

Rischi e pericoli del personale umanitario internazionale

Nel corso dell'ultimo decennio, ogni anno si sono verificati più di cento attacchi contro personale umanitario internazionale, con una recrudescenza particolare in Somalia, Afghanistan e Darfur. Le Nazioni Unite non potevano non preoccuparsi di tale situazione, e ne è scaturito uno studio elaborato dall'Office for the coordination of humanitarian affairs (Ocha)¹, dal quale emerge la necessità, per gli attori impegnati sul campo, di seguire alcune essenziali linee di condotta soprattutto nei paesi teatro di conflitti armati.

L'accesso alle popolazioni coinvolte nella violenza diventa sempre più difficile, a causa degli attacchi mirati al personale umanitario, degli alti livelli di criminalità e banditismo, degli attentati terroristici in aree civili e delle operazioni belliche (incursioni aeree, battaglie sul territorio). Di fronte a un simile stato di cose, è altamente raccomandabile che la popolazione locale accetti la presenza di personale umanitario sul proprio territorio (*acceptance-building*), e, svolgendo delle operazioni di *peacekeeping*, è importante intervenire anche sulla potenziale ostilità tra il personale militare internazionale e quello appartenente a forze nazionali (*de-conflicting*). Queste cautele, in particolar modo quella di accettazione attraverso una sempre più ampia comunicazione e informazione, sono necessarie per assicurare il mantenimento della presenza del personale umanitario in situazioni ad alto rischio. Il documento delle Nazioni Unite raccomanda inoltre di tenere un basso profilo e di effettuare una protezione discreta, evitando apparenze troppo militarizzate.

Distribuire aiuti alle popolazioni in ambienti insicuri comporta un rischio; occorre quindi un'attenta analisi prima dell'assunzione di decisioni. Il dialogo è sempre opportuno, e per giungere all'accettazione dell'azione umanitaria da parte delle comunità e delle autorità locali, occorre adottare un approccio che comprenda tutto ciò non come un evento, ma come un processo, che richiede tempo, presenza e continuità d'impegno. Le misure di sicurezza vanno accompagnate da comportamenti basati sull'accettazione, quando i lavoratori dell'assistenza diventano chiaramente dei bersagli in ambienti insicuri. Inoltre, i donatori dovrebbero attuare un miglior coordinamento per la gestione delle risorse destinate alla sicurezza.

Il tema della sicurezza è strettamente legato a quello della responsabilità. Dopo l'attacco alla sede dell'Onu a Baghdad nel 2003, ha preso l'avvio una riflessione sulla responsabilità giuridica degli Stati nei confronti del personale umanitario operante sul proprio territorio, e su quella del datore di lavoro nei confronti del proprio personale, con particolare riferimento alle associazioni *no profit* e alle Ong.

¹ Il documento è intitolato *To stay and deliver - Good practice for humanitarian workers in complex security environments*, ed è reperibile sul sito: <http://ochaonline.un.org>.

Il ragionamento parte dalla constatazione che l'impresa umanitaria non è più un'opera caritatevole e filantropica, ma un vero e proprio *business* globale di miliardi di dollari. Ormai la comunità delle Organizzazioni internazionali di aiuto (Oia)² presenta *standard* professionali ed è soggetta alle stesse regole di base delle altre imprese, di qualsiasi natura.

Cambiamenti radicali si sono prodotti nella geopolitica dalla fine della guerra fredda, e questi mutamenti si sono ripercossi sul *modus operandi* delle Oia, che devono far fronte ad incidenti, a rischi di sicurezza ed a maggiori difficoltà di accesso alle zone bisognose di aiuti, con implicazioni per il loro personale e per i donatori³. Tutto ciò stimola le attività formative tese a migliorare la sicurezza personale, la stesura di rapporti e la tenuta di adeguata documentazione sugli incidenti, come pure il monitoraggio e l'analisi degli eventi: si ottiene così una maggiore comprensione delle minacce e dei pericoli, e lo sviluppo di misure preventive e protettive.

Nello specifico, sono state elaborate apposite linee-guida; le entità più importanti si sono dotate di uffici per la sicurezza guidati da specialisti; procedure operative sono state stabilite; manuali di sicurezza e di addestramento sono stati approntati (i più noti sono quelli della Croce Rossa Internazionale). Sul campo, sono stati istituiti organismi di coordinamento e di informazione per le questioni di sicurezza: Afghanistan Ngo Safety Office; Liberia Ngo Security Office; Ngo Coordination Committee in Iraq; Gaza Ngo Safety Office; European Interagency Security Forum, ed altri. La tendenza è quindi a una maggiore professionalizzazione in materia di sicurezza e di reazione a seguito di incidenti.

Malgrado ciò, ancora parecchie Oia non provvedono risorse organizzative per proteggere il loro personale dai pericoli delle zone a rischio; e quelle che lo fanno, partono da preoccupazioni etiche, dalla convinzione che è moralmente necessario aver cura degli elementi alle loro dipendenze. Manca tuttora la dimensione giuridica, la consapevolezza di una responsabilità legale.

Non che le Oia si muovano al di fuori di ogni cornice giuridica. V'è la legislazione nazionale sui rapporti tra datori di lavoro e dipendenti. Vi sono gli *standards* relativi all'aspetto finanziario, con requisiti finanziari da rispettare e da sottoporre a controlli esterni. Vi sono leggi e regolamenti nazionali concernenti la previdenza sociale e gli obblighi di assicurazione sanitaria. Ma dovrebbero obbligatoriamente esistere disposizioni vincolanti (non facoltative) sul dovere di salvaguardare l'integrità fisica dei dipendenti nelle zone a rischio. La sicurezza non è soltanto un imperativo morale, ma un obbligo giuridico, disciplinato da normative da applicare coercitivamente.

L'evento spartiacque, a partire dal quale si sono intensificati gli interrogativi sulla sicurezza e sulla responsabilità, fu il già menzionato attacco terroristico contro la sede delle Nazioni Unite a Baghdad nel 2003, con un bilancio di 22 morti ed oltre 150 feriti. Seguirono ulteriori attacchi contro la Croce Rossa

² Usiamo questa espressione per designare la vasta gamma di entità non aventi scopi di lucro, che operano in ambienti complessi a fini umanitari, rispondendo alle necessità di comunità vulnerabili.

³ Cfr. M. Harall-Tavel, *Violence and humanitarian action: new challenges, new approaches*, in «International review of the Red Cross», giugno 2010, vol. 92, n. 878.

Internazionale e varie Ong, confermando che perfino i più autorevoli attori umanitari non solo non sono più rispettati, ma sono divenuti veri e propri bersagli dei belligeranti.

Ogni responsabile di entità impegnate in ambienti ostili è chiamato quotidianamente ad assumere decisioni sul *modus operandi* del proprio personale: e se nonostante ogni possibile diligenza un grave incidente si verifica, vi saranno problemi non solo etici e morali, ma di responsabilità giuridica, di talché l'organizzazione e il suo esponente possano essere citati in giudizio, come è avvenuto in alcuni casi⁴. Per far fronte a una tale eventualità, alcune Oia si stanno già dotando di adeguati strumenti giuridici, come ad es. il Geneva International Centre for Humanitarian Demining (Gichd), che nel giugno 2011 ha elaborato una *Guide to liability and insurance in mine action*.

Qual è la posizione delle Oia italiane di fronte a questa nuova problematica?

Vediamo innanzitutto la base giuridica. Oltre agli articoli 2043, 2049 e 2087 del Codice civile, viene in considerazione il decreto legislativo n. 81 del 9 aprile 2008, contenente norme sulla sicurezza del lavoro, dove tra l'altro si dispone che il datore di lavoro debba compilare il documento di valutazione del rischio, con l'analisi di tutti i pericoli per la sicurezza del luogo di lavoro, e l'indicazione delle misure da adottare per proteggere i dipendenti.

Un precedente giurisprudenziale è dato dalla sentenza della Cassazione n. 5002 del 29 maggio 1990 nel caso di un lavoratore alle dipendenze di una ditta italiana per la costruzione di una diga nel Camerun. Egli aveva contratto la malaria, ed a seguito di ciò aveva citato per danni il suo datore di lavoro. La Suprema Corte gli dette ragione, motivando la sua decisione con l'argomento che l'imprenditore doveva tenere in conto i rischi per la salute in una zona altamente malarica, mentre invece non aveva potuto provare di aver preso tutte le possibili misure preventive e curative.

La Cassazione menzionò altresì due sentenze della Corte costituzionale: la n. 226 del 1987 che stabilisce per la malaria il carattere di malattia professionale, senza onere di prova a carico del lavoratore; e la n. 369 del 1985 che estende a favore dei lavoratori all'estero alle dipendenze di una ditta italiana l'obbligo assicurativo vigente in Italia.

Un'altra importante normativa da tenere presente è quella della legge n. 231 dell'8 giugno 2001. Essa potrebbe essere invocata da qualsiasi dipendente Oia (o suoi aventi causa) che fosse deceduto o avesse riportato ferite gravi, a causa di violazioni della legislazione sulla sicurezza del lavoro. Queste violazioni comportano sanzioni: penali ed amministrative per le persone fisiche (ad es. direttore delle operazioni di assistenza, sorvegliante, ecc.); sanzioni amministrative (soprattutto pecuniarie) per l'Oia responsabile. Sono previste alcune eccezioni, se

⁴ Nel 2009 le famiglie di alcuni militari francesi uccisi l'anno prima nella valle di Uzbin, in Afghanistan, intentarono causa contro il Ministero della Difesa; nel maggio 2011 un addetto all'assistenza che era stato rapito e sequestrato in Darfur nel 2010 citò in giudizio, davanti alla Corte federale di Manhattan, la Ong statunitense Samaritain's Purse e si potrebbe continuare.

l'Oia riesce a provare che i suoi organi direttivi avevano adottato ed effettivamente applicato alcuni controlli interni per prevenire quei pericoli, e che l'evento si è prodotto come risultato di negligenza nell'attenersi ai piani organizzativi; oppure, se il reato è stato commesso da un dipendente, qualora il pubblico ministero non possa provare che l'Oia abbia trascurato di controllare e monitorare l'attività del dipendente stesso.

Da quanto esposto risulta che ormai chiunque si dedichi ad attività umanitarie sul piano internazionale deve confrontarsi con difficoltà e minacce anche gravi; e per brevità non ci siamo soffermati sul fenomeno dei rapimenti, che ha assunto proporzioni preoccupanti. È perciò necessario che le Oia adottino tutte le possibili cautele per assicurare il mantenimento della presenza del personale umanitario in situazioni di alto rischio. Considerato il *trend* di crescente pericolo in cui operano le organizzazioni umanitarie, l'attuale auto-regolamentazione delle tematiche di *safety and security* dovrebbe essere rivista in termini di obbligatorietà dell'azione di tutela.

L'imposizione di *standard* di sicurezza obbligatori alle Ong e alle associazioni che operano benevolmente nel settore umanitario consentirebbe anche di raggiungere l'obiettivo della professionalizzazione delle loro attività. Su una rivista specializzata abbiamo letto questo interrogativo: «Serviva davvero la presenza di 200 Ong ad Haiti? Possibile che ad ogni persona/organizzazione di buona volontà sia consentito di imbarcarsi in attività che, come minimo, richiedono un adeguato *training*?». È una domanda che fa riflettere, e che sicuramente ispirerà altri contributi di studio.

(Giorgio Bosco)

Adesione, dissenso, pragmatismo. Il mondo della cultura negli anni Trenta di fronte al fascismo e al nazismo

Nella Gazzetta ufficiale del Regno d'Italia dell'8 ottobre 1931 veniva pubblicata la Legge di conversione del Regio Decreto legge n. 1227, recante disposizioni sull'istruzione superiore, che conteneva la formula del giuramento di fedeltà al re e al regime fascista richiesto ai professori universitari¹. La norma trovò delle drammatiche corrispondenze nella Germania nazista dove, a partire dalla Legge

¹ In <http://archivio.camera.it/patrimonio> e <http://archiviostorico.corriere.it>. L'art. 18 del Rdl disponeva che i docenti universitari dovessero prestare il seguente giuramento: «Giuro di essere fedele al Re, ai suoi Reali successori e al Regime fascista, di osservare lealmente lo Statuto e le altre leggi dello Stato, di esercitare l'ufficio d'insegnante e adempiere a tutti i doveri accademici, col proposito di formare cittadini operosi, probi e devoti alla Patria e al Regime fascista. Giuro che non appartengo né apparterrò ad associazioni o partiti la cui attività non si concili coi doveri del mio ufficio».