioni, che variano di volta in volta a seconda dell'ente che viene designato come gestore delle donazioni medesime.¹⁸ La donazione di beni può avere luogo, in particolare, a favore di organizzazioni locali. Ad esempio, in occasione del sisma che ha colpito la Regione Abruzzo, la CRI ha ricevuto da altre Società Nazionali europee materiali da utilizzare nell'ambito delle attività di protezione civile; non si sono riscontrati problemi relativamente all'ingresso di tali beni nel territorio italiano.¹⁹ Si potrebbero poi “distaccare” le persone fisiche che operano per conto delle organizzazioni non governative straniere. Laddove si tratti di organizzazioni di volontari, il distacco potrebbe avvenire attraverso l'iscrizione del volontario all'or-

¹⁴ Comunicazione email di Humedica all'autore, 25 febbraio 2014.

¹⁵ Sull'iscrizione al registro della protezione civile si veda sopra, capitolo 3.4.

¹⁶ Si vedano a tal proposito il capitolo 3, paragrafi 1 e 4 e il capitolo 9.4.

¹⁷ Ad esempio, varie donazioni sono giunte in Abruzzo a seguito del terremoto del 2009. Si veda il sito Internet della regione Abruzzo <http://www.regione.abruzzo.it/gestioneTerremoto/index.asp?modello=articolo&servizio=xList&stileDiv=mono&b=mnotizie16155&tom=6155>. Ultimo accesso: 14 luglio 2014.

¹⁸ Comunicazione del DPC all'autore, cit.

¹⁹ Più precisamente, riscaldatori per tensostrutture donati dalla Croce Rossa Tedesca, cucine da campo trainabili dalla Croce Rossa del Lussemburgo e una cucina da campo trainabile dalla Croce Rossa Svizzera. Comunicazione della CRI all'autore dell'8 gennaio 2014.

ganizzazione italiana. Il distacco di lavoratori dipendenti potrebbe passare invece attraverso un accordo fra l'organizzazione straniera e quella italiana.²⁰

La seconda soluzione consiste nella conclusione di un'intesa fra l'organizzazione straniera e il DPC ai sensi dell'art. 6 della L 225/1992. In base a tale disposizione, infatti, per l'attuazione delle attività di protezione civile, le strutture nazionali e locali di protezione civile possono stipulare convenzioni con soggetti pubblici e privati. Sebbene tali 'convenzioni' non siano strettamente necessarie sul piano giuridico, esse chiariscono gli aspetti tanto operativi quanto amministrativi delle cooperazione tra enti privati e enti pubblici italiani e risultano quindi utili tanto agli uni quanto agli altri. È, però, evidente che le intese dovrebbero idealmente essere concluse prima del verificarsi del disastro, giacché è presumibile che le autorità abbiano altre priorità durante la gestione della risposta agli eventi. Non risultano esistere, al momento, convenzioni tra enti pubblici italiani e ONG estere.

In terzo luogo, le ONG estere possono essere assimilate alle organizzazioni di volontariato attraverso le ordinanze emergenziali del Capo del DPC. Tali ordinanze, potendo derogare alle disposizioni legislative e regolamentari vigenti, permetterebbero a organizzazioni straniere di iscriversi agli elenchi territoriali o all'elenco centrale per il periodo coperto dallo stato di emergenza. Questa soluzione avrebbe però un inconveniente: le ordinanze emergenziali possono essere adottate soltanto in un momento *successivo* al disastro, quando le autorità di protezione civile hanno probabilmente altre priorità, ben più pressanti.²¹

Da ultimo, è possibile modificare le regole vigenti. Sarebbe in particolare opportuno valutare la possibilità di emendare la direttiva del Presidente del Consiglio del 9 novembre 2012. Tale modifica potrebbe in teoria consentire alle "organizzazioni di volontariato" estere di iscriversi all'elenco centrale del DPC, dato che le disposizioni legislative e regolamentari non pongono la nazionalità italiana fra i requisiti che le organizzazioni di volontariato di protezione civile devono rispettare.²² Modificare la direttiva del 9 novembre 2012 potrebbe, tuttavia, non essere sufficiente, perché, come sopra evidenziato, non tutte le organizzazioni estere potrebbero qualificarsi come organizzazioni "di volontariato" ai sensi del diritto italiano. Per garantire una più ampia partecipazione di tutte le ONG straniere sarebbe perciò necessario emendare la L 225/1992,²³ al fine di ricomprenderle in modo esplicito nel Servizio di Protezione Civile e regolare i loro rapporti con le autorità pubbliche italiane, ad esempio garantendo loro il medesimo trattamento riservato alle organizzazioni di volontariato italiane.

4. Il coordinamento dell'aiuto internazionale

Il coordinamento degli aiuti esteri solleva due problematiche. In primo luogo, il diritto internazionale non attribuisce sempre il potere di coordinamento in modo chiaro. Sebbene

²⁰ In tal caso il lavoratore rimarrebbe comunque collegato contrattualmente all'organizzazione di origine, e sarebbe vincolato alle regole previdenziali del Paese in cui l'organizzazione ha sede. Si vedano l'art. 13 del Reg 883/2004, così come interpretato dall'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS), http://www.inps.it/circolarizip/circolare%20numero%20105%20del%2003-08-2010_allegato%20n%201.pdf. Ultimo accesso: 16 luglio 2013.

²¹ Questo problema si potrebbe parzialmente superare introducendo delle ordinanze con contenuto predefinito, le quali abilitino, con una formula standard, le organizzazioni straniere ad operare in Italia. Si può supporre, però, che sarebbe complicato individuare *ex post* ogni singola ONG estera abilitata ad operare in Italia. E sarebbe certo sconsigliabile abilitare *ogni* ONG estera ad intervenire.

²² Si vedano in particolare l'art. 3 della legge 166/1991 e l'art. 1(1) del DPR 194/2001.

²³ Tale modifica della legge è necessaria, in quanto la stessa L 225/1992 richiede, all'art. 18, che le "organizzazioni di volontariato" di protezione civile rispettino i criteri tipici delle altre organizzazioni di volontariato, previsti dalla legge 266/1991.

si accetti generalmente il principio per cui lo Stato colpito dal disastro ha la responsabilità principale per la gestione della risposta ai disastri,²⁴ il diritto internazionale non chiarisce in termini generali fino a che punto esso possa esercitare la propria autorità sugli attori che forniscono assistenza.

L'Italia è sicuramente responsabile del coordinamento degli aiuti forniti attraverso il Meccanismo di Protezione Civile dell'UE, per il quale lo Stato richiedente è competente, nell'ambito del proprio territorio, a definire le linee guida per l'intervento.²⁵ Tale regola pare applicabile anche agli interventi degli Stati con cui l'Italia ha concluso specifici accordi bilaterali, come si evince dal testo degli accordi stessi. In particolare, l'Accordo di cooperazione con la Svizzera (1995) chiarisce il contenuto del potere di direzione delle operazioni, asserendo che lo Stato colpito dal disastro indica inizialmente i compiti che intende affidare alle squadre dello Stato offerente l'aiuto, senza entrare nel dettaglio della loro esecuzione, ed invia direttive ai capi delle squadre, i quali trasmettono poi istruzioni esecutive ai propri subalterni. Le interviste condotte durante la preparazione del presente rapporto suggeriscono che questo approccio alla divisione del lavoro fra Italia e attori internazionali è applicata o applicabile nella generalità dei casi, e non soltanto nei rapporti con Stati aventi accordi bilaterali con l'Italia.

In secondo luogo, la distribuzione del potere di coordinamento dell'aiuto internazionale può risultare problematica a livello interno. Mentre il coordinamento degli attori *interni* è allocato principalmente a livello decentrato – in caso di eventi di “tipo b” – e nazionale – negli interventi relativi ad eventi di “tipo c” – non esiste alcuna disposizione che regoli il coordinamento dell'aiuto *internazionale*.²⁶ Tale lacuna deve essere colmata, al momento, per via interpretativa; questa soluzione incontra però i medesimi ostacoli affrontati nel capitolo precedente con riferimento alla richiesta di aiuto internazionale. Il coordinamento degli altri Stati e delle organizzazioni internazionali non crea delle difficoltà, poiché esso è operato in ogni caso dal DPC. Ciò è evidente con riferimento agli eventi di “tipo c”, la risposta ai quali è gestita direttamente dallo Stato. Il DPC ha poi un ruolo di coordinamento internazionale anche nell'ambito degli eventi di “tipo b”, per via della già citata competenza esclusiva dello Stato in materia di relazioni internazionali.²⁷

Il problema che si pone è quello, ancora una volta, del rapporto con le organizzazioni non governative. Di nuovo, data l'assenza di prassi relativa alla cooperazione internazionale e la

²⁴ Si noti che la Commissione del diritto internazionale ha approvato provvisoriamente, come parte dei Draft Articles on the Protection of persons in the event of disasters, l'art. 12, il quale dispone semplicemente che: “1. The affected State, by virtue of its sovereignty, has the duty to ensure the protection of persons and provision of disaster relief and assistance on its territory. 2. The affected State has the primary role in the direction, control, coordination and supervision of such relief and assistance” (Assemblea Generale dell'ONU, “Texts and titles of the draft articles adopted by the Drafting Committee on first reading”, 15 May 2014, A/CN.4/L.831).

²⁵ Decisione 2013/1313, art. 15(5).

²⁶ È vero che l'art. 57 del DPR 66/1981 (mai esplicitamente abrogato) afferma che il coordinamento dell'aiuto proveniente dall'estero viene curato dal Ministero degli Esteri, d'intesa con il Ministero dell'Interno, il quale provvede alla successiva utilizzazione. D'altronde, si deve rilevare che, a seguito delle successive riforme del sistema della protezione civile (si veda sopra, Capitolo 3.1), il quadro istituzionale della protezione civile è cambiato in modo significativo. Le responsabilità di coordinamento interno che erano del Ministero dell'Interno sono state trasferite al DPC e alle amministrazioni territoriali. Per di più, il mantenimento delle relazioni con gli organismi istituzionali internazionali operanti nel campo della protezione civile è stato attribuito al DPC stesso (Art. 21(2)(d) del DPCM 1° ottobre 2012). Si deve perciò ritenere che il DPR 66/1981, ivi incluso l'art. 57, sia stato *tacitamente* abrogato dalla disciplina successiva. Parrebbe del resto incongruo che il Ministero dell'Interno – che non ha più responsabilità di coordinamento della protezione civile nazionale – si possa occupare del coordinamento dell'aiuto *estero*. Similmente, il ruolo di coordinamento del Ministero degli Esteri per quanto riguarda gli aiuti internazionali, previsto dal DPR 66/1981, non sembra più ragionevole, dal momento che il DPC mantiene le relazioni con gli organismi internazionali in materia di protezione civile.

²⁷ Per gli aspetti inerenti alla circolazione degli operatori internazionali in Italia, si veda il capitolo 9.1.

non univocità della normativa, è possibile soltanto ipotizzare una disciplina applicabile in materia. Ai sensi del DPR 194/2001, il coordinamento delle organizzazioni di volontariato nazionali è assicurato dal DPC (nel caso di eventi di “tipo c”) o dalle regioni (per gli eventi di “tipo b”).²⁸ Nel caso degli eventi di “tipo c”, pare logico che il coordinamento delle ONG estere debba essere garantito dal DPC, sia perché esso è competente a coordinare le organizzazioni private nazionali, sia perché esso è responsabile per la gestione delle relazioni internazionali in questo ambito, ai sensi dell’art. 21 DPCM 1 ottobre 2012, di cui si è già trattato con riferimento alla richiesta di assistenza internazionale.²⁹

Negli eventi di “tipo b” la gestione del coordinamento potrebbe risultare più complessa.³⁰ Si può ipotizzare che l’art. 117 della Costituzione faccia propendere per un’interpretazione estensiva del succitato DPCM 1 ottobre 2012, e si debba quindi dedurre che il DPC sia in ogni caso responsabile per il coordinamento delle ONG straniere, in virtù del proprio ruolo nella gestione delle relazioni esterne in materia di protezione civile. Vi è però da notare che, ai sensi dell’art. 11(1) DPR 194/2001, le regioni sono competenti a coordinare le attività delle organizzazioni di volontariato italiane, cui si potrebbero assimilare le ONG estere, se non altro dal punto di vista funzionale. Dato il ruolo centrale delle regioni nel coordinamento delle organizzazioni private, nel contesto degli eventi di “tipo b”, è perciò possibile che esse contribuiscano anche al coordinamento delle ONG internazionali, in cooperazione col DPC.

5. Lo scambio di informazioni fra attori internazionali e autorità di protezione civile

Il diritto italiano non regola direttamente lo scambio di informazioni fra le autorità di protezione civile e gli attori internazionali. In linea di massima, non esistono norme relative al trasferimento di informazioni dal centro alla periferia del sistema e particolarmente verso i soggetti che non appartengono all’amministrazione dello Stato o degli enti territoriali. È ragionevole supporre che le informazioni rilevanti siano trasferite dagli enti preposti ad inviare istruzioni operative, ovvero il DPC (per gli eventi di “tipo c”) e regioni e prefetti (per gli eventi di “tipo b”). Il DPC, in particolare, contiene “Sistema”, cioè un ufficio operativo 24 ore su 24 e composto da rappresentanti delle strutture operative del Servizio (ad es. Vigili del Fuoco e CRI), il quale raccoglie, verifica e diffonde le informazioni di protezione civile, allertando e attivando le componenti e strutture che gestiscono la risposta al disastro.

La trasmissione di informazioni dalla periferia al centro è invece disciplinata direttamente dall’art. 6(3) della legge 225/1992. Secondo tale disposizione, tutte le amministrazioni, gli enti, le istituzioni, le organizzazioni (anche private) che compongono il (o concorrono al) Servizio della Protezione Civile, devono fornire “informazioni” al DPC. Stante il fatto che gli attori stranieri coinvolti nelle attività di protezione civile in Italia si possono qualificare come “istituzioni” o “organizzazioni” ai sensi del comma 1 dell’art. 6 (come visto nel presente capitolo, ai paragrafi 2 e 3) si può ipotizzare che essi siano tenuti a fornire informazioni al DPC.

²⁸ Si veda altresì l’art. 108 DLgs 112/1998, richiamato dall’art. 11 DPR 194/2001.

²⁹ Si veda sopra, capitolo 5.4.

³⁰ Si ripropone, cioè, la tensione fra l’art. 11 DPR 194/01 e l’art. 21(2)(d) DPCM 1 ottobre 2012, già vista sopra con riferimento alla richiesta di assistenza internazionale, si veda il capitolo 5.4.

IL PERSONALE



La partecipazione di soggetti stranieri alla protezione civile italiana è potenzialmente problematica anche dal punto di vista delle norme applicabili al personale. Questo capitolo si propone in primo luogo di definire in che qualità le persone fisiche operanti per conto di soggetti stranieri possano partecipare alla risposta ai disastri in Italia (paragrafo 1). Si procede poi a discutere dei loro privilegi e delle loro immunità (2). Lo studio si concentra quindi sull'ingresso del personale internazionale (3) e sulle formalità connesse al suo soggiorno in Italia (4). L'ultima parte del capitolo valuta l'impatto del diritto del lavoro italiano sulle attività degli attori internazionali (5), concentrandosi in particolare sul riconoscimento delle qualifiche professionali estere (6).



1. Gli operatori internazionali come "incaricati di pubblico servizio"
2. Privilegi e immunità degli operatori internazionali
3. L'ingresso in Italia del personale internazionale
4. Il permesso di soggiorno
5. Gli operatori internazionali e il diritto del lavoro italiano
6. Il riconoscimento delle qualifiche professionali

1. Gli operatori internazionali come “incaricati di pubblico servizio”

Dopo aver chiarito la posizione degli attori internazionali nella protezione civile italiana, è necessario rivolgere l'attenzione allo *status* del loro personale. La questione è di particolare importanza nell'ambito del diritto penale, il quale conferisce protezione e attribuisce obblighi alle persone che svolgono attività di interesse pubblico.

Tali persone sono prima di tutto i pubblici ufficiali, cioè coloro i quali esercitano una pubblica funzione legislativa, giudiziaria o amministrativa. Ai sensi dell'art. 357 c.p. è pubblica la funzione amministrativa disciplinata da norme di diritto pubblico e da atti autoritativi e caratterizzata dalla formazione e dalla manifestazione della volontà della pubblica amministrazione o dal suo svolgersi per mezzo di poteri autoritativi o certificativi. Alcune delle persone che prendono parte alle attività di protezione civile in Italia sono sicuramente pubblici ufficiali; è il caso, ad esempio, di Vigili del Fuoco e Carabinieri.

Non essendo funzionari dello Stato italiano, i dipendenti e volontari degli attori internazionali non possono, in linea generale, essere pubblici ufficiali. Comunque l'ordinamento italiano prevede un'altra figura prossima al (ma separata dal) pubblico ufficiale: l'incaricato di pubblico servizio. Secondo l'art. 358 c.p., “agli effetti della legge penale, sono incaricati di un pubblico servizio coloro i quali, a qualunque titolo, prestano un pubblico servizio.” La stessa disposizione precisa che deve intendersi per “pubblico servizio” un'attività disciplinata nelle stesse forme della pubblica funzione, ma caratterizzata dalla mancanza dei poteri tipici di quest'ultima, e con esclusione dello svolgimento di semplici mansioni di ordine e della prestazione di opera meramente materiale.

Sebbene la questione sia controversa in dottrina e manchino ancora elementi significativi di prassi, non può escludersi in assoluto che i volontari di protezione civile e della Croce Rossa possano essere qualificati come incaricati di pubblico servizio. Le attività di protezione civile, infatti, consistono in un “pubblico servizio”, nella misura in cui sono disciplinate da norme di diritto pubblico; inoltre esse non consistono nella prestazione di opera meramente materiale, dato che integrano un grado più o meno ampio di autonomia decisionale.¹

Si potrebbe pure sostenere, per analogia, che anche il personale degli attori internazionali – Stati terzi, organizzazioni internazionali e organizzazioni private – si possa qualificare come incaricato di pubblico servizio. Non va infatti dimenticato che il già citato art. 6 della L 225/1992 dispone che “all'attuazione delle attività di protezione civile [...] concorrono gli enti pubblici [...] nonché ogni altra istituzione ed organizzazione anche privata.” Nella misura in cui gli attori internazionali possono qualificarsi come “enti pubblici” o “altre istituzioni” o “organizzazioni”,² i loro dipendenti partecipano “all'attuazione delle attività di protezione civile”, cioè ad un servizio pubblico. Sebbene questa conclusione appaia ragionevole, è opportuno tenere presente che, in mancanza di prassi significativa, e date le incertezze inerenti all'interpretazione dell'art. 358 c.p., non è certo che gli operatori stranieri si possano qualificare come incaricati di pubblico servizio.

¹ Basti pensare che la qualifica di “incaricato di pubblico servizio” è riconosciuta anche ai bidelli scolastici, in quanto essi svolgono mansioni di vigilanza e sorveglianza degli alunni che non si esauriscono nell'espletamento di un lavoro meramente manuale ma che, implicando conoscenza ed applicazione delle relative normative scolastiche sia pure a livello esecutivo, presentano aspetti collaborativi, complementari ed integrativi delle funzioni pubbliche devolute ai capi d'istituto ed agli insegnanti in materia di sicurezza, ordine e disciplina all'interno dell'area scolastica, Cassazione, sez. VI, 11 maggio 1993, n. 4814, in *Cass. pen.* 1995, p. 288.

² Si veda *supra*, capitolo 6 paragrafi 2 e 3.

Dalla (eventuale) qualifica di incaricato di pubblico servizio discendono delle conseguenze di particolare importanza. Gli incaricati di pubblico servizio godono, innanzitutto, di una speciale tutela. Chiunque minacci o usi violenza nei loro confronti per far loro commettere atti contrari al proprio servizio (o omettere un atto del servizio) è punito con la reclusione fino a cinque anni. Se la minaccia o la violenza sono usate per costringere l'incaricato di pubblico servizio a svolgere la propria funzione o per influire su di essa, la pena è la reclusione fino a tre anni. Similmente, chi si oppone, attraverso violenza o minaccia, ad un incaricato di pubblico servizio mentre compie un atto del proprio servizio, è punito con la reclusione fino a cinque anni.³

Dalla qualifica di incaricato di pubblico servizio deriva anche il divieto di tenere determinati comportamenti penalmente rilevanti. In primo luogo, agli operatori internazionali può essere imputata l'omissione di atti d'ufficio. Infatti, l'incaricato di un pubblico servizio, che indebitamente rifiuta un atto del suo ufficio che, per ragioni di giustizia o di sicurezza pubblica, o di ordine pubblico o di igiene e sanità, deve essere compiuto senza ritardo, è punito con la reclusione da sei mesi a due anni.⁴ Si può perciò sostenere che un vigile del fuoco straniero non possa rifiutarsi di prestare soccorso alle vittime di un disastro, laddove le autorità italiane abbiano richiesto alla sua squadra di svolgere questo compito.⁵ In secondo luogo, agli operatori internazionali possono essere imputati comportamenti qualificabili come "corruzione". Il diritto penale italiano prevede diverse fattispecie di corruzione *lato sensu* intesa, la cui distinzione è a volte piuttosto confusa. In linea generale, gli incaricati di pubblico servizio non possono ottenere benefici indebiti attraverso l'esecuzione – o la mancata esecuzione – di atti inerenti al proprio servizio. Essi non possono perciò appropriarsi di beni altrui di cui abbiano disponibilità in ragione del proprio servizio, né possono richiedere od ottenere benefici da parte di terzi per commettere atti coerenti con, o contrari a, i doveri inerenti al proprio servizio. Le pene massime per questi reati variano, a seconda della fattispecie, da 2 a 10 anni di reclusione.⁶ In terzo luogo, agli operatori internazionali può essere ascritta la mancata denuncia di un reato all'autorità giudiziaria. Qualora un incaricato di pubblico servizio abbia notizia di un reato perseguibile di ufficio, deve farne denuncia per iscritto al pubblico ministero o a un ufficiale di polizia giudiziaria, anche quando non sia individuata la persona alla quale il reato è attribuito. La pena massima per la mancata denuncia è di 103 EUR. Gli operatori sanitari sono destinatari di un obbligo ulteriore in materia: chiunque, nell'esercizio di una professione sanitaria, presti la propria assistenza in casi che possono presentare i caratteri di un delitto per il quale si debba procedere d'ufficio deve riferirne all'autorità giudiziaria (c.d. "obbligo di referto"). Il mancato referto è punito con la multa fino a 516 EUR.⁷ Tale obbligo non sussiste però quando il referto esporrebbe l'assistito ad azione penale.

Nel complesso, la qualifica degli operatori internazionali come incaricati di pubblico servizio, laddove confermata nella prassi, potrebbe favorire la tutela degli operatori stranieri e scoraggiare comportamenti palesemente poco professionali da parte dei soggetti esterni.

³ Si vedano gli artt. 336-337 c.p.

⁴ Art. 328 c.p.

⁵ Sul coordinamento dell'aiuto internazionale, si veda il capitolo 6.4.

⁶ Si vedano gli artt. 314, 316, 318 e 320 c.p.

⁷ Art. 365 c.p.

2. Privilegi e immunità degli operatori internazionali

Oltre a quanto detto a proposito della protezione degli incaricati di pubblico servizio,⁸ nell'ordinamento italiano non sono previsti particolari privilegi e immunità per gli operatori internazionali partecipanti alle attività della protezione civile. Si applicano pertanto in materia le norme rilevanti nella generalità dei casi. Considerando che l'art. 10 della Costituzione dà direttamente esecuzione alle norme internazionali consuetudinarie – ivi incluse quelle concernenti le immunità – e che l'Italia è parte di svariate convenzioni in materia, si può ricostruire la disciplina di privilegi e immunità sulla base di tre differenti scenari.

In primo luogo, hanno immunità e privilegi diplomatici gli agenti diplomatici degli Stati e i funzionari di alto livello di organizzazioni internazionali che abbiano stipulato appositi accordi con l'Italia (si tratta, in particolare, delle Nazioni Unite e delle organizzazioni ad esse collegate). Tali privilegi e immunità implicano, come noto, l'improcedibilità ed ineseguibilità dell'azione penale interna, così come – salvo deroghe internazionalmente previste – l'immunità dalla giurisdizione civile. Godono di immunità simili anche gli “experts on missions” delle Nazioni Unite.⁹

In secondo luogo, hanno immunità c.d. “funzionale” gli agenti degli Stati e delle organizzazioni internazionali (inclusa l'UE). Essi sono cioè immuni dalla giurisdizione per gli atti compiuti nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali.¹⁰ D'altro canto, tali immunità non coprono gli atti compiuti nella propria capacità di privati cittadini. Alcuni accordi conclusi dall'Italia in materia di protezione civile confermano esplicitamente l'esistenza di tale immunità funzionale.¹¹ Taluni strumenti bilaterali specificano anche che i danni cagionati dalle squadre degli Stati esteri in Italia saranno compensati dalla stessa Repubblica italiana.¹²

Infine, i volontari e dipendenti di ONG estere – inclusa la Federazione Internazionale delle Società di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa – non godono di immunità. L'Italia non riconosce, infatti, ad eccezione che nel caso del Sovrano Ordine Militare di Malta e della Santa Sede, immunità e privilegi ad enti non statali o aventi origine inter-statale.¹³

3. L'ingresso in Italia del personale internazionale

Disposizioni speciali relative all'ingresso degli stranieri nel territorio italiano allo scopo di eseguire attività di protezione civile sono previste in accordi bilaterali conclusi dall'Italia con Paesi terzi. Tali disposizioni sono ravvisabili negli strumenti conclusi con Francia, Svizzera, Argentina e Russia. Gli Accordi con Francia e Svizzera non hanno più una particolare

⁸ Si veda il paragrafo precedente.

⁹ La loro immunità processuale è però limitata agli atti compiuti nell'esercizio della loro funzione.

¹⁰ Per maggiori informazioni si vedano *inter alia* Cassese, *International Law*, Oxford, 2005, p. 109 ss.; Akande e Shah, “Immunities of State Officials, International Crimes, and Foreign Domestic Courts”, 21 *European Journal of International Law* (2011): 815-852, pp. 825-827. Come precisato dalla Corte di Cassazione nel caso “Calipari”, tale principio risulterebbe derogabile soltanto in presenza di un crimine internazionale, sentenza n. 31171, 24 luglio 2008.

¹¹ Artt. 8, 10 Convenzione sull'assistenza in caso di incidente nucleare; Art. XIX Accordo di cooperazione con l'Argentina (1987).

¹² Artt. 9-10 Convenzione di cooperazione con la Tunisia (1985); art. XVIII Accordi di cooperazione con l'Argentina (1987); art. 10(3) Accordi di cooperazione con la Russia (1993); art. 12 Accordo di cooperazione con la Francia (1993); art. 12 Convenzione di cooperazione con la Svizzera (1995); Si veda anche l'art. 9 dell'Accordo fra il Governo Italiano e il Consiglio Federale Svizzero per iniziative comuni a difesa dall'inquinamento delle acque (1985); questo Accordo fa però salva la grave negligenza degli operatori stranieri, presente la quale è lo Stato estero a dover compensare i danni cagionati.

¹³ Il Ministero degli Esteri ha confermato, in una comunicazione e-mail del 5 marzo 2014, che l'Italia non riconosce la soggettività internazionale né l'immunità ad organizzazioni straniere di diritto privato. Può darsi però che l'Italia riconosca a tali organizzazioni dei privilegi *ex gratia*.

rilevanza in questo ambito, data la partecipazione di questi Stati alla zona Schengen, di cui si dirà in seguito.¹⁴ Anche l'Accordo con l'Argentina è di scarsa rilevanza, poiché esso è sì in vigore a livello internazionale (seppure in via provvisoria), ma non è stato eseguito internamente, e non è perciò capace di produrre effetti giuridici nell'ordinamento italiano. L'Accordo con la Russia (1993), che è invece stato eseguito internamente, appare l'unico capace di facilitare concretamente l'ingresso di operatori stranieri nel territorio italiano. Tale strumento prevede, all'art. 6, che l'Italia debba limitare "al minimo" le formalità di frontiera. È sufficiente perciò che gli operatori russi si muniscano di documenti di identità e presentino alle autorità italiane un certificato, emanato dal loro governo, attestante la missione di soccorso; è altresì richiesto alla controparte di preparare una lista delle persone che compongono il gruppo di operatori.

Fatte salve le disposizioni pattizie appena menzionate, il diritto italiano non prevede una disciplina speciale per l'ingresso di operatori di protezione civile. Durante la risposta ai disastri è perciò necessario fare riferimento alle regole generalmente applicabili agli stranieri *lato sensu* intesi, cioè, più precisamente, ai cittadini dell'UE, ai loro familiari e a tutti gli altri stranieri.

I cittadini dell'Unione Europea, così come i cittadini di Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera, non necessitano di visto per entrare in Italia. È sufficiente a tale scopo il possesso di un documento d'identità valido per l'espatrio, secondo la legislazione del Paese di cittadinanza. In linea generale, l'Italia non svolge controlli sull'ingresso di persone da Paesi appartenenti al c.d. "Spazio Schengen", al momento composto da: Austria, Belgio, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Islanda, Lettonia, Lituania, Liechtenstein, Lussemburgo, Malta, Norvegia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Repubblica ceca, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia, Svizzera e Ungheria.

Le persone non aventi cittadinanza dell'UE, ma che sono familiari di cittadini dell'Unione Europea, devono essere provviste di passaporto. In genere, esse devono richiedere un visto alle autorità italiane, il quale verrà fornito con procedura prioritaria ed in modo gratuito. L'obbligo di visto è escluso, però, se i familiari di cittadino UE sono in possesso di permesso di soggiorno rilasciato da altro Paese appartenente allo Spazio Schengen, o se posseggono una carta di soggiorno rilasciata dalle autorità italiane in occasione di una precedente permanenza in Italia per un periodo di almeno tre mesi.¹⁵

Più articolata è la disciplina relativa ai cittadini di Stati non-UE i quali non siano familiari di cittadini UE. Laddove essi desiderino restare in Italia per soggiorni la cui durata non sia superiore a 90 giorni su un periodo di 180 giorni, essi non necessiteranno di un visto laddove residenti in un Paese Schengen o siano cittadini di un Paese espressamente indicato dal Regolamento 539/2001.¹⁶ Se invece non fossero residenti in un Paese Schengen e non fosse-

¹⁴ Vi è però da precisare che in seguito al recente referendum svizzero in materia migratoria è possibile che l'appartenenza dello Stato elvetico all'area Schengen sia messa in discussione.

¹⁵ Artt. 5 e 10 DLgs 30/2007.

¹⁶ Albania, Andorra, Antigua e Barbuda, Argentina, Australia, Bahama, Barbados, Bosnia-Erzegovina, Brasile, Brunei Darussalam, Canada, Cile, Corea del Sud, Costa Rica, El Salvador, Ex Repubblica iugoslava di Macedonia, Giappone, Guatemala, Honduras, Israele, Malesia, Maurizio, Messico, Monaco, Montenegro, Nicaragua, Nuova Zelanda, Panama, Paraguay, Saint Christopher (Saint Kitts) e Nevis, San Marino, Santa Sede, Serbia, Seychelles, Singapore, Stati Uniti, Uruguay, Venezuela. A tali Stati si aggiungono anche entità non statuali non riconosciute in quanto tali da taluni Stati membri dell'UE, cioè le Regioni amministrative speciali di Hong Kong e Macao e Taiwan.

ro cittadini di un Paese indicato dal Regolamento suddetto, o intendessero comunque restare in Italia per un periodo superiore a 90 giorni, un visto sarebbe necessario.¹⁷

L'Italia non prevede visti speciali per operatori di protezione civile.¹⁸ La categoria di visto applicabile agli operatori non-UE è quella del “visto per missione”, il quale “consente l'ingresso in Italia, ai fini di un soggiorno di breve o lunga durata, a tempo determinato, allo straniero che per ragioni legate alla sua funzione politica, governativa o di pubblica utilità debba recarsi in territorio italiano.”¹⁹ L'applicabilità di tale categoria di visto è logica con riferimento alle persone che operano per altri Stati ed organizzazioni internazionali, considerando che hanno accesso al visto per missione gli stranieri che “siano dipendenti di pubblica amministrazione, di enti pubblici, o di Organizzazioni internazionali, inviati in Italia nell'espletamento delle loro funzioni.”²⁰ Anche gli operatori appartenenti ad organizzazioni non governative estere sembrano poter ottenere tale visto, dato che esso è destinato anche ai “privati cittadini che per l'importanza della loro attività e per gli scopi del soggiorno possano ritenersi di pubblica utilità per le relazioni tra lo Stato di appartenenza e l'Italia.” Tale interpretazione del diritto vigente è stata confermata dal Ministero dell'Interno.²¹ Tanto i funzionari di Stati terzi e di organizzazioni internazionali, quanto gli operatori di organizzazioni non governative, necessitano di uno “sponsor” che richieda il rilascio di un visto per missione, dimostrando che il soggiorno dello straniero in Italia risponde a finalità che possano essere considerate, ai termini di legge, “di pubblica utilità”. Nel caso di assistenza da parte di organizzazioni internazionali o Stati terzi, saranno gli stessi enti che forniscono aiuto a richiedere il visto. I visti per operatori stranieri di organizzazioni non governative devono invece essere richiesti dall'ente pubblico italiano che coordina la protezione civile.²²

Le procedure per l'ottenimento dei visti sono semplici, ma possono comportare tempistiche lunghe e costi non trascurabili. Alla domanda di visto devono essere allegati, di regola: una foto formato tessera, un documento di viaggio valido e la documentazione specifica per il tipo di visto richiesto. Inoltre, è necessario indicare la finalità del viaggio, i mezzi di sostentamento per il viaggio ed il soggiorno e le condizioni di alloggio in Italia.²³ Il visto di breve periodo (per periodo inferiore a 90 giorni) costa 60 EUR ed è rilasciato entro 15 giorni dalla richiesta, termine che può essere prorogato fino a un massimo di 30 giorni. Il visto di lungo periodo costa 116 EUR ed è rilasciato entro 90 giorni.²⁴

Nulla vieta, evidentemente, alle rappresentanze diplomatiche di rilasciare i visti in tempi più rapidi in caso di risposta ai disastri: agevolazioni procedurali possono essere previste, caso per caso, a seconda delle esigenze dei richiedenti e degli enti cui essi fanno riferimento. Il visto può talvolta essere rilasciato anche lo stesso giorno della richiesta. Nelle situazioni più urgenti – qualora non sia stato materialmente possibile ottenere un visto prima del-

¹⁷ L'art. 4(1)(c) del Reg 539/2001 permette agli Stati membri di introdurre eccezioni quanto al requisito di visto per gli operatori internazionali in caso di disastro, ma sembra che l'Italia non abbia ad oggi fatto uso di questa facoltà.

¹⁸ Ai sensi dell'art. 5(3) del DPR 394/1999, la tipologia dei visti di ingresso, nonché i requisiti per il loro ottenimento, sono disciplinati da istruzioni del Ministero degli Affari Esteri. Al momento, tali istruzioni sono contenute nel DIM 850/2011.

¹⁹ DIM 850/2011.

²⁰ Ibid.

²¹ Comunicazione del 19 febbraio 2014, cit.

²² Comunicazione del Ministero degli Esteri, del 5 marzo 2014.

²³ Maggiori informazioni sono disponibili sul sito della Polizia di Stato, <http://www.poliziadistato.it/articolo/view/227/>. Ultimo accesso: 18 luglio 2014. Il sito del Ministero degli Esteri indica gli indirizzi delle rappresentanze diplomatico-consolari e la lista dei documenti da consegnare al momento della richiesta di visto, per ogni tipologia di visto (eccezion fatta per i visti per missione), <http://www.esteri.it/visti/index.asp>. Ultimo accesso: 20 luglio 2014.

²⁴ Si veda il sito del Ministero degli Esteri, <http://www.esteri.it/visti/costi.asp>. Ultimo accesso: 20 luglio 2014.

la partenza – è pure possibile richiedere un visto in frontiera.²⁵ Ciò detto, resta comunque il fatto che non esistono norme che impongano specificamente tempi rapidi per il rilascio dei visti in seguito a disastri. Va da sé che tempi dilatati per il rilascio dei visti ostacolerebbero in modo grave la fornitura di assistenza internazionale.

Va infine segnalato che il visto per missione non è solo il visto più appropriato da un punto di vista giuridico, ma è anche quello che più si confà alle necessità degli operatori internazionali. Non sarebbe in effetti utile per questi richiedere un altro genere di visto, poiché ciò comporterebbe un onere maggiore per gli stessi operatori. Ad esempio, se si richiedesse un visto per turismo, si dovrebbe dimostrare la disponibilità di un alloggio nonché il possesso di adeguati mezzi finanziari, di un titolo di viaggio di andata e ritorno e di un'assicurazione sanitaria.²⁶ È poi probabile che l'erogazione del visto per turismo richieda delle tempistiche lunghe, dato che l'amministrazione potrebbe non essere in condizione di conoscere la reale necessità di facilitare la concessione del visto.

4. Il permesso di soggiorno

I cittadini stranieri che si trovano in Italia devono, in determinati casi, richiedere l'iscrizione all'anagrafe italiana o il permesso di soggiorno. Il diritto vigente non prevede regole specifiche per gli operatori internazionali di protezione civile. A seguire viene dunque sinteticamente richiamata la disciplina applicabile alla generalità dei casi.

I cittadini di altro Stato UE possono soggiornare liberamente in Italia per tre mesi. Essi possono richiedere l'iscrizione all'anagrafe del comune di residenza, ma non sono tenuti a farlo. Se desiderano restare in Italia più a lungo devono richiedere l'iscrizione all'anagrafe del comune di residenza. Tale richiesta deve essere corredata da documentazione attestante lo svolgimento di attività lavorativa da parte del cittadino straniero, o la disponibilità di risorse economiche sufficienti al soggiorno,²⁷ e la titolarità di una polizza di assicurazione sanitaria che copra le spese sanitarie.

I cittadini di Stati non appartenenti all'UE titolari di permesso di soggiorno in altro Paese Schengen devono semplicemente dichiarare la loro presenza in Italia alla questura competente per territorio entro otto giorni dal loro ingresso in Italia.²⁸ In caso di dichiarazione tardiva, il cittadino straniero deve pagare una sanzione amministrativa (fino a 310 EUR). Se il ritardo supera i 60 giorni, il cittadino straniero può essere espulso.

I cittadini di Stati non appartenenti all'UE, che non siano residenti in altro Paese Schengen – e che entrino in Italia senza visto, in quanto esentati dal regolamento 539/2001²⁹ – non devono richiedere il permesso di soggiorno. Se però hanno un visto devono richiedere un permesso di soggiorno entro 8 giorni dal primo ingresso nel territorio italiano.³⁰ Il permesso di soggiorno è un documento che consente di rimanere in Italia per un periodo defi-

²⁵ Comunicazione del Ministero degli Esteri del 5 marzo 2014.

²⁶ DIM 850/2011.

²⁷ Tali risorse devono essere superiori alla soglia al di sotto della quale il cittadino di età superiore a 65 anni acquisisce il diritto ad ottenere un contributo economico (detto "assegno sociale"). Tale soglia è al momento pari a 5.818,93 EUR per cittadini non coniugati e 11.637,86 EUR per cittadini coniugati. Si vedano le linee guida della Commissione in materia, COM(2009) 313.

²⁸ Art. 5(7) DLgs 286/1998.

²⁹ Si veda paragrafo precedente.

³⁰ Il legislatore ha previsto una deroga a questo obbligo, ma soltanto in caso di visite, affari, turismo e studio; non, dunque, per la risposta ai disastri. Si veda L 68/2007.

nito, corrispondente al periodo indicato nel visto d'ingresso. Gli operatori internazionali potrebbero perciò permanere in Italia per il periodo previsto per la risposta al disastro e precisato nel visto.³¹ Una volta ottenuto il permesso di soggiorno, gli operatori internazionali possono richiedere di essere iscritti all'anagrafe del comune di residenza, ma non sono tenuti a farlo. L'operatore straniero può scegliere liberamente il proprio domicilio, ma il Prefetto può vietare agli stranieri il soggiorno in comuni o in località che interessano la difesa militare dello Stato.³²

Per ottenere il rilascio del permesso di soggiorno il richiedente deve rivolgersi alla Questura della provincia in cui è domiciliato e presentare un modulo di richiesta, col quale indica le proprie generalità, il luogo dove intende soggiornare e il motivo del soggiorno. Alla richiesta devono essere allegati il passaporto, una fotocopia del passaporto, 4 foto formato tessera e un contrassegno telematico da 16 EUR. È altresì necessario versare un contributo compreso tra 126 EUR e 273,50 EUR (a seconda della durata del permesso).³³

Se il richiedente intende permanere in Italia per un periodo inferiore a 30 giorni, gli viene immediatamente rilasciata una ricevuta, che funge da permesso di soggiorno. Negli altri casi, la Polizia di Stato sostiene che il rilascio del permesso di soggiorno elettronico “avviene, in media, in 60 giorni dalla data di presentazione della domanda”.³⁴ Come nel caso del visto, non vi sono norme che vietino un rilascio in tempi più rapidi, ma nemmeno disposizioni che lo impongano.³⁵ Nel periodo che intercorre fra la richiesta di permesso di soggiorno e il suo effettivo rilascio, comunque, gli operatori internazionali possono permanere in Italia e svolgere la loro attività.³⁶

Lo straniero può richiedere un rinnovo del permesso di soggiorno, per un periodo non superiore a quello del permesso di soggiorno originario. Tale richiesta deve essere introdotta almeno 60 giorni prima della scadenza del permesso originario, e secondo le modalità applicabili alla prima richiesta di permesso di soggiorno.

5. Gli operatori internazionali e il diritto del lavoro italiano

Una volta che gli operatori internazionali abbiano fatto ingresso in Italia e siano stati autorizzati a soggiornarvi si pone il problema della loro posizione rispetto al diritto del lavoro italiano.

³¹ Art. 5(3)(e) DLgs 226/1998.

³² Si vedano l'art. 6(6) DLgs 226/1998 e il sito della Polizia di Stato, <http://www.poliziadistato.it/articolo/217/>. Ultimo accesso: 14 luglio 2014. Tale documentazione non è richiesta in taluni casi, tra cui non figura però quello che ci concerne: si veda l'art. 9(6) del DPR 394/1999.

³³ Si noti che esistono delle deroghe all'obbligo di fare tale versamento, ma esse non concernono il caso degli operatori internazionali che partecipino alle attività di protezione civile, si veda l'art. 5(2ter) DLgs 286/1998.

³⁴ Si veda il sito della Polizia di Stato <http://www.poliziadistato.it/articolo/view/225/>. Ultimo accesso: 6 luglio 2014.

³⁵ L'art. 5(2) DLgs 286/1998 prevede che il governo possa adottare disposizioni volte a facilitare il rilascio di permessi di soggiorno per motivi di turismo, di giustizia, di attesa di emigrazione in altro Stato e per l'esercizio delle funzioni di ministro di culto nonché ai soggiorni in case di cura, ospedali, istituti civili e religiosi e altre convivenze. Non sono previste invece disposizioni per i permessi di soggiorno per gli operatori internazionali partecipanti alle attività della protezione civile. Il Ministero dell'Interno conferma che non sono previste disposizioni di agevolazione, ma alla luce delle particolari finalità del soggiorno, si ricorre al rilascio tempestivo del titolo”. Si v. Comunicazione, del 19 febbraio 2014, in risposta al questionario predisposto per il presente rapporto.

³⁶ Cf. art. 5(9bis) DLgs 286/1998. Sebbene tale disposizione si riferisca ai lavoratori, e non agli operatori in “missione”, sarebbe ragionevole applicarle per analogia anche alla situazione di cui è questione (non esistendo altre disposizioni applicabili alla fattispecie).

In primo luogo, pare che gli operatori internazionali non necessitino di un particolare permesso per svolgere la propria attività. Come noto, ai cittadini dell'Unione Europea e ai loro familiari non può essere richiesto tale permesso, ai sensi del diritto UE. Una simile conclusione sembra applicabile anche ai cittadini di Stati non-UE che partecipano alle attività di protezione civile: le disposizioni del diritto italiano applicabili al permesso di lavoro fanno riferimento a stranieri facenti ingresso in Italia per motivi di lavoro, ma questo non è il caso degli operatori che partecipano alle attività di protezione civile, ai quali è fornito un visto "per missione",³⁷ giacché tale visto non consente di svolgere attività lavorativa in Italia (fermo restando l'eventuale rapporto di impiego tra la persona fisica e l'organizzazione straniera di appartenenza).³⁸

Un recente Accordo tra l'Italia e il *Bureau International des Expositions* sembra confermare tale interpretazione.³⁹ Esso, nel regolare la posizione di talune figure che parteciperanno all'esposizione universale di Milano del 2015, fa una ricognizione del rapporto fra visti, permessi di soggiorno e di lavoro. L'art. 6(4) dell'Accordo afferma che i visti d'ingresso necessari a parte del personale degli Stati rappresentati saranno rilasciati con ogni sollecitudine "sulla base della vigente normativa in materia." La medesima disposizione chiarisce poi il contenuto della "vigente normativa", precisando che "il rilascio del visto per missione" esime il personale "dal rilascio delle autorizzazioni al lavoro." È cioè il fatto stesso che sia stato rilasciato un visto per missione, e non l'Accordo in parola, a esimere il personale dal richiedere l'autorizzazione al lavoro.

Il secondo aspetto di rilievo circa il rapporto fra diritto del lavoro italiano e l'intervento internazionale nella risposta ai disastri è quello contributivo. Ovviamente gli agenti di Stati esteri, inclusi quelli membri dell'UE, sono esenti da obblighi previdenziali in Italia. Più in generale, gli operatori con visto per missione non sono soggetti ad obblighi in merito, proprio in quanto non sono considerati soggiornanti per motivi di lavoro, come confermato dal Ministero degli Esteri.⁴⁰

Più complessa è la situazione degli operatori di ONG che non devono richiedere visto, e più precisamente dei dipendenti di tali organizzazioni. Quando tali ONG hanno sede in un Paese dell'UE, all'operatore si applicano le regole previdenziali del Paese suddetto.⁴¹ Se invece l'organizzazione ha sede al di fuori dell'UE, si applicano le regole italiane.⁴² È necessario valutare anche la possibilità che ONG estere inviino i propri dipendenti in Italia, "distaccandoli" presso organizzazioni italiane. Quando l'ONG estera ha sede in altro Stato dell'UE o in un Paese avente accordi in materia con l'Italia,⁴³ si applicano le regole previdenziali del Paese d'origine. Altrimenti si applicano le regole italiane.

³⁷ Cfr. art. 27 DLgs 286/1998 e art. 40 DPR 394/1999.

³⁸ Comunicazione del Ministero degli Esteri del 5 marzo 2014.

³⁹ L'Accordo è stato eseguito con L 3/2013, ed è ad essa allegato.

⁴⁰ Comunicazione all'autore del 5 marzo 2014.

⁴¹ Si veda la sentenza della Corte di giustizia dell'UE, causa C-272/94, *Guiot e Climatec SA*, in Racc. 1996, p. I-1905, ai punti 14-20.

⁴² Vi sono ovviamente numerose leggi italiane in materia e non è possibile descriverle nel dettaglio in questa sede. Per una ricognizione sintetica si veda De Matteis, Accardo, Mammone, *National Labour Law Profile: Italy (17 June 2011)*, disponibile al sito http://www.ilo.org/ifpdial/information-resources/national-labour-law-profiles/WCMS_158903/lang-en/index.htm. Ultimo accesso: 5 novembre 2014.

⁴³ Argentina, Australia, Brasile, Canada, Capo Verde, Israele, Paesi precedentemente facenti parte della Jugoslavia (Bosnia-Erzegovina, FYROM, Montenegro, Serbia), Monaco, Città del Vaticano, Svizzera, Tunisia, Stati Uniti, Uruguay, Venezuela. Si veda <http://www.inps.it/portale/default.aspx?itemdir=6211>. Ultimo accesso: 21 aprile 2015.

6. Il riconoscimento delle qualifiche professionali

Talune attività degli operatori internazionali nell'ambito della protezione civile sono tipiche di professioni che in Italia sono regolamentate, per ragioni di sicurezza o salute pubblica. Tale è il caso, in particolare, degli architetti e delle professioni sanitarie. Da ciò consegue che le competenze dell'operatore estero devono essere "riconosciute" dalle autorità italiane. In assenza di tale riconoscimento, l'esercizio della professione regolamentata può portare alla reclusione fino a sei mesi, o ad una multa fino a 516 EUR.⁴⁴ L'operatore estero che eserciti – senza autorizzazione – una professione regolamentata non potrebbe poi stipulare una polizza di assicurazione sulla responsabilità civile.

La questione non è particolarmente problematica con riferimento agli operatori con cittadinanza dell'Unione Europea e aventi una qualifica professionale di un Paese dell'UE. La fattispecie risulta infatti disciplinata dalla direttiva 2005/36, trasposta in Italia con DLgs 206/2007, che regola il riconoscimento dei titoli di architetti⁴⁵ e operatori sanitari (ossia medici, infermieri responsabili dell'assistenza generale, dentisti, veterinari, ostetrici e farmacisti). Nel caso di fornitura di servizi – inclusi gli interventi temporanei – la succitata normativa prevede che non sia necessario un "riconoscimento" vero e proprio della qualifica estera. L'operatore di altro Paese UE deve soltanto notificare la propria intenzione di svolgere un'attività professionale in Italia.⁴⁶ Tale notifica deve avvenire 30 giorni prima dell'inizio dell'attività "salvo i casi di urgenza". Ciò suggerisce che la comunicazione possa essere contestuale all'ingresso in Italia.⁴⁷ Nella prassi, pare comunque che ai medici tedeschi di Humedica, che hanno operato all'Aquila nel 2009, non sia stato richiesto di rispettare in modo rigido questa procedura.⁴⁸

La comunicazione deve essere diretta, a seconda dei casi, al Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (per gli architetti) o al Ministero della Salute (per le professioni sanitarie).⁴⁹ La notifica è formata da una dichiarazione scritta, contenente informazioni sulla prestazione di servizi che si intende svolgere, nonché sulla copertura assicurativa o analoghi mezzi di protezione personale o collettiva per la responsabilità professionale. La comunicazione deve essere poi corredata da: a) un certificato o copia di un documento che attesti la nazionalità del prestatore; b) una certificazione dell'autorità competente che attesti che il titolare è legalmente stabilito in uno Stato membro per esercitare le attività in questione e che non gli è vietato esercitarle, anche su base temporanea, al momento del rilascio dell'attestato; c) un documento che comprovi il possesso delle qualifiche professionali; e, se nello Stato di stabilimento dell'operatore la professione non è regolamentata, d) una prova con qualsiasi mezzo che il prestatore ha esercitato l'attività in questione per almeno due anni nei precedenti dieci anni.

⁴⁴ Art. 348 c.p.

⁴⁵ Anche il titolo di ingegnere civile è, in taluni casi, riconosciuto, secondo quanto disposto dalla Dir 2005/36.

⁴⁶ La Commissione europea sta al momento valutando l'adozione di regole rispetto alla "Tessera Professionale Europea", un documento che potrà essere richiesto, fra gli altri, da architetti e professionisti nel settore medico, e che certificherebbe le loro qualifiche. I possessori di questo documento non saranno soggetti all'obbligo di notificare la loro intenzione di prestare servizi in uno Stato diverso da quello ove detengono la qualifica, se non al momento di richiedere la Tessera stessa. Si veda l'art. 4a(1) e (4) della Dir 2005/36, come emendata dalla Dir 2013/55.

⁴⁷ Il Ministero della Salute ritiene comunque che in tal caso sia necessaria una ordinanza contingibile ed urgente del Ministero stesso. Sulle ordinanze contingibili si veda *infra*, capitolo 8.3.

⁴⁸ Stando a quanto comunicato dalla stessa ONG, i medici sono arrivati sul posto nel minor tempo possibile e hanno immediatamente informato le autorità della propria intenzione a collaborare, senza richiedere permessi e senza incontrare ostacoli burocratici. Comunicazione di Humedica del 24 febbraio 2014.

⁴⁹ Art. 5 DLgs 206/2007.

Più problematico è invece il riconoscimento delle qualifiche conseguite in Paesi non membri dell'UE e/o da persone non aventi cittadinanza dell'Unione. Tale fattispecie è disciplinata, su base bilaterale, dall'Accordo di cooperazione con la Russia (1993), il quale implicitamente riconosce la possibilità che i medici russi operino in Italia.⁵⁰ Eccezion fatta per questo Accordo, non esistono, nel diritto italiano, norme che consentano *espressamente* ai professionisti non-UE di intervenire in Italia in caso di disastro.⁵¹ Ciò può rivelarsi problematico, perché la normativa applicabile alla generalità dei casi prevede delle procedure particolarmente onerose e di lunga durata. Basti considerare a tale proposito che il richiedente deve fornire all'autorità competente a riconoscere la qualifica professionale (Ministero dell'Istruzione o Ministero della Sanità) una traduzione di *tutti* i documenti attestanti la propria qualifica, e tale traduzione deve essere certificata dalle autorità diplomatiche o consolari italiane. Il riconoscimento della qualifica è poi fatto attraverso decreto, entro tre mesi dalla richiesta iniziale.⁵² Evidentemente, l'assenza di tempistiche definite può risultare assai problematica per la fornitura di assistenza internazionale.⁵³ Il fatto che il decreto ministeriale suddetto debba essere adottato dopo la consultazione di svariate amministrazioni nonché degli ordini professionali fa sì che il riconoscimento delle qualifiche sia probabilmente destinato ad essere troppo lento per consentire un'efficace assistenza internazionale.

⁵⁰ Art. 7. Come rilevato sopra (capitolo 2.2) gli accordi internazionali conclusi dall'Italia, in quanto fonti 'intermedie', prevalgono sulle disposizioni legislative interne confliggenti. Disposizioni simili si trovano anche nell'Accordo con l'Argentina (1987), all'art. XVII, ma tale Accordo, come indicato sopra, non è stato eseguito internamente, e quindi non può al momento introdurre una deroga alla legislazione nazionale vigente (si veda *supra*, capitolo 4.3).

⁵¹ Il Ministero della salute conferma l'impossibilità di derogare alle previsioni legislative suindicate; comunicazione del 19 febbraio 2014.

⁵² Si vedano l'art. 49(2) DPR 394/1999 e gli artt. 60(3) e 16 DLgs 206/2007. Tale procedura è prevista, invero, per lo stabilimento, e non la fornitura di servizi medici. D'altronde, in assenza di una procedura di notifica o riconoscimento per la fornitura di servizi da parte di cittadini di Stati non-UE (o cittadini UE con titolo non-UE), pare logico applicare in via analogica la procedura relativa allo stabilimento.

⁵³ Il Ministero della Salute conferma che non possono prevedersi tempistiche standard; Comunicazione del 19 febbraio 2014.

I BENI E L'EQUIPAGGIAMENTO



Questo capitolo intende valutare gli eventuali ostacoli che la legislazione italiana impone per l'importazione e l'esportazione di beni e attrezzature connessi alla risposta ai disastri. L'analisi inizia con una valutazione dei possibili ostacoli all'importazione ed esportazione della generalità dei beni (paragrafo 1). La seconda parte del capitolo si concentra sugli ostacoli all'importazione di beni speciali, vale a dire alimenti (2), medicinali (3), animali (4), beni a doppio uso (5), valuta (6) e dispositivi di telecomunicazione (7). L'ultimo paragrafo illustra le norme applicabili alla riesportazione dei beni umanitari inutilizzati (8).



1. Barriere all'esportazione e importazione
2. Importazione di alimenti
3. Importazione di medicinali
4. Importazione di animali
5. Importazione di beni a doppio uso
6. Importazione di valuta
7. Importazione di apparecchi per le telecomunicazioni
8. Regole inerenti ai beni umanitari non utilizzati

1. Barriere all'esportazione e importazione

Come gli altri Membri dell'UE, l'Italia ha da tempo attribuito all'Unione la competenza a gestire le barriere all'importazione e importazione delle merci. L'esportazione di beni dall'UE, ed in particolare dall'Italia, non è soggetta a restrizioni. Quanto all'importazione, i beni provenienti dallo Spazio Economico Europeo (altri Paesi UE, Liechtenstein, Islanda e Norvegia) sono esenti da dazi, tasse equivalenti ai dazi, restrizioni quantitative, misure equivalenti alle restrizioni quantitative e imposizioni fiscali discriminatorie. Sono generalmente esenti da dazi e altre restrizioni i beni importati da Stati con cui l'UE ha stipulato accordi di libero scambio.¹

L'ingresso di beni provenienti da Paesi extra UE può teoricamente essere soggetto a delle restrizioni previste dal diritto dell'Unione. In pratica, però, tanto l'UE quanto l'Italia sono parte della Convenzione sull'Ammissione Temporanea (1990), ivi incluso l'allegato B.9 riguardante i beni importati per scopi umanitari.² Ciò implica che i "relief consignments", cioè veicoli, coperte, tende, case prefabbricate e altri beni di prima necessità, possono essere inviati in Italia esenti da dazio. Più in generale, l'Unione ammette in franchigia i beni importati in caso di disastro, a condizione che siano importati da ente statale o privato non a scopo di lucro, e che siano distribuiti o messi a disposizione gratuitamente alle vittime del disastro, o siano utilizzati dai soccorritori per far fronte alle proprie necessità durante l'intervento.³

La facilitazione all'ingresso dei beni necessari alla risposta al disastro non è però priva di limiti. In primo luogo, tali beni devono servire solo alla risposta ai disastri e non possono essere utilizzati per la ricostruzione di aree sinistrate. In secondo luogo, la concessione della franchigia non è automatica, ma subordinata ad una decisione della Commissione. È vero che lo Stato membro colpito può decidere di applicare la franchigia anche prima della decisione della Commissione, ma in tal caso gli importatori devono impegnarsi a pagare i dazi di importazione nel caso in cui la Commissione neghi l'esenzione. In terzo luogo, non è possibile escludere che le procedure per l'importazione di beni da Paesi terzi portino a dei ritardi nell'ingresso del materiale, dato che non esiste una disciplina che faciliti le formalità burocratiche in caso di disastro.⁴ Si deve rilevare, comunque, che taluni accordi bilaterali conclusi dall'Italia prevedono specifiche disposizioni in materia, impegnando gli Stati parte a ridurre o eliminare i controlli al confine sui beni necessari alla risposta ai disastri.⁵ Infine, l'importazione di taluni beni "speciali" è soggetta a particolari restrizioni, le quali sono analizzate nei paragrafi successivi.

¹ I riferimenti agli accordi di libero scambio conclusi dall'UE sono disponibili sul sito della DG TRADE della Commissione europea, <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/agreements/>. Ultimo accesso: 13 luglio 2014.

² Si noti che questa Convenzione è stata conclusa tanto dall'Italia quanto dall'UE, e che l'Unione è competente con riferimento a tutte le materia coperte dalla Convenzione, con poche eccezioni (tra le quali non figura l'importazione di *relief goods*), si veda Dec 93/329, allegato III.

³ Art. 74 ss. regolamento 1186/2009. Si vedano anche gli artt. 677-678 del regolamento 2454/1993.

⁴ L'UE non ha, in effetti, ratificato il protocollo sui "relief consignments" della Convenzione sulla semplificazione e armonizzazione delle procedure doganali. Si veda http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/conventions/pf_revised_kyoto_conv/~/_link.aspx?_id=EC3DBF4147D14CDE8FDD412AFA604551&_z=z. Ultimo accesso: 15 dicembre 2013).

⁵ Accordo di cooperazione con la Russia (1993) e con l'Argentina (1987).

2. Importazione di alimenti

La distribuzione di alimenti in Italia è disciplinata tanto da fonti UE quanto nazionali, nessuna delle quali prevede deroghe per la risposta ai disastri. I principali atti dell'Unione in materia sono due regolamenti. Il regolamento 178/2002 disciplina la sicurezza alimentare in tutta l'UE ed è direttamente applicabile. Esso definisce l'alimento in modo estensivo, come "qualsiasi sostanza o prodotto trasformato, parzialmente trasformato o non trasformato, destinato ad essere ingerito, o di cui si prevede ragionevolmente che possa essere ingerito, da esseri umani." Il regolamento prevede che un alimento non possa essere immesso sul mercato, indipendentemente dalla sua origine e dalle modalità della sua distribuzione, laddove sia dannoso per la salute o sia inadatto al consumo umano. Le autorità possono disporre il ritiro di un prodotto anche qualora vi siano soltanto motivi di "sospettare" che l'alimento sia a rischio. In generale, però, quando un prodotto è stato giudicato conforme alle norme dell'UE o – in mancanza di tale norme – è immesso sul mercato di uno Stato membro in conformità alla sua legislazione alimentare, si presume l'assenza di rischio. Il regolamento impone degli obblighi non soltanto alle autorità pubbliche ma anche alle "imprese alimentari", cioè ogni soggetto pubblico o privato, con o senza fini di lucro, che produce, trasforma o distribuisce gli alimenti. Ciò significa che il regolamento si applica a tutti coloro che introducono alimenti nell'UE in seguito ad un disastro, anche se a fini non commerciali.

Il diritto dell'UE regola anche l'igiene alimentare. Il regolamento 852/2004 impone a tutti gli operatori del settore alimentare che producano o distribuiscono prodotti di assicurare l'igiene dei prodotti, ad esempio assicurando la catena del freddo e garantendo il rispetto dei criteri di proliferazione microbiologica (i quali sono individuati da decisioni della Commissione). Gli operatori devono altresì individuare i rischi, porre in essere misure per prevenirli o mitigarli, e dimostrare alle autorità di avere adottato le misure necessarie. La commercializzazione di alimenti di origine animale è soggetta ad ulteriori restrizioni, principalmente per quanto concerne l'origine dei prodotti, i quali devono provenire da stabilimenti certificati.⁶

Sul piano sostanziale, la legge italiana vieta di "distribuire per il consumo" sostanze private dei propri elementi nutritivi, in cattivo stato di conservazione, con cariche microbiche superiori ai limiti di legge, insudiciate, invase da parassiti, in stato di alterazione o comunque nocive, ovvero sottoposte a lavorazioni o trattamenti diretti a mascherare un preesistente stato di alterazione, con aggiunta di additivi chimici di qualsiasi natura non espressamente autorizzati, che contengano residui di prodotti usati in agricoltura per la protezione delle piante e a difesa delle sostanze alimentari immagazzinate, tossici per l'uomo.⁷ La violazione di tali disposizioni può portare alla reclusione fino ad un anno e a una multa fino a 46.481 EUR.

Gli alimenti provenienti da altri Paesi UE non sono soggetti a controlli sistematici, ma soltanto a verifiche a campione. Gli alimenti provenienti da Stati non membri dell'UE, al contrario, devono essere controllati in modo sistematico. Tali controlli sono svolti dagli Uffici di sanità marittima, aerea e di frontiera, i quali dipendono dal Ministero della Salute. La tariffa per il controllo dei beni varia a seconda del peso e della tipologia degli alimenti, fino a

⁶ Si vedano i regolamenti 853 e 854/2004.

⁷ Art. 5 L. 283/1962.

un massimo di 420 EUR per partita.⁸ Non sono previste procedure specifiche per il controllo dei beni funzionali alle attività di protezione civile. Anche una volta che il bene sia stato immesso nel mercato, sono sempre possibili controlli da parte delle autorità italiane, e successive restrizioni alla commercializzazione. Tali restrizioni possono essere deliberate dallo Stato o, se l'azione statale è insufficiente, dalla Commissione europea.

Le rigidità normative derivanti dal diritto italiano possono essere evitate grazie alle ordinanze emergenziali del Capo del DPC e alle “ordinanze contingibili ed urgenti” del Ministro della Salute,⁹ cioè degli atti amministrativi capaci di derogare a norme di legge, e funzionali a provvedere con immediatezza in ordine a situazioni di natura eccezionale. Le ordinanze non potranno invece derogare alle norme di origine UE, segnatamente con riferimento ai regolamenti su sicurezza e igiene alimentare.

3. Importazione di medicinali

L'importazione di medicinali è soggetta a regole particolari, le quali non prevedono facilitazioni sostanziali o procedurali in caso di risposta ad un disastro. Né il diritto dell'UE né la normativa italiana, in effetti, regolano in modo esplicito la distribuzione gratuita di medicinali. È quindi opportuno applicare – per analogia – le regole inerenti alla commercializzazione dei farmaci.

L'attore straniero – ente pubblico o ONG – che intenda trasportare un medicinale in Italia deve innanzitutto valutare se la distribuzione di tale medicinale è autorizzata nel Paese. Tale autorizzazione può promanare – a seconda del tipo di medicinale – dall'Agenzia Italiana del Farmaco (AIFA)¹⁰ o dall'Agenzia Europea del Farmaco (comunemente indicata con l'acronimo inglese: EMA).¹¹ Se la distribuzione del medicinale è già stata autorizzata, l'attore internazionale può liberamente importare il medicinale da qualunque altro Stato membro dell'UE. Se la distribuzione non è stata autorizzata né dall'AIFA né dall'EMA, ma è stata autorizzata da altro Stato UE, l'attore internazionale dovrà richiedere all'AIFA l'autorizzazione alla commercializzazione;¹² si segnala, però, che la direttiva 2001/83 prevede un tempo massimo elevato per la concessione di tale autorizzazione, pari a 210 giorni, e non sono previste procedure accelerate in caso di disastro.¹³

Le regole sopra esposte sono valide per la generalità dei medicinali, ma non per le sostanze stupefacenti o psicotrope con uso medico: l'importazione di queste ultime sostanze in Italia deve essere previamente autorizzata dal Ministero della Salute.¹⁴

In ogni caso, l'attore internazionale deve apporre delle informazioni essenziali sulle confezioni dei medicinali importati. Da un lato, si deve apporre un'etichetta sull'imballaggio, o

⁸ http://www.salute.gov.it/portale/temi/p2_6.jsp?lingua=italiano&id=1222&area=sicurezzaAlimentare&menu=controlli. Ultimo accesso: 18 luglio 2014.

⁹ Si vedano l'art. 32 della L 833/1978 e l'art. 117 del DLgs 112/1998.

¹⁰ Sito web: <http://www.agenziafarmaco.gov.it/it>. Ultimo accesso: 20 luglio 2014.

¹¹ Sito web: <http://www.ema.europa.eu/ema/>. Ultimo accesso: 20 luglio 2014. È opportuno precisare che in caso di epidemie la Commissione europea può riconoscere una situazione di emergenza in materia di salute pubblica. Tale riconoscimento facilita il conferimento dell'autorizzazione alla messa in commercio dei farmaci che garantiscono particolari vantaggi terapeutici, anche se non sono disponibili esaurienti dati sulla loro efficacia, si veda la Dec 1082/2013, artt. 12-13 e il Reg della Commissione 507/2006, artt. 2-5.

¹² Si veda DLgs 219/2006, art. 43.

¹³ Si veda il combinato degli art. 28, par. 2, 4 e 5.

¹⁴ Art. 17, DPR 309/1990. Si vedano anche gli artt. 50-55.

sulle confezioni dei medicinali, la quale riporti – fra l'altro – composizione, scadenza e nome del soggetto che distribuisce il medicinale in Italia.¹⁵ Dall'altro lato, si deve inserire, nell'imballaggio o nelle confezioni dei medicinali, un foglio illustrativo che indichi le informazioni presenti sull'etichetta, nonché svariate informazioni aggiuntive, tra cui le prescrizioni relative all'uso del medicinale, le sue interazioni con altri farmaci e gli effetti indesiderati.¹⁶ Tutte le informazioni suddette devono essere fornite in italiano (e in tedesco, laddove i medicinali siano destinati alla provincia autonoma di Bolzano). L'AIFA può dispensare l'importatore dall'obbligo di riportare tali informazioni in italiano (e tedesco) “laddove sussistano gravi difficoltà in ordine alla disponibilità del medicinale”,¹⁷ situazione che può logicamente verificarsi nel caso di risposta ad un disastro.

La violazione di queste regole può comportare delle conseguenze, anche gravi. L'AIFA ha il potere di ritirare i medicinali non autorizzati, o la cui composizione è difforme da quella autorizzata.¹⁸ La persona fisica che distribuisce tali medicinali è soggetta all'arresto fino ad un anno e ad un'ammenda fino a 10.000 EUR.¹⁹

4. Importazione di animali

L'ingresso di cani da soccorso in Italia è disciplinato principalmente dal diritto dell'Unione Europea. Esistono pochissime disposizioni esplicite a tal proposito: si debbono pertanto applicare ai cani da soccorso le norme previste per i cani da compagnia.²⁰ In questo ambito, fino al 29 dicembre 2014, rilevano le disposizioni del regolamento 998/2003. Ai sensi di questo atto non è prevista la quarantena per i cani che entrano nel territorio di uno Stato membro. Sono però previsti tre requisiti per tutti i cani, indipendentemente dalla loro provenienza e dallo scopo per cui sono impiegati. Essi devono essere identificati tramite un transponditore sottopelle.²¹ In secondo luogo, devono essere vaccinati contro la rabbia e devono essere accompagnati da un certificato redatto da un veterinario autorizzato. Se il cane proviene da un Paese non indicato nell'allegato II del regolamento 998/2003 è richiesta una titolazione di anticorpi neutralizzanti, che deve essere dichiarata o sul certificato sanitario o sul passaporto che accompagna gli animali in importazione. In terzo luogo, il cane deve essere accompagnato da una persona fisica; non si precisa quanti cani possano essere accompagnati da ogni singola persona.

Dal 29 dicembre 2014 la circolazione di cani da compagnia (e quindi da soccorso) sarà disciplinata dal regolamento 576/2013. I criteri per l'ingresso di cani in Italia sono simili a quelli previsti dal regolamento 998/2003, con due innovazioni rilevanti. In primo luogo, la nuova disciplina prevede che una singola persona non possa accompagnare più di cinque cani. In caso contrario, si applicano le disposizioni sull'importazione di animali a fini commerciali, che prevedono controlli più onerosi. La seconda innovazione consiste nel fatto che il nuovo regolamento mira esplicitamente a consentire agli Stati membri di autoriz-

¹⁵ DLgs 219/2006, art. 73.

¹⁶ *Ibid.*, art. 77.

¹⁷ *Ibid.*, art. 80.

¹⁸ *Ibid.*, art. 144.

¹⁹ *Ibid.*, art. 147(2).

²⁰ Si veda anche British Institute of International and Comparative Law, *Analysis of Law in the United Kingdom pertaining to Cross-Border Disaster Relief*, IFRC, 2010, p. 65.

²¹ Le caratteristiche del transponder sono descritte nell'allegato Ia al regolamento 998/2003.

zare, qualora sia necessaria una partenza urgente del proprietario, “ad esempio in caso di un'improvvisa catastrofe naturale” l'entrata diretta nel loro territorio di animali da compagnia non conformi al regolamento. Tale obiettivo pare però raggiunto solo in parte. È vero infatti che gli Stati membri potranno autorizzare i cani da ricerca e soccorso a entrare da un luogo di ingresso diverso da quello dei viaggiatori (condizione invece richiesta per gli altri cani). D'altra parte, però, i cani da ricerca devono rispettare i requisiti previsti per la generalità dei cani da compagnia.²²

Infine, va segnalato che, ai sensi del diritto italiano, la violazione delle regole inerenti all'ingresso di cani da compagnia può portare a sanzioni amministrative, fino a 1000 EUR.²³

5. Importazione di beni a doppio uso

L'importazione di beni a doppio uso (comunemente definiti in inglese: “dual use goods”), cioè beni che possono essere usati per scopi tanto militari quanto civili (tra cui la risposta ai disastri) può essere ristretta. Il Reg 438/2009 elenca svariati beni (all'allegato IV, parte 1) il cui commercio all'interno dell'UE può essere soggetto ad autorizzazione. Se un'organizzazione non-governativa volesse esportare in Italia un bene indicato nell'allegato IV a partire da un Paese UE dovrebbe previamente ottenere un permesso all'esportazione da parte delle autorità dello Stato di origine.

Né il diritto UE né la legislazione italiana sembrano limitare l'importazione di beni a doppio uso da Paesi non-UE. Può comunque darsi che vi siano delle restrizioni imposte dalla normativa dello Stato di origine.

6. Importazione di valuta

Non esistono limiti al trasporto transfrontaliero di valuta tra l'Italia e l'estero. Soltanto nel caso di trasporto di somme superiori a 10.000 EUR è necessario notificare tale trasporto all'Agenzia delle Dogane.²⁴ Questa dichiarazione non ha delle conseguenze giuridiche immediate, ma è presumibile che sulla sua base le autorità di pubblica sicurezza procedano a controlli ulteriori.

7. Importazione di apparecchi per le telecomunicazioni

L'ingresso di strumenti per le telecomunicazioni, funzionali alla risposta ai disastri, non è disciplinato da regole speciali. Come indicato nella prima parte del Rapporto, l'Italia non ha del resto ratificato la Convenzione di Tampere.²⁵ Ne consegue che la loro circolazione è regolata dalla direttiva 1999/05, trasposta dal DLgs 269/2001. Perché possano essere mes-

²² Si vedano gli articoli 10(3) e 34 del regolamento 576/2013. Non sembra, peraltro, che la partecipazione dell'Italia all'INSARAG sia suscettibile di facilitare ulteriormente l'ingresso dei cani. Sull'INSARAG si veda sopra, capitolo 4.1.

²³ Art. 5 L 201/2010.

²⁴ Art. 3 DLgs 195/2008. Si veda anche il Reg 1889/2005, art. 3.

²⁵ L'Italia non sembra neppure aver dato seguito, a livello legislativo, alla risoluzione della World Radiocommunication Conference con la quale si suggerisce di facilitare le comunicazioni delle Società di Croce Rossa; Rev. WRC-2000, http://www.itu.int/dms_pub/itu-s/oth/02/02/So2020000194503PDFE.pdf. Ultimo accesso: 14 luglio 2014.

si in servizio in Italia, gli apparecchi di telecomunicazione devono rispettare alcuni requisiti essenziali. Gli apparecchi conformi alle norme armonizzate dall'UE – pubblicate in *GUUE* – si presumono conformi a tali requisiti. Se però un'apparecchiatura radio utilizza bande di frequenza la cui applicazione non è armonizzata nell'Unione Europea, il fabbricante o il suo mandatario stabilito nell'Unione Europea o la persona responsabile dell'immissione sul mercato dell'apparecchiatura deve notificare, almeno quattro settimane prima, la propria intenzione di immettere l'apparecchiatura sul mercato al Ministero delle comunicazioni.²⁶

8. Regole inerenti ai beni umanitari non utilizzati

In generale, i beni importati in uno Stato membro dell'UE possono essere riesportati tanto verso altri membri dell'Unione, quanto verso Stati terzi. Tale principio si applica anche ai beni utilizzati per la risposta ai disastri, sebbene con qualche precisazione per quanto riguarda i beni a doppio uso e i beni in provenienza da Paesi non-UE.

Laddove gli attori internazionali importino in Italia dei beni a doppio uso menzionati nel Reg 428/2009, essi potrebbero essere poi obbligati a richiedere l'autorizzazione del Ministero dello Sviluppo Economico al fine di poter ri-esportare tali beni. Se la destinazione dell'esportazione è un Paese non Membro dell'UE tale autorizzazione è sempre richiesta laddove il bene sia menzionato nell'allegato I del Reg 428/2009. Se la destinazione dell'esportazione è un altro Paese UE, l'autorizzazione è richiesta solo se il bene è menzionato nell'allegato IV del Reg 428/2009 (che contiene una lista più ristretta di beni).

La ri-esportazione di beni in provenienza da Paesi non-UE può essere soggetta ad altre restrizioni. Né il diritto dell'UE né il diritto italiano impongono esplicitamente di mantenere nel territorio europeo o italiano i beni importati dai Paesi non-UE. Il regolamento 1186/2009 richiede che i beni necessari alla risposta ai disastri, e che in quanto tali beneficino della franchigia doganale, siano utilizzati solo dalle organizzazioni (pubbliche o private non a scopo di lucro) che li hanno importati, o da organizzazioni simili, e soltanto per lo scopo per cui sono stati introdotti. Quando la popolazione assistita ha cessato di profittare di tali beni (cioè al termine della risposta al disastro) l'importatore può trasferire (o consentire l'utilizzo di) tali beni solo ad altri enti pubblici o organizzazioni non a scopo di lucro, e solo se i suddetti beni sono utilizzati per scopi che giustificano la franchigia doganale.²⁷

In caso contrario, l'importatore deve pagare il dazio doganale da cui i beni erano stati originariamente esentati. In alternativa, l'importatore può riesportare i beni non consumati nel corso dell'attività di risposta al disastro, coerentemente con la Convenzione sull'ammissione temporanea (1990). È opportuno precisare che il regolamento 1186/2009 non individua un limite temporale rigido per l'utilizzo dei beni in franchigia doganale.

²⁶ Art. 6(4) DLgs 269/2001. Si noti che entro il 12 giugno 2016 gli Stati membri dell'UE dovranno adottare le disposizioni necessarie per conformarsi alla Dir 2014/53, che sostituisce la Dir 1999/5 (quest'ultima resterà comunque in vigore fino al 13 giugno 2016).

²⁷ Ad esempio, l'importatore potrebbe donare dei vestiti in eccesso ad organizzazioni non a scopo di lucro le quali intendano distribuirli gratuitamente a persone bisognose, si vedano gli artt. 84(2) e 65(1) e (2) del regolamento 1186/2009.

CIRCOLAZIONE E TRASPORTO DEGLI AIUTI



Una volta che gli attori internazionali hanno fatto ingresso in Italia, la loro capacità di svolgere attività di risposta al disastro può essere limitata. Il personale internazionale può incontrare difficoltà nell'accedere a determinate aree (paragrafo 1). Vi sono poi dei limiti alla circolazione dei veicoli, segnatamente per quanto riguarda le navi (2), gli aeromobili (3) e i veicoli a motore (4).



1. Accesso alle vittime
2. Attracco di navi
3. Aerei
4. Veicoli a motore

1. Accesso alle vittime

La legge italiana non regola esplicitamente l'accesso dei soccorritori alle vittime dei disastri, se non per tramite delle norme penali che tutelano gli incaricati di pubblico servizio (ammesso che tale *status* sia attribuito agli operatori internazionali).¹ Come indicato in precedenza, infatti, chiunque minacci o usi violenza su un incaricato di pubblico servizio nell'esercizio delle proprie attività, per esempio impedendogli di raggiungere le vittime di un disastro, è punito con la reclusione fino a cinque anni. È comunque possibile riscontrare disposizioni che impongono libertà di movimento per i soccorritori in alcuni accordi bilaterali conclusi dall'Italia, segnatamente nell'Accordo con la Svizzera sull'inquinamento acquatico (1992) e negli Accordi di cooperazione con la Francia (1992) e la Russia (1993).

Più in generale, l'accesso dei soccorritori alle aree colpite da disastro è spesso regolato attraverso ordinanze emergenziali. Ad esempio, in seguito al terremoto in Abruzzo del 2009, il Sindaco dell'Aquila ha vietato l'accesso ad alcune aree della città a “chiunque”, fatta eccezione per i Vigili del Fuoco, il personale del DPC ed “altro personale debitamente autorizzato dall'Autorità Comunale.”² Data la natura casuistica della prassi, non è possibile prevedere *a priori* quale possa essere l'impatto di tali provvedimenti sull'accesso alle vittime da parte degli attori internazionali.

2. Attracco di navi

L'approdo di navi (italiane e estere) nei porti italiani e la loro successiva partenza sono regolati principalmente dagli artt. 179-185 del Codice della navigazione.³ Ai comandanti delle navi si richiede di inviare all'autorità portuale di destinazione – anche in formato elettronico – i formulari standard previsti dalla Convenzione per la semplificazione del traffico marittimo, ossia: dichiarazione di carico, dichiarazione delle provviste di bordo, dichiarazione degli effetti personali dell'equipaggio, ruolo dell'equipaggio, elenco dei passeggeri, dichiarazione merci pericolose a bordo e dichiarazione sanitaria marittima. Tali formulari devono essere fatti pervenire 24 ore prima dell'approdo o, nel caso viaggi brevi, contestualmente alla partenza. Le navi attraccate in porti italiani possono partire liberamente, una volta che abbiano ottenuto le “spedizioni” da parte del comandante del porto, ovvero sia un visto apposto sulla dichiarazione di partenza. Non esistono deroghe a tali obblighi, né facilitazioni amministrative, nel caso di navi che trasportano beni funzionali alla risposta ai disastri. L'assenza di semplificazioni procedurali nel diritto italiano sembra contraddire la Convenzione sulla Facilitazione del Traffico Marittimo del 1967, il cui allegato afferma che le pubbliche autorità devono facilitare l'arrivo e la partenza delle navi coinvolte nella risposta ai disastri.⁴ Ad ogni modo, il Ministero dei Trasporti precisa che possono essere negoziate con il singolo comandante del porto condizioni di favore sull'ormeggio della nave in porto in relazione alle attività da svolgere.⁵

¹ Si veda *supra*, capitolo 7.1.

² L'ordinanza dell'8 aprile 2009 è disponibile al sito http://www.comune.laquila.gov.it/moduli/downloadFile.php?file=oggetto_atti_publici/11841203370O__OTotale%20dal%206%20aprile%20fino%20al%20settembre.pdf. Ultimo accesso: 24 luglio 2014.

³ Si veda altresì la direttiva 2010/65.

⁴ Si veda la sezione 5, lettera F. Tale lettera F è stata aggiunta alla Convenzione con un emendamento adottato nel 1977 e che è entrato in vigore il 31 luglio 1978, ai sensi dell'art. VII(3) della stessa Convenzione.

⁵ Comunicazione del Ministero dei Trasporti all'autore, 19 marzo 2014.

3. Aerei

L'ingresso degli aerei di attori internazionali in caso di disastro non è esplicitamente facilitato da alcuna disposizione specifica. Ciò pare contraddire l'allegato 9 della Convenzione ICAO del 1949, la cui sezione 8.8 afferma che gli Stati contraenti (tra cui l'Italia) devono facilitare l'ingresso, la partenza e il transito nel loro territorio degli aeromobili partecipanti ad operazioni umanitarie per conto di Stati o di organizzazioni internazionali riconosciute dall'ONU.

Gli aspetti di maggior interesse relativi all'ingresso di aeromobili appartenenti ad attori internazionali in Italia, in caso di disastro, attengono agli aspetti tributari e della sicurezza.

Il legislatore ha regolato in modo esplicito il trattamento tributario applicabile ad alcuni aerei appartenenti ad attori internazionali. Ai sensi del Decreto del Ministero dei Trasporti del 28 dicembre 2007,⁶ i voli *militari*, effettuati da aeromobili di proprietà di Stati esteri, sono esonerati dal pagamento delle tariffe di rotta e dal pagamento delle tariffe di terminale,⁷ a condizione della sussistenza di un regime di reciprocità, o in ottemperanza a specifici accordi e protocolli internazionali. Negli altri casi (cioè aerei non militari o non di proprietà di Stati esteri) è probabile che sia richiesto il pagamento delle suddette tariffe. Il Ministero dei trasporti potrebbe comunque decretare la parificazione di aerei di attori stranieri e aerei di Stato italiani (i quali sono esentati dal pagamento di tributi).⁸ Nella prassi, non è chiaro se siano stati pagati tributi in occasione dell'intervento in Italia, nel 2007 e nel 2009, di Canadair francesi e spagnoli – aerei di Stati esteri non aventi carattere militare – nell'ambito del Meccanismo di protezione civile dell'UE.⁹

Le norme relative alla sicurezza aerea applicabili in Italia sono contenute principalmente nel regolamento 216/2008. Dato che questo regolamento è direttamente applicabile all'intera UE, è presumibile che gli aerei registrati in altri Stati Membri dell'Unione rispettino i requisiti di sicurezza europei (e quindi italiani). Per quanto concerne gli aerei di Paesi terzi, rileva l'art. 9 del regolamento succitato, il quale prevede che gli aerei registrati in Stati terzi debbano rispettare gli standard di sicurezza previsti dall'ICAO o gli standard applicabili agli aerei registrati nell'Unione.

4. Veicoli a motore

I veicoli registrati in altri Stati UE non sono soggetti a dazi e non devono essere registrati nuovamente presso le autorità italiane, almeno per il primo anno di permanenza in Italia. In seguito, tali veicoli devono essere registrati in Italia,¹⁰ ma tale obbligo pare difficile da verificare, dato che i veicoli provenienti da altri Stati Schengen (cioè tutti gli Stati aventi confini terrestri con l'Italia) possono liberamente entrare e uscire dal territorio italiano. I veicoli provenienti da Stati terzi, invece, sono esenti da dazi soltanto laddove essi permangano nell'Unione – ivi inclusa l'Italia – per un periodo inferiore a sei mesi.¹¹ Per di più, trascor-

⁶ “Nuovo regime delle esenzioni tariffarie di rotta e di terminale ai sensi dell'articolo 9 del regolamento comunitario n. 1794 della Commissione europea del 6 dicembre 2006.”

⁷ A tal proposito, si veda il Reg 1794/2006, e particolarmente i suoi allegati IV e V.

⁸ Si vedano gli articoli 744 e 746 Regio Decreto 327/1942, come emendato da DLgs 151/2006.

⁹ Si veda sopra, figura 1.

¹⁰ Art. 132 DLgs 285/1992.

¹¹ Art. 719(1) e (6) Reg 2454/1993.

so un anno dal loro ingresso nel Paese, tali veicoli devono essere registrati presso le autorità italiane.¹² La sanzione per la mancata registrazione è di 335 EUR.¹³

Per circolare in Italia, tutti i veicoli devono essere assicurati. Possono essere assicurati presso una compagnia di assicurazioni stabilita in Italia soltanto i veicoli registrati nel Paese. Ad alcune condizioni, possono circolare in Italia anche i veicoli assicurati all'estero. I veicoli registrati in altri Stati UE, e la cui compagnia di assicurazione è riconosciuta dall'Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni (IVASS),¹⁴ non devono essere nuovamente assicurati in Italia. Similmente, non devono essere assicurati in Italia i veicoli registrati in Albania, Bielorussia, Bosnia, Iran, Israele, Macedonia, Marocco, Moldavia, Montenegro, Russia, Tunisia, Turchia o Ucraina, laddove il proprietario abbia richiesto la c.d. "carta verde" al proprio assicuratore prima della partenza. Laddove sia necessario riassicurare i veicoli, un'assicurazione temporanea può essere rilasciata dall'Ufficio Centrale Italia (UCI).¹⁵ L'UCI è anche l'organismo competente a trattare tutte le richieste di pagamento derivanti da incidenti causati da veicoli assicurati all'estero o, temporaneamente, presso lo stesso UCI.

Nell'UE, e quindi in Italia, l'autotrasporto transfrontaliero da parte di un soggetto privato è generalmente subordinato all'ottenimento di una licenza rilasciata da uno Stato Membro. Tale requisito non si applica però ai quei soggetti per i quali il trasporto merci sia "un'attività accessoria" nell'ambito dell'insieme delle loro attività, che trasportino i beni di loro proprietà, con veicoli propri e guidati da propri dipendenti.¹⁶ Di conseguenza, gli attori internazionali non necessitano di alcuna licenza, almeno fintanto che trasportano i beni in proprio. Anche qualora il carico sia affidato a dei trasportatori terzi, questi non necessitano di licenza nell'UE laddove trasportino "articoli necessari per cure mediche urgenti."¹⁷

Il guidatore titolare di patente di guida rilasciata da Stato UE può condurre autoveicoli in Italia. Il guidatore titolare di patente di guida rilasciata da Stato non-UE può circolare in Italia, a patto che la sua patente sia compilata secondo un modello previsto da una Convenzione internazionale di cui l'Italia è parte (Ginevra 1949, Vienna 1968). Se tale guidatore si iscrive all'anagrafe italiana, deve convertire la propria patente in un documento italiano o ottenere la patente italiana¹⁸ entro un anno dall'iscrizione.

Da ultimo, vale la pena notare che i veicoli che partecipano alle attività di protezione civile beneficiano di alcune deroghe alla normativa vigente. Essi non devono essere dotati di dispositivi atti a misurare il tempo che i conduttori di alcuni autoveicoli trascorrono alla gui-

¹² Cfr. art. 132 DLgs 285/1992. Per la registrazione è necessario immatricolare il veicolo all'Ufficio provinciale della Motorizzazione e poi, entro 60 giorni dalla data di effettivo rilascio della carta di circolazione, iscrivere il veicolo al Pubblico Registro Automobilistico. Per maggiori informazioni pratiche, si veda il sito dell'Automobile Club d'Italia: <http://www.aci.it/i-servizi/guide-utili/guida-pratiche-auto/importare-un-veicolo.html>. Ultimo accesso: 18 luglio 2014.

¹³ Art. 132(5) DLgs 285/1992.

¹⁴ http://www.ivass.it/ivass_cms/docs/F8458/ELENCHI%20IMPRESE%20ESTERE%20OPERANTI%20NELLA%20R.C.AUTO%20E%20NATANTI%20OBBLIGATORIA.pdf. Ultimo accesso: 16 luglio 2014.

¹⁵ Sito web: <http://www.ucimi.it/>. Ultimo accesso: 18 luglio 2014.

¹⁶ Art. 1(5)(d) Reg 1072/2009.

¹⁷ Art. 1(5)(e) Reg 1072/2009.

¹⁸ Possono convertire la propria patente nazionale, senza dover ottenere una nuova patente italiana, le persone aventi patente rilasciata da Stati con cui l'Italia ha concluso degli accordi internazionali, e cioè, al momento, Albania, Algeria, Argentina, Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Croazia, Danimarca, El Salvador, Ecuador, Estonia, Filippine, Finlandia, Francia, Germania, Giappone, Gran Bretagna, Grecia, Irlanda, Israele, Islanda, Lettonia, Libano, Liechtenstein, Lituania, Lussemburgo, Macedonia, Malta, Marocco, Moldova, Norvegia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Principato di Monaco, Repubblica Ceca, Repubblica di Corea, Repubblica Slovacca, Romania, San Marino, Serbia, Slovenia, Spagna, Sri Lanka, Svezia, Svizzera, Taiwan, Tunisia, Turchia, Ungheria, Uruguay. Si veda la circolare del Ministero dei Trasporti del 5 novembre 2013, disponibile al sito della Direzione Generale Territoriale del Nord Ovest del Ministero, <http://www.dgtnordovest.it/>. Ultimo accesso: 21 luglio 2014.

da, giacché i veicoli adibiti al servizio di protezione civile – e presumibilmente anche i veicoli di attori internazionali – sono esentati da tale obbligo.¹⁹ È altresì possibile che il governo autorizzi gli attori internazionali ad introdurre veicoli che non rispettano gli obblighi c.d. “di sagoma” previsti per la generalità dei veicoli.²⁰ Il DPR 495/1992 precisa poi che i veicoli “con targa italiana o estera, che, nell’ambito di enti o organizzazioni formalmente riconosciuti dai rispettivi Stati di appartenenza, effettuano, a seguito di calamità naturali o di eventi bellici, trasporti di beni di prima necessità in soccorso delle popolazioni colpite” sono esentati dal pagamento dei pedaggi autostradali, “purché muniti di specifica attestazione delle competenti autorità”.²¹ Dovrebbero essere quindi esentati dal pagamento i veicoli delle ONG estere riconosciute dai propri Stati, nonché, *a fortiori*, i veicoli degli enti pubblici stranieri.

In teoria, i veicoli adibiti ad attività di protezione civile possono, in taluni casi, utilizzare dispositivi acustici di allarme (c.d. sirene) e dispositivi di segnalazione visiva a luce lampeggiante blu. Quando tali dispositivi sono in funzione, i conducenti dei veicoli non sono tenuti ad osservare gli obblighi, i divieti e le limitazioni relativi alla circolazione, le prescrizioni della segnaletica stradale e le norme di comportamento in genere, ad eccezione delle segnalazioni degli agenti del traffico.²² Va però sottolineato che il diritto vigente consente l’uso di tali dispositivi solo ai veicoli appartenenti agli enti pubblici italiani e alle organizzazioni di volontariato iscritte agli elenchi regionali e del DPC.²³ Di conseguenza gli attori internazionali sono, al momento, vincolati dal Codice della strada italiano anche durante la risposta ai disastri.

¹⁹ Si veda il Reg 3821/1985 (art. 3(1)), sostituito dal Reg 165/2014 a partire dal 2 marzo 2016, nonché il Reg 561/2006 (art. 3(c) e (d)).

²⁰ Cfr. Art. 4(3) direttiva 1996/53 e DM 6 aprile 1998.

²¹ Art. 373(2)(i) DPR 495/1992.

²² Cfr. Art. 177(1) e (2) del DLgs 285/1992. Quanto all’iscrizione agli elenchi della protezione civile, si vedano sopra il capitolo 3.4, e il capitolo 6.3.

²³ Si veda l’art. 3 del Decreto del Ministero dei Trasporti del 5 ottobre 2009, “Disposizioni in materia di uso dei dispositivi lampeggianti luminosi su veicoli di servizio adibiti a servizio di protezione civile”.

Conclusioni

Data la sua vulnerabilità ai disastri, l'Italia ha sviluppato un avanzato e flessibile sistema di protezione civile. La partecipazione a numerose iniziative di cooperazione internazionale, segnatamente il meccanismo di protezione civile dell'UE, rafforza la preparazione e le potenzialità dell'Italia. Ad oggi, il Paese ha utilizzato sporadicamente l'assistenza internazionale e, quando l'ha fatto, la cooperazione non si è rivelata problematica. Sembra, invero, che il diritto italiano sia per lo più coerente con le Linee Guida IDRL e con le *Host Nation Support Guidelines*, specialmente con riferimento alla regolamentazione dell'assistenza avente origine in altri Stati Membri dell'UE.

Le interviste svolte durante la preparazione di questo rapporto suggeriscono che le autorità nazionali non intendono fare un uso sistematico dell'assistenza internazionale in futuro. Tuttavia, vi sono alcune problematiche che l'Italia e l'Unione Europea potrebbero essere interessate ad affrontare. Da un lato, la crescente frequenza dei disastri e la probabilità che si verifichino delle mega-catastrofi sul territorio italiano indicano che l'Italia potrebbe avere bisogno in futuro di aiuto esterno. Dall'altro, la crescita della cooperazione transnazionale tra autorità locali e ONG fa sì che gli aiuti internazionali possano entrare nel Paese anche quando le risorse interne sono astrattamente sufficienti. Al fine di assicurare la fornitura di un'assistenza internazionale efficace e affidabile sarebbe opportuno risolvere i problemi principali rilevati con la presente analisi.

Il diritto applicabile alla cooperazione internazionale nella risposta ai disastri in Italia è affetto da tre problemi principali. In primo luogo, il quadro istituzionale appare frammentato. Numerosi organi, con diversi poteri e risorse, intervengono contemporaneamente nella risposta ai disastri. Ciò permette un'azione flessibile, ma è suscettibile di causare problemi sul piano operativo, poiché la divisione del lavoro fra i diversi enti non è sempre chiara: gli attori internazionali potrebbero essere incapaci di identificare il soggetto competente a coordinarli e potrebbero persino ricevere istruzioni contraddittorie. Questo problema sarebbe peraltro esacerbato laddove i conflitti di competenza fra enti pubblici avessero luogo durante la risposta al disastro, come avvenuto in altri Paesi in passato.

In secondo luogo, il diritto applicabile non è sempre di facile individuazione. Vi sono molteplici strumenti che regolano la risposta ai disastri in senso stretto, e ad essi si aggiungono numerosi strumenti volti a regolare altri settori, ma che riguardano incidentalmente la protezione civile. Quand'anche l'interprete riesca a rinvenire le disposizioni che regolano la fattispecie di suo interesse, la loro interpretazione potrebbe rivelarsi complessa. Talune regole sono formulate in termini generici e talvolta si contraddicono l'un l'altra, al punto che l'operatore giuridico potrebbe non essere in grado di comprendere quale disposizione debba essere applicata in pratica. Tale problema è rafforzato dalla scarsità di atti italiani ed europei che mirano esplicitamente a regolare la risposta internazionale ai disastri. Le regole applicabili all'assistenza internazionale entrante in Italia sono spesso pensate per situazioni domestiche o non relative alla risposta ai disastri. Di conseguenza, l'interprete può incontrare delle difficoltà nel ricostruire delle norme applicabili alla sua situazione e, in ogni caso, la sua interpretazione del diritto potrebbe essere messa in discussione dalle autorità italiane, ivi inclusa la magistratura. Questo problema è ancor più serio per l'operatore giuridico straniero, perché la maggior parte delle leggi italiane non è disponibile in inglese.

In terzo luogo, talune regole possono ostacolare l'ingresso degli aiuti, specialmente se questi ultimi provengono da Paesi non membri dell'Unione Europea. Data la rarità di stru-

menti giuridici che riguardano esplicitamente la cooperazione internazionale in caso di disastro, mancano spesso le regole necessarie a regolare l'assistenza e sono rare, in particolare, le deroghe a regole generalmente applicabili che potrebbero ostacolare la cooperazione. Ciò significa che, in taluni casi, alle ONG internazionali potrebbe non essere permesso intervenire nel Paese, beni sicuri ma non compatibili con gli standard tecnici italiani potrebbero non essere importati, operatori stranieri potrebbero non ricevere i visti necessari ad accedere al territorio dello Stato, e i loro veicoli potrebbero non essere abilitati a circolare in Italia. Anche laddove il diritto non blocchi gli aiuti, esso potrebbe imporre onerose procedure agli attori internazionali, così come il pagamento di vari tributi, scoraggiando l'intervento di tali soggetti.

Cercare di evitare questi problemi attraverso un'applicazione 'flessibile' del diritto, o la sua non-applicazione, è sconsigliabile. Un'applicazione arbitraria del diritto potrebbe, infatti, condurre a disapplicare norme necessarie per un'efficace assistenza internazionale. L'uso di ordinanze emergenziali, che consentono di adottare misure in deroga alle leggi italiane, potrebbe essere una soluzione più logica, se non altro da un punto di vista pratico. Anch'essa, però, non è del tutto efficace: le ordinanze emergenziali non consentono di evitare gli ostacoli giuridici posti dal diritto dell'UE e sono soggette a limiti procedurali, sostanziali e temporali. Vi è poi da segnalare che l'uso estensivo di ordinanze emergenziali potrebbe dare luogo ad abusi, per via dell'ampia discrezionalità di cui godono gli organi competenti ad adottare tali misure. Un'alternativa maggiormente valida consiste nel regolare la cooperazione internazionale attraverso degli accordi bilaterali o multilaterali: gli accordi di cooperazione bilaterale già conclusi dall'Italia consentono di risolvere taluni problemi presentati nel rapporto, e potrebbero perciò fungere da modello per accordi futuri. Tuttavia, non è certo che gli Stati potenzialmente coinvolti nella cooperazione con l'Italia desiderino concludere degli accordi in materia; in ogni caso, tali accordi potrebbero difficilmente affrontare gli aspetti di dettaglio della normativa interna, e non permetterebbero quindi di evitare tutti gli ostacoli da essa creati.

Per garantire una soluzione efficace ai problemi segnalati è necessario intervenire sui difetti del diritto interno, chiarendo le norme applicabili, abrogando quelle obsolete e introducendo disposizioni specificamente volte a regolare e facilitare la cooperazione internazionale in caso di disastro. A tal fine, si propone alle autorità competenti di valutare l'opportunità di dare seguito ad alcune raccomandazioni, sotto indicate.

Raccomandazioni

Sulla base dei risultati del presente rapporto, si introducono di seguito delle raccomandazioni per le autorità pubbliche italiane e dell'UE.

1. Il legislatore italiano potrebbe chiarire il quadro giuridico applicabile alle attività di protezione civile, abrogando gli strumenti obsoleti e consolidando i diversi strumenti vigenti in un'unica legge.
2. Il legislatore potrebbe definire con maggiore precisione i poteri degli organi coinvolti nella risposta ai disastri.
3. Le autorità regionali potrebbero considerare l'inserimento della Croce Rossa Italiana fra gli enti che partecipano di norma negli organi regionali che si occupano del coordinamento operativo della risposta ai disastri.
4. Il legislatore potrebbe introdurre disposizioni volte esplicitamente a regolare la cooperazione internazionale in caso di disastro. A tal fine, sarebbe utile definire, in primo luogo, le situazioni in cui l'aiuto esterno può essere utilizzato, ad esempio chiarendo se tale aiuto può essere usato nel caso di eventi di tipo "b".
5. Il legislatore potrebbe indicare l'organo competente (o gli organi competenti) a richiedere e coordinare l'aiuto internazionale, se necessario distinguendo le rispettive responsabilità nel contesto dei diversi tipi di evento disastroso.
6. Anche le procedure per l'allerta precoce e la richiesta di assistenza internazionale potrebbero essere definite in dettaglio, a livello legislativo o infra-legislativo.
7. La posizione degli attori internazionali (Stati terzi, organizzazioni internazionali e ONG) nella struttura istituzionale italiana potrebbe essere chiarita. Una possibilità consiste nel menzionare espressamente tali enti fra le strutture che contribuiscono al Servizio della Protezione Civile. Potrebbe essere particolarmente utile chiarire la posizione delle ONG straniere nel Servizio.
8. Il legislatore potrebbe chiarire lo *status* del personale internazionale. Laddove dipendenti e volontari di enti esteri non fossero considerati come incaricati di pubblico servizio, il legislatore potrebbe definire i loro obblighi e diritti in dettaglio, al fine di assicurare la loro protezione e il loro controllo.
9. Il legislatore e le amministrazioni competenti potrebbero adottare delle regole che facilitino l'ingresso e la permanenza in Italia di operatori che non sono cittadini dell'UE. Tali regole potrebbero prendere la forma di procedure facilitate, di visti specifici per operatori internazionali in caso di disastro, o anche di deroghe agli attuali requisiti per l'ottenimento di visti e permessi di soggiorno. Sarebbe altresì possibile eliminare gli adempimenti tributari e burocratici attualmente imposti al personale che entra in Italia in seguito ad un disastro.

10. Il riconoscimento delle qualifiche straniere potrebbe essere semplificato. Gli operatori con cittadinanza UE e qualifica UE potrebbero essere esentati dall'obbligo di informare l'amministrazione competente della loro intenzione di praticare la propria professione in Italia. Il riconoscimento delle qualifiche UE ottenute da cittadini non-UE potrebbe essere eccezionalmente accettato, durante la risposta ai disastri, alle stesse condizioni applicabili ai cittadini UE con qualifica UE. Le autorità italiane potrebbero altresì considerare la facilitazione, procedurale e/o sostanziale, del riconoscimento delle qualifiche non-UE.
11. Il legislatore e le amministrazioni competenti potrebbero introdurre procedure facilitate per l'importazione, da Paesi non-UE, di beni ed equipaggiamento funzionali alla risposta ai disastri.
12. Il legislatore potrebbe esentare il cibo importato, e necessario alla risposta ad un disastro, dagli oneri finanziari derivanti dai controlli alle frontiere.
13. Il legislatore potrebbe facilitare l'importazione di medicinali, liberalizzando, durante la risposta ai disastri, l'importazione delle medicine il cui uso è già stato autorizzato in altri Stati membri dell'UE.
14. L'Italia potrebbe farsi promotrice di modifiche alla legislazione dell'UE sulla circolazione degli animali, volte a limitare i requisiti previsti per l'ingresso di cani da soccorso.
15. Le autorità italiane potrebbero valutare la possibilità di ratificare la Convenzione di Tampere (*Convention on the Provision of Telecommunication Resources for Disaster Mitigation and Relief Operations*) e di applicarla internamente.
16. L'amministrazione competente potrebbe introdurre procedure facilitate per l'ingresso in Italia di navi che trasportano beni funzionali all'assistenza in caso di disastro.
17. Il legislatore potrebbe facilitare l'ingresso di aerei civili stranieri, esentandoli dal pagamento di tributi.
18. Il legislatore potrebbe consentire agli attori internazionali di non immatricolare i propri autoveicoli in Italia per tutta la durata della loro missione. Si potrebbe altresì consentire agli operatori esteri (almeno, ad *alcuni* operatori) di utilizzare dispositivi di segnalazione luminosa e sonora.
19. Laddove non fosse possibile risolvere i problemi succitati attraverso modifiche del diritto vigente, sarebbe almeno auspicabile definire in via anticipata dei contenuti standard per le ordinanze emergenziali del Capo del Dipartimento della Protezione Civile, i quali consentano di disapplicare celermente le norme più problematiche per la cooperazione internazionale.
20. Le autorità italiane potrebbero predisporre un documento sintetico in lingua inglese, anche sulla base delle *Host Nation Support Guidelines* della Commissione europea, che fornisca informazioni sulle regole e procedure della protezione civile italiana, nonché sui diritti e doveri del personale straniero che si occupa di risposta ai disastri in Italia.

Allegato 1

Fonti consultate per la redazione del rapporto

Si elencano di seguito, ordinati per fonte e cronologicamente, gli atti consultati per la redazione del rapporto, nella forma abbreviata (v. sopra nota metodologica e abbreviazioni). Gli atti menzionati nel rapporto, in testo o in nota, sono evidenziati in grassetto. Si riportano prima le fonti di diritto internazionale (1), si prosegue con le fonti di diritto UE (2) e si conclude con le fonti italiane (3).

1. Diritto internazionale

Si riportano dapprima gli strumenti multilaterali e poi quelli bilaterali conclusi dall'Italia in materia di protezione civile. Gli estremi degli accordi sono completati con l'indicazione delle leggi di ratifica e di esecuzione interna, laddove disponibili. Nel caso di accordi conclusi tanto dall'Italia quanto dall'Unione Europea si riportano entrambi gli strumenti di ratifica.¹

Strumenti multilaterali

- **Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations (1946)**
 - L 1318/1957
- **Convention on the Privileges and Immunities of Specialized Agencies (1947)**
 - L 1740/1951
- **Geneva Convention on Road Traffic (1949)**
 - L 308/1995
- **Customs Convention on the Temporary Importation of Private Road Vehicles (1956)**
 - Dec 110/1994
 - L 1553/1961
- **Agreement on the temporary importation, free of duty, of medical, surgical and laboratory equipment for use on free loan in hospitals and other medical institutions for purposes of diagnosis or treatment (1960)**
 - Dec 181/1986
 - L 1758/1962
- **Vienna Convention on Diplomatic Relations (1961)**
 - L 804/1967
- **Vienna Convention on Consular Relations (1963)**
 - L 804/1967
- **Convention on Facilitation of International Maritime Traffic (1965)**
 - L 831/1971
- **Vienna Convention on Road Traffic (1968)**
 - L 308/1995
- **International Convention on the Simplification and Harmonization of Custom Procedures (1973)**
 - Dec 199/1975
 - Non ratificato in Italia
- **European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities (1980)**
 - L 948/1984

¹ La lista include accordi che l'Italia ha firmato ma non ratificato. Ai sensi dell'art. 18 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969, l'Italia non è vincolata da tali strumenti, ma deve astenersi da atti che pregiudichino l'obiettivo e l'oggetto degli accordi.

- **Convention on Early Notification of a Nuclear Accident (1986)**
 - Dec 844/2005/Euratom
 - L 375/1989
- **Convention on Assistance in the Case of a Nuclear Accident or Radiological Emergency (1986)**
 - Dec 2005/845
 - L 1998/2010
- **Basel Convention on the control of Transboundary Movement of Hazardous Waste and their disposal (1989)**
 - Dec 98/1993
 - L 340/1993
- **Convention on Temporary Admission (1990)**
 - Dec 329/1993
 - L 479/1995
- **Cooperation agreement on the forecast, prevention and mitigation of natural and technological disasters among Austria, Croatia, Hungary, Italy, Poland and Slovenia (1992)**
 - L 74/1995
- **Convention on the Transboundary Effects of Industrial Accidents (1992)**
 - Dec 685/1998
 - L 30/2002
- **Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes (1992)**
 - Dec 308/1995
 - L 171/1996
- **Convention on the Prohibition, Development, Production, Stockpiling and Use of Chemical Weapons and on their Destruction (1993)**
 - L 496/1995
- **Convention for the Protection of the Marine Environment and the Coastal Region of the Mediterranean (1976, emendata nel 1995)**
 - Dec 249/1998
 - L 30/1979
- **Convention on the Provision of Telecommunication Resources for Disaster Mitigation and Relief Operations (1998) (Convenzione di Tampere)**
 - Firmata, ma non ratificata dall'Italia
- **Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants (2001)**
 - Dec 507/2006
 - Firmata, ma non ratificata dall'Italia
- **International Health Regulations (2005) (previste dall'art. 22 della Costituzione della World Health Organization, 1946)**
 - L 68/47
- **Convention on the Rights of Persons with Disabilities (2006)**
 - Dec 2010/48
 - L 18/2009
- **Food Assistance Convention (2012)**
 - Dec 2012/738
 - Firmata ma non ratificata dall'Italia

Strumenti bilaterali

- Scambio di note tra l'Italia e gli Stati Uniti per l'assistenza alle vittime del terremoto in Friuli (1976)
 - Non ratificato (accordo concluso in forma semplificata)
- **Scambio di lettere con il Regno Unito riguardante i voli umanitari e di emergenza, aerotaxi e aeroambulanze, con annesso (1983)**
 - Non ratificato (accordo concluso in forma semplificata)
- **Accordo con la Norvegia, effettuato mediante scambio di lettere, riguardante i voli umanitari e di emergenza (1983)**
 - Non ratificato (accordo concluso in forma semplificata)
- **Air Agreement on Humanitarian, Emergency, Airtaxi and Ambulance Flights between Spain and Italy (1984).**
 - Non ratificato (accordo concluso in forma semplificata)
- **Scambio di note in materia di voli umanitari, di emergenza, aerotaxi e aeroambulanze (1984)**
 - No ratification (executive agreement)
- **Scambio di lettere con la Repubblica Federale Tedesca in materia di voli umanitari e di emergenza, aerotaxi e aeroambulanze (1986)**
 - Non ratificato (accordo concluso in forma semplificata)
- **Convenzione tra la Repubblica Italiana e la Repubblica Tunisina relativa alla cooperazione e all'assistenza nel campo della protezione civile e dei servizi antincendio (1985)**
 - L 75/1989
- **Accordo fra il Governo Italiano e il Consiglio Federale Svizzero per iniziative comuni a difesa dall'inquinamento delle acque (1985)**
 - L 97/1990
- **Accordo con il Belgio sulla liberalizzazione dei voli umanitari e di emergenza, aerotaxi e aeroambulanze (1986)**
 - Non ratificato (accordo concluso in forma semplificata)
- **Convenzione di cooperazione tra Italia e Argentina per la previsione, la prevenzione e la mutua assistenza in caso di calamità naturali (1987)**
 - Firmato e in vigore in via provvisoria
- **Accordo tra il governo federale svizzero e il governo della Repubblica Italiana sullo scambio rapido di informazioni in caso di incidente nucleare (1989)**
 - Firmato e in vigore in via provvisoria
- **Accordo con l'Austria per la liberalizzazione dei voli di aeroambulanza tra le regioni frontaliere per il trasporto con carattere di urgenza di traumatizzati o ammalati gravi (1989)**
 - L 388/1990
- **Accordo con Monaco, concluso mediante scambio di lettere, relativo ai voli umanitari, di soccorso, di aerotaxi e di aeroambulanze (1989)**
 - Non ratificato (accordo concluso in forma semplificata)
- **Accordo tra la Repubblica Italiana e il Sovrano Militare Ordine di Malta in materia di assistenza in caso di gravi emergenze determinate da eventi naturali o dovute all'attività dell'uomo (1991)**
 - Non ratificato (accordo concluso in forma semplificata)
- **Convenzione tra la Repubblica Italiana e la Repubblica Francese sulla cooperazione nel campo della previsione e della prevenzione dei rischi maggiori e dell'assistenza reciproca in caso di catastrofi naturali o dovute all'attività dell'uomo (1992)**
 - L 578/1994
- **Accordo quadro tra la Repubblica Italiana e la Repubblica d'Austria sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività territoriali (1993)**
 - L 76/1995

- **Accordo tra la Repubblica Italiana e la Repubblica Francese sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività territoriali (1993)**
 - L 303/1995
- **Accordo quadro tra la Repubblica Italiana e la Confederazione Svizzera sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività territoriali (1993)**
 - Non ratificato (accordo concluso in forma semplificata)
- **Accordo di cooperazione nel campo della protezione civile tra il governo della Repubblica Italiana e il governo della Federazione Russa in materia di previsione e di prevenzione dei rischi maggiori e di assistenza reciproca in caso di catastrofi naturali o tecnologiche (1993)**
 - L 61/1997
- **Accordo di cooperazione per prevedere, prevenire e mitigare le catastrofi naturali e tecnologiche tra il governo della Repubblica Italiana e il governo della Repubblica di Malta (1994)**
 - L 52/1995
- **Convenzione tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica Italiana sulla cooperazione nel campo della previsione e della prevenzione dei rischi maggiori e dell'assistenza reciproca in caso di catastrofi naturali o dovute all'attività dell'uomo (1995)**
 - L 87/1998
- **Accordo integrativo all'accordo con l'Austria del 21 febbraio 1989 per la liberalizzazione dei voli di aeroambulanza tra le regioni frontaliere per il trasporto con caratteristiche d'urgenza di traumatizzati o ammalati gravi (1996)**
 - Non ratificato [in vigore dal 2002, secondo il Ministero degli Esteri]²
- **Intesa amministrativa tra il Dipartimento della Protezione Civile Italiana e la Direzione della Protezione Civile Francese – Ordine di operazioni per l'intervento di mezzi aerei bombardieri d'acqua in caso di mutua assistenza per gli incendi boschivi (2004)**
 - Non ratificata (soft law)
- **Scientific Cooperation Agreement between the Italian Ministry of Foreign Affairs Department of Cooperation for Development and the Caribbean Community on Cooperation in Hydro-Meteorological Monitoring, Natural Disaster Prevention and Early Warning (2006)**
 - Non ratificato (accordo concluso in forma semplificata)
- **Scambio di lettere in materia di cooperazione nel settore della Cooperazione civile fra Italia e San Marino (2007)**
 - Non ratificato (accordi concluso in forma semplificata)
- **Accordo di cooperazione tra la Repubblica Italiana e la Repubblica Bolivariana del Venezuela nel campo della protezione civile ed amministrazione dei disastri (2009)**
 - Non ratificato (accordo concluso in forma semplificata)
- **Accordo di cooperazione tra la Repubblica di San Marino e la Regione Emilia-Romagna (2013)**
- **Intese amministrative tra il DPC e:**
 - Francia (2007)
 - Venezuela (2007)
 - Armenia (2008)
 - Cina (2008)
 - Cipro (2009)
 - Germania (2009)
 - Bulgaria (2010)
 - Croazia (2011)

² Secondo il database del Ministero degli Esteri ATRIO (itra.esteri.it), questo accordo è entrato in vigore nel 2002. La Camera dei deputati, nel 2005, classificava ancora l'accordo come non in vigore, <http://documenti.camera.it/Leg14/dossier/Testi/es0392.htm>. Ultimo accesso: 15 luglio 2014.

- Bielorussia (2011)
- Azerbaijan (2011)
- Montenegro (2011)
- Albania (2011)
- Emirati Arabi Uniti (2012)
- Algeria (2012)
- Marocco (2012)
- Bosnia-Erzegovina (2012)
- Indonesia (2012)
- Serbia (2012)
- Macedonia (2013)

2. Diritto dell'Unione Europea

Quadro istituzionale / inizio e termine dell'assistenza internazionale

- **Dec 2001/792** (abrogato)
- **Dec 2004/277**
- Dec 2007/162 (abrogato)
- **Dec 2007/779** (abrogato)
- **Dec 2008/73**
- **Dec 2013/1313**
- **Dec 2014/415**

Allerta precoce

- **Dir 2012/18**
- **Dir 2013/59**

Personale

- **Reg 539/2001**
- Dir 2004/38
- **Reg 883/2004**
- **Dir 2005/36**
- **Dir 2013/55**

Beni

- **Reg 2454/1993**
- Dir 1997/78
- **Reg 178/2002**
- **Reg 853/2004**
- **Reg 854/2004**
- Dir 2006/112
- Dir 2009/132
- **Reg 1186/2009**
- Reg 952/2013

Beni speciali

- Dir 1993/42
- **Dir 1999/05** (abrogata dal 13 giugno 2016)
- **Dir 2001/83**
- Dir 2002/99
- Dir 2003/94
- **Reg 998/2003** (applicato fino al 29 dicembre 2014)
- Reg 136/2004

- **Reg 852/2004**
- Reg 882/2004
- Dec 2005/387
- **Reg 1889/2005**
- **Reg 428/2009**
- Reg 1099/2009
- Reg 576/2013 (applicato dal 29 dicembre 2014)
- **Reg 577/2013** (applicato dal 29 dicembre 2014)
- **Dir 2014/53** (sostituisce Dir 1999/05)

Trasporti

- **Reg 3821/1985** (applicato fino al 2 marzo 2016)
- **Dir 1996/53**
- Reg 2411/1998
- Dir 2006/126
- **Reg 561/2006**
- **Reg 216/2008**
- Reg 1008/2008
- Reg 1071/2009
- **Reg 1072/2009**
- **Dir 2010/65**
- **Reg 165/2014** (applicato dal 2 marzo 2016)

3. Diritto italiano

Quadro istituzionale / inizio e termine dell'assistenza / allerta precoce

Atti legislativi statali

- **L 996/1970** (parzialmente abrogata)
- **DPR 66/1981**
- L 400/1988
- **L 225/1992**
- **DLgs 112/1998**
- L 265/1999
- DLgs 300/1999
- L 246/2000
- L 353/2000
- **DL 343/2001**
- L 401/2001
- **DL 245/2002**
- **DL 90/2005**
- L 152/2005
- **DLgs 139/2006**
- **DLgs 66/2010**
- DL 59/2012
- **DL 74/2012**
- **L 100/2012**
- **DLgs 178/2012**
- DL 93/2013
- **L 119/2013**
- **L 56/2014**

Atti amministrativi statali

- DPCM 112/1990
- DPCM 429/1998
- Circolare Presidente Consiglio Ministri 30 settembre 2002
- **DPCM 97/2005**
- **Direttiva Presidente Consiglio Ministri 3 dicembre 2008**
- Decreto Presidenza del Consiglio 18 gennaio 2011
- Direttiva Presidente Consiglio Ministri 28 giugno 2011
- Direttiva Capo DPC 27 gennaio 2012
- **DPCM 1 ottobre 2012**
- Direttiva Presidente Consiglio Ministri 26 ottobre 2012
- DPCM 7 novembre 2012
- Direttiva Presidente Consiglio Ministri 15 aprile 2013
- **DPCM 8 agosto 2013**

Diritto regionale

- **LP Bolzano 15/2002**
- **LP Trento 9/2011**
- **LR Abruzzo 72/1993**
- **LR Basilicata 25/1998**
- **LR Calabria 4/1997**
- LR Campania 10/2001
- **LR Emilia-Romagna 1/2005**
- **LR Friuli Venezia-Giulia 64/1986**
- **LR Lazio 2/2014**
- **LR Liguria 9/2000**
- **LR Lombardia 16/2004**
- **LR Marche 32/2001**
- **LR Molise 10/2000**
- **LR Piemonte 7/2003**
- **LR Puglia 7/2014**
- **LR Sardegna 3/1989**
- LR Sicilia 14/1998
- **LR Toscana 67/2003**
- **LR Umbria 26/1988**
- **LR Val d'Aosta 5/2001**
- **LR Veneto 17/1998**
- **LR Veneto 11/2001**

Status degli attori internazionali

Atti legislativi

- Regio Decreto 262/1942 (codice civile)
- DPR 600/1973 (parzialmente abrogato)
- DPR 917/1986
- **L 166/1991**
- **L 218/1995**

Atti amministrativi

- **DPR 194/2001**
- **DLgs 195/2008**
- **Direttive Presidente Consiglio Ministri 9 novembre 2012**
- Nota del Capo DPC 30 aprile 2013

Personale

Atti legislativi

- **Regio Decreto 1398/1930** (codice penale, c.p.)
- DPR 447/1988 (codice di procedura penale, c.p.p.)
- **DLgs 286/1998**
- **DLgs 30/2007**
- **L 68/2007**
- **DLgs 206/2007**

Atti amministrativi

- **DPR 394/1999**
- **DIM 850, 11 maggio 2011**

Beni

- **L 283/1962**
- DPR 43/1973
- DLgs 117/2005

Beni speciali

- **L 833/1978**
- **DPR 309/1990**
- D 11 febbraio 1997
- **DLgs 269/2001**
- **DLgs 219/2006**
- **L 201/2010**

Trasporti

- **Regio Decreto 327/1942** (Codice della navigazione)
- **DLgs 285/1992** (Codice della strada)
- **DPR 495/1992**
- **DLgs 151/2006**

Allegato 2

Questionario inviato alla CRI e alle amministrazioni dello Stato

Croce Rossa Italiana

1. Qual è il ruolo di CRI nei comitati operativi a livello regionale e provinciale? Dall'analisi della prassi, sembra che il coinvolgimento di CRI sia ineguale nei differenti contesti. Ad esempio, in Abruzzo la CRI è parte del comitato regionale (cf. LR 93/1972, art. 11(1)(1)), mentre in Emilia-Romagna la partecipazione sembra solo eventuale (cf. LR 1/2005). Il diritto rispecchia la prassi?
2. CRI ha già utilizzato risorse provenienti da organizzazioni straniere?
 - a. In particolare, CRI ha ricevuto materiali, mezzi o altri beni da altre società nazionali?
 - i. Si sono riscontrati problemi relativamente all'ingresso di beni nel territorio italiano?
 - ii. Se sì, come sono stati risolti?
 - b. CRI ha utilizzato personale proveniente da altri Paesi?
 - i. Quale status è stato attribuito a tale personale (ad es. volontario, lavoratore a tempo determinato)?
 - ii. Si sono riscontrati problemi nel facilitare l'ingresso di persone da altri Paesi?

Dipartimento della Protezione Civile

1. **Early warning**
 - a. Esistono norme o procedure relative all'*early warning* internazionale in caso di disastro ambientale (con particolare riferimento all'inquinamento acquatico e agli incidenti industriali, NBCR e relativi al trasporto di rifiuti)?
 - b. Nel caso in cui si verificano tali disastri, sono previsti dei meccanismi per garantire il raccordo fra l'*early warning* (presumibilmente compiuto dal Ministero dell'ambiente) e il coordinamento della protezione civile svolto dal DPC?
2. **Richiesta assistenza internazionale**
 - a. Quale ente è competente a decidere sulla richiesta di assistenza da parte di organizzazioni governative o non governative straniere?
 - b. Quale organo compie materialmente la richiesta?
 - c. Esiste una procedura per richiedere tale assistenza internazionale?
3. **Partecipazione di ONG straniere alle attività di protezione civile in Italia**
 - a. È possibile che organizzazioni di volontariato straniere partecipino al sistema di protezione civile con uno *status* simile a quello delle organizzazioni di volontariato italiane (dunque ex Art. 1 Dpr 194/01)? Sembrerebbe che alcuni strumenti adottati a livello interno escludano questa possibilità (cf. in particolare la direttiva concernente indirizzi operativi volti ad assicurare l'unitaria partecipazione delle organizzazioni di volontariato all'attività di protezione civile, del 9 novembre 2012, par. 1(3)). Tale interpretazione in senso negativo è corretta?
 - b. Può darsi che delle organizzazioni non governative straniere partecipino alle attività di protezione civile senza essere iscritte al registro del DPC?
 - i. Se sì, è richiesto che esse abbiano uno *status* giuridico particolare (ad es. organizzazioni di volontariato)?
 - ii. A queste organizzazioni verrebbero garantite delle facilitazioni giuridiche e/o finanziarie di qualche tipo, o rimborsi per attività di protezione civile (ad es. ex artt. 2 e 10 del Dpr 194/01)?
 - c. Esistono delle procedure volte a sanzionare le organizzazioni non governative che partecipano alle attività di protezione civile in modo insoddisfacente, ad esempio mostrando scarsa professionalità?

- d. Quali attività non possono essere svolte dalle organizzazioni non governative la cui partecipazione alle attività di protezione civile non è richiesta dal DPC ai sensi dell'art. 11(1) del Dpr 194/01?
- e. Le organizzazioni non governative partecipanti a operazioni di protezione civile in Italia sarebbero soggette all'obbligo di garantire copertura assicurativa ai propri dipendenti e/o volontari?
- f. Dipendenti o volontari di organizzazioni non governative straniere hanno partecipato alle attività di protezione civile in Italia operando come dipendenti o volontari nell'ambito di organizzazioni governative (ad es. agenzie di protezione civile di altri Stati) o non-governative (ad es. Croce Rossa Italiana)?

4. Flusso di informazioni

- a. Esistono delle procedure che regolino il trasferimento di informazioni dalle organizzazioni non governative al DPC durante le attività di protezione civile (ex art. 6(3) L 225/92)? In particolare, quali informazioni devono essere comunicate da parte delle organizzazioni non governative? Sono previste sanzioni in caso di mancata comunicazione di informazioni essenziali?
- b. Esistono delle procedure relative al trasferimento di informazioni dal DPC alle organizzazioni non governative durante le attività di protezione civile?

5. Ingresso cani

- a. I cani di salvataggio che accompagnano squadre straniere sono soggetti ai medesimi requisiti e controlli applicabili ai cani da compagnia, come implicitamente indicato dai regolamenti UE 998/2003 e 576/2013?

6. Contributi finanziari di privati

- a. Sono previste delle procedure relative al controllo e alla trasparenza delle donazioni effettuate da privati funzionalmente al sostegno delle attività di protezione civile?

7. Orari

- a. Sono previste delle procedure volte a garantire l'apertura degli uffici pubblici funzionali al sostegno delle attività di protezione civile al di fuori dell'orario d'ufficio? Esempi in tal senso potrebbero essere le questure (per il conferimento di permessi di soggiorno a operatori non cittadini UE), o gli uffici delle dogane (per consentire l'ingresso di beni nel territorio).

8. Ordinanze emergenziali

- a. Le ordinanze emergenziali del Capo DPC di cui all'Art. 5(4) L 92-225 sono state utilizzate al fine di derogare a disposizioni che avrebbero ostacolato la partecipazione di organizzazioni governative o non governative straniere alle attività di protezione civile in Italia?
- b. È presumibile che tali ordinanze possano essere utilizzate a questo fine in futuro?

9. Prassi

- a. Vi sono stati casi in cui si sono interpretate in modo "flessibile" disposizioni legislative o regolamentari di ostacolo alla partecipazione di organizzazioni governative e non governative straniere alle attività di protezione civile?
- b. Sulla base dell'esperienza pregressa, anche relativa ad esercitazioni, è presumibile che i vari rami dell'amministrazione statale e decentrata adottino un'interpretazione "flessibile" di tali disposizioni in futuro?

Ministero degli Esteri

1. Status delle organizzazioni non governative internazionali

- a. L'Italia riconosce la personalità giuridica internazionale di organizzazioni non governative internazionali, con particolare riferimento alle società di Croce Rossa e alla Federazione Internazionale della Croce Rossa?
- b. L'Italia garantisce delle immunità, di diritto o per prassi, ad organizzazioni non governative straniere coinvolte nelle operazioni di protezione civile in Italia?
- c. L'Italia garantisce delle immunità, di diritto o per prassi, a persone fisiche impiegate da organizzazioni governative e non governative straniere e operanti nell'ambito delle attività di protezione civile in Italia?

2. Visti

- a. Quale visto potrebbe essere concesso alla persona non avente cittadinanza europea la quale sia impiegata da un'organizzazione non governativa **straniera** ed entri nel territorio italiano al fine di contribuire alle attività di protezione civile in Italia, nel quadro delle attività della propria organizzazione?
- b. Quale visto potrebbe essere concesso alla persona non avente cittadinanza europea la quale entri nel territorio italiano al fine di essere impiegata da un'organizzazione non governativa **italiana** (ad es. Croce Rossa Italiana) nell'ambito di attività di protezione civile in Italia?
- c. Nei casi *sub* a) e b) si prevedono visti diversi per persone le quali debbano operare in Italia come **volontari**, piuttosto che come **dipendenti** di organizzazioni non governative?
- d. Laddove alle persone suddette fosse concesso un visto per **missione**, sarebbero esse considerate come "lavoratori", e sarebbero quindi soggette alle disposizioni inerenti ai lavoratori stranieri, con particolare riferimento agli obblighi previdenziali?
- e. È possibile che, in caso di evento calamitoso verificatosi sul suolo italiano, volontari e dipendenti (aventi cittadinanza non europea) di organizzazioni governative e non governative straniere possano ottenere il visto con procedure semplificate? Ad esempio, è possibile che essi siano esentati dal pagare i contributi richiesti per l'emissione del visto? Quali tempistiche potrebbero essere necessarie per rilasciare un visto ad un operatore umanitario in caso di emergenza?

Ministero dell'Interno

1. Visti (vedi sopra, *sub* 'Ministero degli Esteri', punto 2)

2. Permesso di soggiorno

- a. I volontari e dipendenti di organizzazioni governative e non governative straniere, non aventi cittadinanza europea, sono soggetti all'obbligo di richiedere un permesso di soggiorno anche laddove essi entrino in Italia al fine di contribuire alle attività di protezione civile?
- b. Sono previste, o presumibili, delle disposizioni specifiche volte a facilitare l'erogazione di tali permessi di soggiorno? Sono previste deroghe quanto all'obbligo di versare un contributo economico al fine di ottenere il permesso di soggiorno?
- c. I richiedenti permesso di soggiorno possono partecipare alle operazioni di protezione civile non appena entrati in Italia, o devono attendere l'erogazione del permesso di soggiorno? Quanto tempo può essere necessario perché tale permesso sia rilasciato?

Ministero della Salute

1. Importazione di beni speciali

- a. Esistono delle norme o delle prassi amministrative che derogano ai requisiti per l'importazione di **cibo** in Italia, laddove tale cibo sia importato al fine di contribuire alle attività di protezione civile?
- b. Esistono delle norme o delle prassi amministrative che derogano ai requisiti per l'importazione di **medicinali** in Italia, laddove tali medicinali siano importati al fine di contribuire alle attività di protezione civile?

2. Riconoscimento titoli

a. Operatori sanitari aventi cittadinanza europea e qualifica valida nell'UE

- i. Tali operatori, al fine di fornire servizi in Italia, sono tenuti soltanto a "comunicare di volta in volta, preventivamente, al Ministero della Salute" i dati richiesti dai moduli previsti sul sito del Ministero (modello C1), o esistono altri obblighi/oneri?
- ii. In caso di urgenza, gli operatori sanitari stranieri potrebbero inviare la propria comunicazione al Ministero contestualmente al loro ingresso in Italia?
- iii. Quali potrebbero essere le conseguenze dell'erogazione di servizi in assenza di previa comunicazione al Ministero?

- b. Operatori sanitari non aventi cittadinanza europea e/o non aventi qualifica valida nell'UE.** Ammesso che gli operatori sanitari non aventi cittadinanza europea, o non aventi qualifica valida nell'UE, possono fornire servizi in Italia soltanto una volta che il loro titolo di studio sia stato riconosciuto:
- i. è possibile prevedere l'esito del riconoscimento, sulla base di criteri oggettivi, oppure la valutazione è svolta caso per caso?
 - ii. è possibile prevedere quali potrebbero essere le tempistiche del riconoscimento?
- c. Prassi sul riconoscimento**
- i. Nella prassi, è possibile derogare alla procedura applicabile al riconoscimento dei titoli? In particolare, è possibile che, in caso di emergenza, la comunicazione di esercizio della professione (nel caso di cittadini UE con titolo UE) e la richiesta di riconoscimento del titolo (negli altri casi):
 1. sia redatta e/o accompagnata da documenti in lingua diversa dall'Italiano?
 2. sia incompleta, perché, ad esempio, priva di taluni documenti, o sia accompagnata da documenti con traduzione non certificata conforme?
 3. non sia accompagnata da marche da bollo, ove richieste?

Agenzia delle Dogane

1. I beni importati da Paesi extra-UE in Italia al fine di contribuire alle attività di protezione civile sono esenti da dazi e restrizioni, in ragione di deroghe previste in atti legislativi o regolamentari (oltre a quelle contenute nei regolamenti UE 1186/09 e 2454/93) o invalse nella prassi?
2. L'importazione in Italia di beni provenienti da Paesi extra-UE, finalizzata a contribuire alle attività di protezione civile, è soggetta a facilitazioni procedurali previste da atti legislativi o regolamentari, o invalse nella prassi?
3. I beni importati da Paesi extra-UE in Italia al fine di essere ri-esportati al fine di contribuire alle attività di protezione civile in altri Paesi sono esenti da dazi e restrizioni? Esistono facilitazioni procedurali in merito?

Ministero dei Trasporti

1. **Aeromobili**
 - a. Gli aerei stranieri operanti nello spazio aereo italiano al fine di contribuire alle attività di protezione civile sono considerati "aeromobili di Stato" (ai sensi dell'art. 744 del codice della navigazione) o sono *equiparabili* a "aeromobili di Stato" con decreto del Ministero dei Trasporti (ai sensi dell'art. 746 del codice della navigazione)?
2. **Navi**
 - a. Sono previste facilitazioni procedurali per l'ingresso in porto di navi recanti personale e mezzi funzionali alle attività di protezione civile, con particolare riferimento all'obbligo di fornire informazioni al comandante del porto o all'autorità consolare (art. 179 codice della navigazione) e alle verifiche ed ispezioni (art. 180)?



Progetto FIRB 2012

realizzato da



ALMA MATER STUDIORUM
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA
DIPARTIMENTO DI SCIENZE GIURIDICHE



Scuola Superiore
Sant'Anna
di Studi Universitari e di Perfezionamento



UTIU
UNIVERSITÀ TELEMATICA
INTERNAZIONALE UNINETTUNO

In copertina:

*Volontari di Croce Rossa Italiana forniscono assistenza
in occasione dell'alluvione in Liguria dell'autunno 2014*

ISBN 978-88-7000-667-4



9 788870 006674