

agenzia per il terzo settore

Linee guida
per le buone prassi
e la raccolta dei fondi
nei casi di emergenza
umanitaria

Linee guida per le buone prassi
e la raccolta dei fondi nei casi di emergenza umanitaria



Agenzia per il terzo settore

2011

agenzia per il terzo settore

www.agenziaterzosettore.it



Agenzia per il terzo settore

Via Rovello, 6 - 20121 Milano

Tel. 02/858687.1 - Fax 02/85868788

e-mail: info@agenziaterzosettore.it - www.agenziaterzosettore.it



Agenzia per il terzo settore

**LINEE GUIDA PER LE BUONE PRASSI
E LA RACCOLTA DEI FONDI
NEI CASI DI EMERGENZA UMANITARIA**

ottobre 2011

INDICE

• Presentazione	5
• Ringraziamenti	8
• Nota introduttiva	9
• Linee guida per le buone prassi e la raccolta dei fondi nei casi di emergenza umanitaria	12
• Allegato documentale	25
▪ Elenco documenti.....	26
▪ Codice di condotta per il movimento internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa e per le organizzazioni non governative relativo alle operazioni di soccorso in caso di disastri	31
▪ Carta umanitaria – Manuale Sfera	38
▪ Consenso europeo sull'aiuto umanitario	42

PRESENTAZIONE

Dopo aver pubblicato, nel maggio 2010, le più generali *Linee guida per la raccolta dei fondi*, l'**Agenzia per il terzo settore** ha intrapreso un percorso di analisi e di confronto mirato ad approfondire il tema della raccolta fondi in risposta alle emergenze umanitarie, il cui prodotto è rappresentato dalle *Linee guida per le buone prassi e la raccolte dei fondi nei casi di emergenza umanitaria*, qui presentate.

Le motivazioni che hanno portato l'Agenzia ad assegnare un distinto rilievo all'argomento, attraverso l'emanazione di specifiche linee guida, si spiegano in virtù delle caratteristiche proprie delle raccolte fondi per le emergenze umanitarie, non paragonabili a quelle che si presentano nei contesti ordinari nei quali le organizzazioni raccolgono fondi a sostegno della propria missione istituzionale. Fattori quali l'imprevedibilità dell'emergenza e l'urgenza con cui si rende indispensabile rispondere, si riflettono inevitabilmente sui tempi di attivazione della raccolta fondi e sulle modalità in cui le varie fasi del processo si sviluppano, oltre che sulla capacità dell'organizzazione di agire tempestivamente sul territorio colpito dalla crisi umanitaria ponendo in essere interventi adeguati. Nelle situazioni di emergenza, la raccolta fondi acquista un valore che supera la fase meramente operativa della raccolta, coinvolgendo aspetti più complessi e delicati che riguardano i donatori, le popolazioni colpite, la capacità di soccorrere e di ricostruire. A fronte di ciò, l'Agenzia non poteva non prendere in considerazione questa specifica contestualizzazione e trascurare l'opportunità di fornire un quadro coerente di principi e buone prassi anche in questo ambito, così come era stato fatto in precedenza per la raccolta fondi nelle sue forme più comuni, pur consapevole che le linee guida non hanno forza cogente ma incidono esclusivamente sulla sfera della *moral suasion*, nondimeno importante per la crescita della cultura della trasparenza nelle donazioni.

Pur nella loro autonomia, queste linee guida richiamano i principi fondativi delle più generali linee guida per la raccolta dei fondi - trasparenza, rendicontabilità e accessibilità -, principi che in relazione alle emergenze assumono una valenza e un valore ancora più forti, proprio perché quando si interviene in un contesto di emergenza le organizzazioni hanno il dovere di innalzare ulteriormente i propri standard qualitativi e operativi, e

di mantenere un rigore etico indiscutibile. L'enfasi mediatica di molte emergenze, la sofferenza delle popolazioni che ne sono colpite, l'onda emotiva che essa suscita in chi osserva impotente e partecipa della gravità di quanto sta succedendo, sollecitano sia una forte mobilitazione sociale, sia il desiderio dei cittadini di donare per contribuire ad aiutare le persone che versano in stato di bisogno. Pertanto, non solo emerge la necessità di dare conto circa l'impiego corretto ed efficace di ingenti somme di denaro donato, ma diventa doveroso per le organizzazioni intervenire con rapidità e dimostrare di saper gestire le risorse ricevute in modo efficiente, adeguato e imparziale.

Di fronte ad un accadimento straordinario, quindi, gli enti impegnati nelle emergenze sono tenuti sia ad elevare la loro capacità organizzativa complessiva, qualificando così ulteriormente il loro ruolo, sia - soprattutto - a fornire le più ampie e le più forti garanzie di fiducia, trasparenza ed efficacia a tutti coloro che sono coinvolti nella donazione, siano essi donatori o destinatari dell'aiuto.

L'intensificarsi e il diversificarsi delle emergenze umanitarie occorse negli ultimi anni pongono, dunque, grandi sfide alla società civile organizzata impegnata in questo ambito di intervento: le si chiede senso del dovere, coerenza nella gestione dell'aiuto, garanzie di qualità, lavoro in partenariato, rendiconto delle operazioni, valutazione e misurazione dei risultati, nonché una comunicazione corretta nei confronti di tutti i propri *stakeholders*. Per questo, oltre ai principi umanitari fondamentali contenuti nei codici di condotta adottati dalle organizzazioni non governative di molti paesi, queste linee guida sottolineano con forza il dovere di coniugare trasparenza, responsabilità e impegno etico ad ogni livello in cui si realizza la gestione degli aiuti umanitari, a partire dalla raccolta dei fondi per giungere alla valutazione dei progetti realizzati e della loro sostenibilità sul lungo periodo.

In queste linee guida l'etica è intesa in senso ampio e trasversale, come sostrato di tutte le attività che l'organizzazione svolge in risposta all'emergenza. È intesa come rispetto della vita umana da parte di chi interviene nell'aiuto, comprende la piena responsabilità nei confronti sia delle popolazioni colpite dall'emergenza sia dei cittadini donatori, riguarda la collaborazione che le organizzazioni sono tenute a realizzare

con i diversi attori coinvolti nell'emergenza, e l'assicurazione che l'aiuto sia frutto di una reale analisi dei bisogni e sia erogato in maniera tale da rafforzare la capacità di resilienza delle popolazioni colpite dall'emergenza, al fine di prevenirne il più possibile le cause in futuro. Ma comprende anche la capacità delle organizzazioni di informare e sensibilizzare rispetto alle cause che hanno provocato l'emergenza, al fine di creare cultura della partecipazione e fare in modo che la donazione si manifesti come un gesto di solidarietà senza discriminazione alcuna, intenzionalmente rivolto a tutte le vittime delle crisi umanitarie.

Con queste linee guida l'Agenzia vuole riaffermare il pieno rispetto dei principi volti a garantire la protezione della vita, della salute, della dignità e dei diritti fondamentali della persona umana, ma anche e soprattutto promuoverne fermamente l'applicazione attraverso la messa in opera di buone pratiche, nelle quali è compreso anche l'impegno pubblico che le organizzazioni si assumono nel momento in cui sollecitano i cittadini a donare.

Ricordando che la tutela della fede pubblica non è solo compito dell'istituzione preposta a vigilare sull'attività di raccolta fondi, ma riguarda anche i soggetti della società civile organizzata, l'auspicio dell'Agenzia per il terzo settore è che tutte le organizzazioni non profit possano riconoscersi in queste linee guida, e che da esse possano trarre ispirazione e motivazione per fortificare il legame di fiducia che si genera con l'atto della donazione, attraverso tutte le forme che garantiscono trasparenza, responsabilità e correttezza.

Prof. Edoardo Patriarca
Consigliere Agenzia per il terzo settore
Coordinatore del progetto "Raccolta fondi"

Milano, ottobre 2011

RINGRAZIAMENTI

Per la preziosa collaborazione e la ricchezza dei contributi proposti in occasione della stesura delle presenti linee guida, l'Agenzia rivolge un sincero ringraziamento a Giangi Milesi e Massimo Pesci di Agire, Paolo Beccegato di Caritas Italiana, Nino Santomartino di Focsiv e Franco Vannini dell'Istituto Italiano della Donazione.

Un ringraziamento particolare è per Vilma Mazza, responsabile dell'Area Promozione, e per Manuela Brienza, collaboratore esperto dell'Agenzia per il terzo settore, che con intelligenza e passione hanno curato il progetto in tutte le fasi della sua evoluzione.

NOTA INTRODUTTIVA

Le *Linee guida per le buone prassi e la raccolta dei fondi nei casi di emergenza umanitaria* si compongono di sette articoli e di un allegato. Il documento, approvato dal Consiglio dell'Agenzia con deliberazione n. 314 nella seduta del 10 ottobre 2011, descrive gli impegni che le organizzazioni non profit sono tenute a considerare quando intervengono per rispondere alle emergenze, distinguendoli in impegni generali, impegni verso i beneficiari e impegni verso i donatori.

Particolare considerazione è data anche all'impegno dell'organizzazione affinché assicuri una comunicazione etica e sociale, che comprenda sia il rispetto del Titolo VI del *Codice di autodisciplina della comunicazione commerciale*, sia la volontà di informare con tempestività e sistematicità i donatori e l'opinione pubblica circa l'utilizzo delle risorse raccolte e l'evoluzione dei progetti che l'organizzazione si è impegnata a realizzare.

L'articolo finale esplicita gli impegni che l'Agenzia per il terzo settore intende assumersi nel medio periodo. È volontà dell'Agenzia istituire un Elenco delle organizzazioni che liberamente e responsabilmente aderiscono alle linee guida, osservandone i principi e le condotte, riservandosi il compito di monitorare l'effettiva applicazione delle linee guida da parte di chi sia stato inserito nell'Elenco e di promuovere la costituzione di luoghi di incontro e di confronto con i soggetti attivi nella risposta alle emergenze.

Art. 1 – è riferito all'**ambito di applicazione delle linee guida**; esse sono rivolte principalmente alle organizzazioni non profit che intervengono nelle situazioni di emergenza nazionale o internazionale, ma possono costituire un riferimento importante anche per gli enti pubblici titolari di competenze in materia di assistenza umanitaria e di emergenza, così come per le organizzazioni internazionali presenti in Italia con una propria sede, e per i soggetti privati che in occasione delle emergenze si attivano per raccogliere fondi, pur non essendo tale attività segnatamente correlata alle competenze e agli scopi che essi perseguono nella quotidianità.

Art. 2 – elenca i **principi umanitari fondamentali** riconosciuti a livello internazionale enunciati nel Codice di condotta della Croce rossa e della Mezzaluna rossa (umanità,

neutralità, imparzialità, indipendenza); ad essi sono stati aggiunti altri principi ritenuti indispensabili per la realizzazione di buone prassi finalizzate a gestire in modo efficace, adeguato e responsabile gli interventi di assistenza umanitaria, che arricchiscono e completano il quadro dei principi umanitari fondamentali (sussidiarietà, solidarietà, collaborazione, partecipazione, continuità dell'aiuto, corretta informazione).

Art. 3 – riguarda gli **impegni generali** che l'organizzazione non profit è tenuta a rispettare nel momento in cui opera per rispondere alle emergenze umanitarie, fra cui la condivisione dei principi umanitari fondamentali, il rispetto della legislazione vigente, la collaborazione con le altre organizzazioni impegnate nell'emergenza, la partecipazione ai sistemi di coordinamento nazionali e internazionali, la corretta comunicazione - anche stimolando il ruolo attivo dei media -, la responsabilità nei confronti delle popolazioni colpite e dei cittadini circa il corretto utilizzo dei fondi donati.

Art. 4 – concerne gli **impegni dell'organizzazione verso i beneficiari**; richiama le garanzie che le organizzazioni devono assicurare ai destinatari dell'aiuto, fra le quali la garanzia del coinvolgimento dei beneficiari nella realizzazione dei progetti, la garanzia che l'assistenza umanitaria sia condotta in modo da non nuocere alle popolazioni colpite, la garanzia della capacità di integrare negli interventi di assistenza umanitaria strategie di mitigazione dei rischi per prevenire ulteriori crisi, la garanzia della tutela delle persone più vulnerabili e della valutazione rigorosa dei loro bisogni.

Art. 5 – descrive gli **impegni dell'organizzazione verso i donatori**, richiamando esplicitamente i principi di trasparenza, rendicontabilità e accessibilità, indicando ciò che le organizzazioni sono tenute a rispettare per tradurre in operatività i suddetti principi: assicurare la più ampia e dettagliata informazione su tutto ciò che concerne la raccolta fondi e l'utilizzo delle risorse, documentare attraverso la rendicontazione economica e sociale la progressione delle attività poste in essere per rispondere all'emergenza, garantire l'effettiva destinazione dei fondi agli interventi sull'emergenza per i quali era stato lanciato l'appello di raccolta fondi. Elemento di novità delle linee guida è rappresentato dalla distinzione fra *ente collettore*, con cui si intende un qualunque soggetto, privato o pubblico, che in occasione di un'emergenza si attivi per raccogliere

fondi ma non per gestire successivamente le risorse raccolte, e *ente utilizzatore*, con cui si intende o l'ente che utilizza le risorse raccolte da un altro soggetto, o un ente che al contempo raccoglie e gestisce i fondi ottenuti.

Art. 6 – riguarda gli **impegni dell'organizzazione per garantire una comunicazione etica e sociale** ai pubblici di riferimento; l'ente dovrà dotarsi di un piano di comunicazione progressivo e rispettare l'art. 46 del *Codice di autodisciplina della comunicazione commerciale* riferito agli appelli al pubblico, nel quale si fa precisa menzione dell'obbligo di riportare nel messaggio visivo gli elementi informativi in grado di identificare senza ambiguità l'autore della raccolta fondi e il beneficiario, nonché la causa per la quale si promuove un appello di sollecitazione del pubblico, e di non sfruttare indebitamente la miseria umana per impietosire i potenziali donatori.

Art. 7 – riguarda il compito che l'**Agenzia per il terzo settore** si assume attraverso l'istituzione, nel medio periodo, dell'Elenco delle organizzazioni che liberamente aderiscono alle linee guida, adottandole come strumento cui riferirsi per l'applicazione dei principi e delle buone condotte in esse contenuti.

ALLEGATO DOCUMENTALE – comprende i principali codici di condotta e alcuni strumenti dell'azione umanitaria, selezionati fra quelli riconosciuti, adottati e applicati tanto a livello nazionale quanto internazionale, volti a richiamare i principi del diritto internazionale e a definire i criteri che la comunità umanitaria è tenuta ad utilizzare nelle emergenze, affinché l'aiuto abbia un impatto efficace e sostenibile. Alcuni documenti, in considerazione del loro valore e della loro diffusione, sono presentati nella versione integrale per consentirne una immediata lettura che favorisca una migliore interpretazione delle linee guida, in particolare per ciò che attiene i principi e le buone prassi condivisi a livello internazionale (*Codice di condotta per il movimento internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa e per le organizzazioni non governative relativo alle operazioni di soccorso in caso di disastri, Carta umanitaria estratta dal Manuale Sfera, Consenso europeo sull'aiuto umanitario*).

LINEE GUIDA PER LE BUONE PRASSI E LA RACCOLTA DEI FONDI NEI CASI DI EMERGENZA UMANITARIA

L'Agenzia per il terzo settore

- **riconoscendo** l'alto valore etico e sociale degli interventi in contesti di emergenza umanitaria, in quanto attività finalizzate a salvare vite umane, alleviare la sofferenza e avviare processi di ricostruzione in contesti colpiti da gravi disastri naturali o conflitti;
- **affermando** il pieno rispetto e la promozione del diritto internazionale umanitario, dei diritti umani e dei rifugiati, e in particolare dei principi fondamentali dell'azione umanitaria;
- **promuovendo l'attuazione** di Dichiarazioni comuni, Codici di condotta, standard qualitativi, ampiamente riconosciuti in ambito nazionale e internazionale, per la risposta alle emergenze umanitarie;
- **richiamando** i principi di trasparenza, rendicontabilità e accessibilità così come espressi nelle *Linee guida per la raccolta dei fondi* emanate dall'Agenzia per il terzo settore, che indirizzano le organizzazioni non profit a porre in essere condotte mirate a garantire trasparenza, efficienza ed efficacia nell'ambito dell'attività di raccolta fondi e in generale nel proprio operato;
- **richiamando altresì** i principi di rendicontazione contabile e sociale così come espressi nelle *Linee guida per la redazione dei bilanci di esercizio* e nelle *Linee guida per il bilancio sociale* emanate dall'Agenzia per il terzo settore;
- **consapevole** della particolare delicatezza del tema della raccolta fondi in caso di emergenza, laddove la presenza di una forte componente emozionale e di mobilitazione sociale diffusa rischia di mettere in secondo piano le esigenze di trasparenza ed efficacia indispensabili per assicurare l'impatto e la sostenibilità degli aiuti umanitari;

-
- **richiamando** la funzione di vigilanza che l’Agenzia esercita per tutelare la fede pubblica così come disposto all’art.3, lettera i) del Dpcm n.329/2001, nonché il ruolo essenziale che i media svolgono nei casi di emergenza umanitaria per veicolare le iniziative di raccolte fondi in modo trasparente e responsabile;
 - **considerando** il ruolo fondamentale svolto in questo settore dalle organizzazioni della società civile, espressione diretta di cittadinanza attiva al servizio della causa umanitaria e di attuazione del principio di sussidiarietà, di cui all’articolo 118 della Costituzione italiana;

adotta e promuove le seguenti

Linee guida per le buone prassi e la raccolta dei fondi nei casi di emergenza umanitaria

Art. 1

Ambito di applicazione

1.1 Le presenti Linee guida si rivolgono alle organizzazioni non profit e contengono indicazioni relative al perseguimento di buone prassi e alle iniziative di raccolta fondi realizzate in risposta a una delle seguenti situazioni:

1. Emergenze dichiarate dal Presidente del Consiglio ex art. 5 della legge n. 225 del 24 febbraio 1992, qualora l’emergenza si svolga sul territorio nazionale;
2. Emergenze umanitarie internazionali che vedano un improvviso incremento di vulnerabilità umanitaria di una o più popolazioni, in seguito, ad esempio, ad un disastro naturale, ad un massiccio movimento di persone, ad un deterioramento grave delle condizioni di sicurezza, al manifestarsi di conflitti militari e civili, e che non consentano una adeguata risposta a livello locale, con esplicito riferimento all’elenco delle emergenze umanitarie tenuto aggiornato dall’Ufficio per il Coordinamento degli Affari Umanitari delle Nazioni Unite (OCHA).

1.2 Le presenti Linee guida possono altresì costituire un riferimento per gli enti pubblici titolari di competenze in materia di interventi di assistenza umanitaria e di emergenza, per le organizzazioni internazionali presenti in Italia con una propria sede e per i soggetti privati diversi dalle organizzazioni non profit che in occasione delle emergenze intraprendono azioni di raccolta fondi.

Art. 2

Principi etici e buone prassi

2.1 Le presenti Linee guida si fondano sui principi umanitari fondamentali riconosciuti a livello internazionale, enunciati nel *“Codice di condotta per il movimento internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa e per le organizzazioni non governative relativo alle operazioni di soccorso in caso di disastri”*. Di tali principi si richiede la piena applicazione a tutte le organizzazioni non profit che intervengono nelle situazioni di emergenza. Si tratta in particolare dei principi di:

Umanità

Si intende per umanità l'esigenza di salvaguardare le vite umane e alleviare la sofferenza in ogni circostanza, assicurando il rispetto e la protezione della dignità di tutte le vittime. Particolare attenzione è dedicata alle vittime più vulnerabili, come i bambini, gli anziani e le donne.

Neutralità

L'azione umanitaria per essere tale è condotta senza prendere posizione in caso di conflitto ed evitando qualsiasi coinvolgimento all'interno delle controversie di natura politica, etnica, religiosa o di genere.

Imparzialità

L'azione umanitaria si basa esclusivamente sui bisogni, senza discriminazioni all'interno di una data popolazione, o tra diverse popolazioni colpite, di razza, etnia, religione, opinione politica, nazionalità o genere.

Indipendenza

L'azione umanitaria per essere tale è indipendente da influenze di carattere politico, economico e militare, e mira esclusivamente ad alleviare e prevenire le sofferenze delle vittime.

2.2 Oltre ai principi sopra enunciati, le organizzazioni non profit sono chiamate ad operare in ottemperanza a principi e norme di comportamento volti a realizzare buone prassi per gestire in modo efficace, adeguato e responsabile gli interventi di assistenza umanitaria, quali:

Sussidiarietà

L'azione umanitaria si svolge nel rispetto del principio di sussidiarietà, sia verticale sia orizzontale. Per quanto concerne la prima dimensione, a seguito della verificata impossibilità o incapacità dei governi locali di rispondere autonomamente alle emergenze, sarà compito delle amministrazioni superiori provvedere. Per quanto concerne la dimensione orizzontale, negli interventi di assistenza umanitaria saranno valorizzati ad ogni livello la funzione e il ruolo delle organizzazioni della società civile, le quali svolgeranno la propria attività osservando i principi di comportamento indicati nel presente documento, nel quadro di una progettazione condivisa con le istituzioni del territorio.

Solidarietà

Ogni azione umanitaria, così come le attività di aiuto allo sviluppo e di cooperazione con le comunità più svantaggiate del mondo, è espressione del valore condiviso della solidarietà e si fonda sulla cultura della mondialità, sull'affermazione della dignità della persona e sulla tutela dei diritti umani.

Collaborazione

L'azione umanitaria è orientata in modo da facilitare l'azione di coordinamento fra gli interventi degli attori coinvolti nell'emergenza, elaborando – laddove possibile - un piano comune di azione, sia per il finanziamento che per la realizzazione degli interventi umanitari, evitando sovrapposizioni a discapito delle vittime dell'emergenza. Particolare attenzione è rivolta alla coerenza delle strategie di risposta ad una determinata crisi,

affinchè l'azione risulti efficace evitando il dispendio delle risorse messe a disposizione, nonché alla leale collaborazione sul campo.

Partecipazione

L'azione umanitaria è orientata in modo da sollecitare il coinvolgimento attivo della popolazione colpita dall'emergenza, nonché il rafforzamento delle capacità delle comunità locali, per favorire processi inclusivi e non assistenzialistici, con una considerazione specifica per i gruppi più vulnerabili – donne, bambini, anziani, malati e persone con disabilità – e per la loro dignità di persone e le loro aspirazioni.

Continuità dell'aiuto

L'azione umanitaria promuove e consegue interventi che siano sostenibili nel lungo periodo, rimuovendo o limitando le cause che hanno generato l'emergenza, prevenendo o riducendo i rischi e la vulnerabilità per le generazioni future. Risulta di fondamentale importanza la realizzazione di programmi integrati che mirino al collegamento tra emergenza, ricostruzione e sviluppo, e che aiutino le comunità locali ad essere i principali artefici della ricostruzione e del proprio auto-sviluppo.

Corretta informazione

L'azione umanitaria promuove la sollecitazione dell'informazione, la sensibilizzazione e l'educazione per innalzare il livello di consapevolezza dei cittadini rispetto alle cause e alle situazioni di sofferenza delle popolazioni colpite dalle emergenze, anche in relazione a quelle dimenticate o trascurate dai mezzi di comunicazione.

Art. 3

Impegni generali dell'organizzazione non profit

3.1 Rispettare i principi e le norme che regolano gli enti di diritto privato privi di scopo di lucro, e in particolare il divieto di distribuire anche in modo indiretto utili e avanzi di gestione, nonché fondi, riserve o capitale durante la vita dell'organizzazione, a meno che la destinazione e la distribuzione non siano imposte dalla legge.

3.2 Condividere pienamente i principi umanitari di cui all'articolo 2. delle presenti Linee guida e i principali documenti internazionali concernenti le metodologie, la qualità e la trasparenza degli interventi di emergenza, sia attraverso l'adozione diretta di tali documenti, sia con lo sviluppo di equivalenti standard e buone pratiche all'interno delle rispettive organizzazioni.

3.3 Rispettare gli obblighi previsti dalla legislazione vigente per la figura giuridica soggettiva che l'organizzazione ha assunto e, in ogni caso, redigere lo statuto nella forma dell'atto pubblico o della scrittura privata autenticata o registrata, nonché il bilancio o il rendiconto annuale presentato in modo tale che siano distintamente evidenziate le entrate e le uscite riferite direttamente alle attività di emergenza rispetto ad eventuali altre attività intraprese dall'organizzazione medesima ancorché ispirate a fini solidaristici. Tali documenti devono essere resi pubblici attraverso i media di comune fruizione.

3.4 Operare in stretta collaborazione con le altre organizzazioni impegnate nella risposta alle emergenze, in particolare partecipando attivamente ai sistemi di coordinamento nazionali e internazionali.

3.5 Promuovere una corretta comunicazione sulle emergenze umanitarie, anche stimolando un ruolo attivo e responsabile dei media, nonché garantire un'informazione completa sui contesti di crisi, che solleciti la partecipazione del pubblico, non comprometta la sicurezza degli operatori umanitari ed eviti forme, anche involontarie, di strumentalizzazione. Ciò al fine di tutelare la dignità delle popolazioni colpite e la fede pubblica dei donatori.

3.6 Essere responsabili, nei confronti sia delle popolazioni colpite sia dei cittadini, dell'uso corretto dei fondi donati, al fine di assicurare l'efficienza e l'efficacia degli aiuti, garantendo capacità di risposta rapida ed appropriata, e perseguendo buone prassi nella gestione del personale impiegato e dei volontari, tutelandone la sicurezza e il benessere.

Art. 4

Impegni dell'organizzazione non profit verso i beneficiari

4.1 Garantire che i progetti di risposta alle emergenze siano condotti con la condivisione e il coinvolgimento dei beneficiari, rispettando laddove possibile le migliori pratiche riconosciute a livello nazionale e internazionale e perseguendo obiettivi di sostenibilità nel lungo periodo.

4.2 Garantire che l'assistenza umanitaria sia condotta in modo tale che non abbia effetti dannosi o iniqui non intenzionali nel medio e lungo periodo sulle popolazioni beneficiarie, applicando il principio del *Do no harm* - *Non nuocere* codificato a livello internazionale.

4.3 Integrare negli interventi di assistenza umanitaria delle strategie di mitigazione dei rischi che tengano conto delle capacità locali e dei programmi di prevenzione dei disastri già esistenti a livello nazionale e internazionale.

4.4 Garantire la tutela delle persone più vulnerabili, in particolare dei disabili, degli anziani, dei minori e delle donne, assicurando che i loro bisogni siano presi in considerazione nella pianificazione e nell'attuazione degli interventi.

4.5 Garantire una valutazione rigorosa dei bisogni delle popolazioni colpite dall'emergenza, definendo con chiarezza le priorità, anche in relazione alle specificità di cui gruppi peculiari di persone o singoli individui sono portatori.

Art. 5

Impegni dell'organizzazione non profit verso i donatori

5.1 Ai fini della trasparenza, della rendicontabilità e dell'accessibilità, le organizzazioni che promuovono raccolte di fondi nei contesti di emergenza forniscono, attraverso i propri canali e i media più diffusi, e con modalità facilmente accessibili, la più ampia informazione e documentazione di rendicontazione economica e sociale inerenti l'attività di raccolta fondi e la realizzazione delle azioni poste in essere in risposta all'emergenza.

5.2 L'organizzazione assicura ed eroga risposte esaurienti a chi rivolge richieste di informazione, precisando anche:

1. se trattasi di ente che raccoglie fondi per destinarli successivamente ad una o più organizzazioni non profit (*ente collettore*); in tal caso, l'ente collettore comunica quali siano l'organizzazione o le organizzazioni non profit cui saranno destinati i proventi raccolti, individuandole preferibilmente sulla base del criterio della capacità dell'organizzazione di intervenire con tempestività e di quello del radicamento sul territorio colpito dall'emergenza;
2. se trattasi di ente che raccoglie fondi per utilizzarli nella gestione diretta degli interventi di assistenza umanitaria e/o di ricostruzione (*ente utilizzatore*).

5.3 Pur considerando che le caratteristiche proprie delle emergenze, prime fra tutte l'imprevedibilità dell'accadimento e l'urgenza con cui si rende indispensabile intervenire, consentono solo parzialmente all'organizzazione di fornire *ex ante* informazioni circa obiettivi e modalità di utilizzo delle risorse raccolte, successivamente alla fase della raccolta l'ente è tenuto a produrre - entro i limiti anche temporali che le condizioni oggettive permettono - informazioni, aggiornamenti e documentazione. In particolare, l'organizzazione informa circa:

1. l'ufficio o la persona cui è attribuita la responsabilità dell'attività di raccolta fondi;
2. l'avvio della raccolta fondi e la sua conclusione;
3. se trattasi di ente collettore o di ente utilizzatore; nel primo caso esplicita quali siano le organizzazioni non profit cui saranno destinati i proventi raccolti; nel secondo caso precisa che i proventi della raccolta saranno gestiti in forma diretta;
4. le modalità attraverso cui il donatore può eseguire l'erogazione liberale e i benefici fiscali di cui può fruire, avendo cura di precisare le disposizioni normative che regolano l'applicazione dei benefici fiscali in capo al donatore;
5. la tempistica con cui renderà disponibili le informazioni di dettaglio sui proventi della raccolta e sull'utilizzo dei fondi raccolti;
6. l'entità dei proventi raccolti, la chiara definizione delle priorità e dei luoghi di intervento, gli ambiti e gli obiettivi dei progetti messi in opera, il loro andamento, la tempistica ancorché indicativa necessaria per portare a termine i progetti individuati;

7. la documentazione che sarà resa disponibile a supporto dell'attività di raccolta e dei progetti realizzati o in corso d'opera, *in primis* il rendiconto economico, la relazione di missione o il bilancio sociale, preferibilmente comprensivi di valutazione e misurazione dei risultati.

5.4 L'organizzazione assicura l'effettiva destinazione dei fondi agli interventi sull'emergenza per i quali era stato lanciato l'appello di raccolta fondi. Pur riconoscendo i limiti connessi alle donazioni vincolate nella risposta alle emergenze, un eventuale trasferimento di donazioni verso interventi in situazioni di crisi diverse – anche caratterizzate da minore visibilità mediatica o maggiore urgenza umanitaria – potrà avvenire solo con dichiarazione resa attraverso i propri canali e i media più diffusi, o qualora l'organizzazione disponga dei dati anagrafici dei donatori, attraverso comunicazioni dirette con gli stessi.

5.5 In caso di emergenza ad alta visibilità mediatica e di importante risultato di raccolta fondi, l'organizzazione garantisce una rendicontazione separata e aggiuntiva rispetto alla rendicontazione annuale di bilancio sui seguenti elementi:

1. quantità e provenienza dei fondi raccolti tramite gli appelli di emergenza;
2. interventi realizzati, anche attraverso una esplicitazione narrativa che permetta al donatore di sapere in che modo i fondi sono stati utilizzati e quali risultati concreti sono stati raggiunti;
3. attività di monitoraggio e valutazione degli interventi realizzati;
4. percentuale delle spese amministrative, di gestione e di comunicazione trattenute dall'organizzazione, rispetto all'ammontare complessivo dei fondi raccolti.

Art. 6

Impegni per una comunicazione etica e sociale

6.1 In virtù del fatto che la comunicazione prodotta dall'ente nel corso della raccolta fondi per rispondere alle emergenze nazionali e internazionali riveste un ruolo centrale nella promozione della partecipazione dei donatori fondata sulla fiducia, resa ancor più

necessaria dalla presenza di una forte componente emozionale e da una mobilitazione sociale diffusa, l'organizzazione è tenuta al pieno rispetto del Titolo VI del *Codice di autodisciplina della comunicazione commerciale*, riferito agli appelli al pubblico¹.

6.2 In considerazione del caso specifico delle emergenze umanitarie, nelle quali si possono distinguere due fasi - la fase propria dell'emergenza e quella successiva della ricostruzione - è opportuno che le organizzazioni si adoperino per:

- a) programmare con tempestività e sollecitudine un piano di comunicazione progressivo, che comprenda le due fasi sopra menzionate, al fine di garantire trasparenza, puntualità e continuità delle informazioni e degli aggiornamenti;
- b) attivare canali di comunicazione molteplici, che consentano efficacia e rapidità nello scambio di informazioni e di aggiornamenti con i donatori e più in generale con l'opinione pubblica;
- c) comunicare con chiarezza, soprattutto nei messaggi visivi, l'identità dell'ente, le finalità della raccolta, se l'ente utilizza direttamente le risorse raccolte o se le distribuirà ad altre organizzazioni non profit;
- d) predisporre una pagina web, facilmente identificabile e fruibile, attraverso la quale informare circa gli interventi che si intendono realizzare per fronteggiare l'emergenza e aggiornare circa l'evoluzione e lo sviluppo degli stessi;
- e) avvalersi in via preferenziale, per le campagne di comunicazione, di pubblicitari o di agenzie di pubblicità vincolate al *Codice di autodisciplina della comunicazione commerciale* attraverso le associazioni di categoria cui appartengono, oppure di

¹ Codice di autodisciplina della comunicazione commerciale, Titolo VI Comunicazione sociale, art. 46 Appelli al pubblico - Istituto dell'Autodisciplina Pubblicitaria - www.iap.it

“È soggetto alle norme del presente Codice qualunque messaggio volto a sensibilizzare il pubblico su temi di interesse sociale, anche specifici, o che sollecita, direttamente o indirettamente, il volontario apporto di contribuzioni di qualsiasi natura, finalizzate al raggiungimento di obiettivi di carattere sociale. Tali messaggi devono riportare l'identità dell'autore e del beneficiario della richiesta, nonché l'obiettivo sociale che si intende raggiungere. I promotori di detti messaggi possono esprimere liberamente le proprie opinioni sul tema trattato, ma deve risultare chiaramente che trattasi di opinioni dei medesimi promotori e non di fatti accertati. Per contro i messaggi non devono:

1. sfruttare indebitamente la miseria umana nuocendo alla dignità della persona, né ricorrere a richiami scioccanti tali da ingenerare ingiustificatamente allarmismi, sentimenti di paura o di grave turbamento;
2. colpevolizzare o addossare responsabilità a coloro che non intendano aderire all'appello;
3. presentare in modo esagerato il grado o la natura del problema sociale per il quale l'appello viene rivolto;
4. sovrastimare lo specifico o potenziale valore del contributo all'iniziativa;
5. sollecitare i minori ad offerte di denaro.

professionisti i quali, anche se non iscritti ad alcuna associazione, accettino di volta in volta tali regole, secondo quanto già previsto alle lettere b) e d) delle Norme preliminari e generali del *Codice di autodisciplina della comunicazione commerciale*.

6.3 Nel caso di raccolta fondi attraverso l'attivazione di numerazione solidale per il tramite degli operatori di telefonia mobile, considerando che il mezzo telefonico sollecita e agevola il compimento immediato della donazione - sia per la modesta entità dell'erogazione liberale richiesta, sia per le modalità esecutive della donazione che non comportano incombenze per i cittadini - è opportuno che l'organizzazione si adoperi per consentire ai donatori di acquisire la più ampia informazione sul caso di emergenza in essere e sui progetti sostenuti dall'organizzazione che promuove la raccolta.

Art.7

Impegni dell'Agenzia per il terzo settore

7.1 L'Agenzia per il terzo settore si impegna a istituire, tenere aggiornato e pubblicizzare in forme adeguate l'Elenco delle Organizzazioni che abbiano aderito alle presenti Linee guida, svolgendo, nelle forme e modalità consentite dalle proprie attribuzioni istituzionali e tenuto conto delle diverse caratteristiche e del volume delle attività delle organizzazioni medesime, compiti di vigilanza sul rispetto dei contenuti delle presenti Linee guida. A tal fine, l'Agenzia:

- a)** dispone, previa istruttoria, l'inserimento nell'Elenco delle organizzazioni che ne abbiano fatto richiesta e che abbiano dichiarato di rispettare gli impegni contenuti nelle *Linee guida per le buone prassi e la raccolta dei fondi nei casi di emergenza umanitaria*;
- b)** effettua, anche mediante apposite strutture e nei limiti delle proprie attribuzioni istituzionali, il monitoraggio sul rispetto degli impegni assunti dalle organizzazioni inserite nell'Elenco;
- c)** segnala all'organizzazione il mancato rispetto di uno o più degli impegni assunti,

assegna un termine per provvedere e disporre, in relazione alla gravità delle condotte e all'accertamento della negligenza da parte dell'organizzazione nel porre in essere le dovute azioni di rimedio, la cancellazione dall'Elenco;

- d)** consente alle organizzazioni inserite nell'Elenco, e che rispettino tutti gli impegni contenuti in queste Linee guida, di utilizzare nel proprio materiale informativo e divulgativo apposita dicitura o logo distintivo che renda visibile l'adesione alle *Linee guida per le buone prassi e la raccolta dei fondi nei casi di emergenza umanitaria*.

7.2 Le organizzazioni richiedenti l'inserimento nell'apposito Elenco sono tenute a garantire e dimostrare una comprovata esperienza nella risposta alle emergenze umanitarie e nella raccolta fondi. A tal fine sono tenuti in considerazione:

- a) per le emergenze nazionali, il registro nazionale delle organizzazioni di volontariato del Dipartimento della Protezione Civile;
- b) per le emergenze internazionali, l'elenco delle ONG idonee tenuto dal Ministero degli Affari Esteri ai sensi della legge 49/1987, ovvero le liste dei partner riconosciuti dalla Direzione Generale Affari Umanitari e Protezione Civile dell'Unione Europea (DG ECHO).

7.3 Le organizzazioni richiedenti l'inserimento nell'apposito Elenco si impegnano inoltre:

- a)** a operare con spirito di leale collaborazione con l'Agenzia per il terzo settore, mettendo a disposizione della stessa lo statuto, il bilancio e/o il rendiconto consuntivo, nonché su richiesta dell'Agenzia ogni altra documentazione o informazione necessaria alle funzioni di vigilanza;
- b)** a trasmettere all'Agenzia, dietro esplicita richiesta, una relazione redatta secondo criteri stabiliti dalla stessa, in cui si espliciti il rispetto degli impegni contenuti nelle presenti Linee guida;
- c)** a far conoscere al donatore e mettere a sua disposizione copia delle presenti Linee guida, qualora l'organizzazione che raccoglie i fondi abbia aderito alle stesse.

7.4 L'Agenzia si impegna a promuovere la cultura e i principi dell'aiuto umanitario, anche diffondendo standard ed esempi di buone pratiche, in particolare presso le istituzioni, le pubbliche amministrazioni, i media e i soggetti privati impegnati nel finanziamento e nella comunicazione dei progetti di emergenza.

7.5 L'Agenzia si impegna a promuovere la costituzione di luoghi di incontro e di confronto con i soggetti attivi nella risposta alle emergenze umanitarie.

ALLEGATO DOCUMENTALE

**CODICI DI CONDOTTA E PRINCIPALI STRUMENTI
DELL’AZIONE UMANITARIA**



Di seguito sono elencati alcuni codici di condotta e alcuni strumenti dell'azione umanitaria selezionati in virtù della loro peculiarità di principi e prassi riconosciuti e applicati, tanto a livello nazionale quanto internazionale, dai vari attori impegnati nelle emergenze.

Sono documenti volti da un lato a richiamare con vigore i principi e le disposizioni del diritto internazionale umanitario, e dall'altro a definire e misurare i criteri che la comunità umanitaria è chiamata ad utilizzare al fine di garantire che l'aiuto abbia un impatto sostenibile nel lungo termine e sia rilevante, adeguato, efficace, efficiente e trasparente.

Per alcuni documenti, in considerazione del loro valore e della cultura che hanno saputo diffondere rispetto ai principi che ispirano l'assistenza umanitaria e alle modalità di gestione delle emergenze, viene proposto il testo nella sua interezza, al fine di sollecitare una lettura più approfondita e integrata delle presenti linee guida, con riferimento in particolare all'articolo 2 (*Principi etici e buone prassi*).



• ***Codice di condotta per il movimento internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa e per le organizzazioni non governative relativo alle operazioni di soccorso in caso di disastri***

Documento che sintetizza le norme e i principi fondamentali in materia riconosciuti a livello internazionale; promosso nel 1994 dal Comitato Internazionale della Croce Rossa, dalla Federazione Internazionale della Croce Rossa e Mezza Luna Rossa e da organizzazioni non governative impegnate nell'assistenza umanitaria quali, *Caritas Internationalis, Catholic Relief Services, International Save the Children Alliance, Lutheran World Federation, Oxfam, The World Council of Churches*.

Per il testo in lingua originale si rinvia al sito web del Comitato Internazionale della Croce Rossa: www.icrc.org

-
- **Linee Guida sull'uso dei mezzi militari e di difesa civile nell'ambito di interventi internazionali in caso di calamità – Oslo Guidelines –**
 - **Linee Guida sull'uso di mezzi militari e di difesa civile a sostegno di attività umanitarie delle Nazioni Unite nelle emergenze complesse – MCDA Guidelines –**

Entrambe le linee guida rappresentano documenti di riferimento sia per il personale civile che militare, impegnato in attività di gestione delle crisi umanitarie in caso di disastri e di emergenze complesse.

Il primo documento è stato redatto nel 1994 con il contributo di numerosi Stati, Organizzazioni Internazionali e diversi uffici ed Agenzie delle Nazioni Unite; è stato aggiornato e rilanciato nel 2006 dall'Ufficio delle Nazioni Unite per il Coordinamento degli Affari Umanitari (OCHA) a seguito del notevole aumento di eventi naturali disastrosi accaduti negli anni successivi alla prima pubblicazione.

Il secondo documento è stato realizzato nel 2003 nell'ambito del Progetto *Military and Civil Defence Assets - MCDA Project* - delle Nazioni Unite sotto il coordinamento dell'Unità di Difesa Militare e Civile di OCHA e con la collaborazione di numerosi Stati ed Organizzazioni Internazionali in rappresentanza della comunità internazionale umanitaria.

Per la visione di entrambi i documenti in lingua originale si rinvia al sito web di OCHA: www.unocha.org

- **Guida per la valutazione dell'assistenza umanitaria nelle emergenze complesse**

Documento emanato nel 1999 dal *Development Assistant Committee* (DAC) dell'Organizzazione per la Cooperazione Economica e lo Sviluppo (OCSE); contiene criteri internazionalmente riconosciuti per la valutazione dell'efficacia e dell'impatto dell'aiuto umanitario, indirizzati ai grandi donatori nelle emergenze umanitarie e nello stesso tempo alle Agenzie delle Nazioni Unite, alle ONG, ed alle diverse organizzazioni coinvolte nell'assistenza umanitaria.

Per il testo in lingua originale si rinvia al sito web dell'OCSE: www.oecd.org

- **Carta umanitaria e Norme minime di risposta in caso di disastri**

Documenti realizzati nell'ambito del progetto *Sphère*, iniziativa intrapresa nel 1997 da un gruppo di ONG umanitarie e dal movimento della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa con l'obiettivo di elaborare una dichiarazione dei principi fondamentali che regolano l'azione umanitaria, riaffermando il diritto alla protezione e all'assistenza delle popolazioni colpite da calamità naturali e antropiche, nonché norme minime universali di intervento nelle aree chiave dell'assistenza umanitaria per migliorare la qualità dell'aiuto alle popolazioni colpite da disastri, incrementando l'efficacia e la trasparenza dell'azione umanitaria nella risposta alle emergenze; questo processo ha condotto alla pubblicazione, nel 2000, del primo *Manuale Sfera (Sphère Handbook)*, comprensivo anche dei documenti menzionati. La terza edizione aggiornata è del 2011.

La prima edizione italiana del *Manuale Sfera* è stata realizzata nel 2009 a cura della Croce Rossa Italiana.

Per maggiori informazioni sul progetto *Sphère* e per visionare i documenti sia in lingua originale che in italiano, si rinvia al sito web dell'intero progetto: www.sphereproject.org

- **I Principi e le Buone Pratiche del Donatore Umanitario**

Impegni comuni adottati in materia di buone pratiche nell'ambito dei finanziamenti, della gestione e relativa *accountability* dell'azione umanitaria. Sono stati approvati a Stoccolma nel 2003, nell'ambito dell'iniziativa del *Buon Donatore Umanitario (Good Humanitarian Donorship)* che contava la partecipazione di 16 Paesi, fra cui diversi Stati membri dell'Unione Europea, Stati Uniti, Giappone, Svizzera, e altri, nonché della Commissione Europea. All'iniziativa attualmente aderiscono 37 membri.

Per maggiori informazioni sul progetto e la visione dei *Principi e le Buone del Buon Donatore Umanitario*, si rinvia al sito web tematico dedicato: www.goodhumanitariandonorship.org

- **Codice di buone pratiche nella gestione e supporto del personale impiegato nell'aiuto internazionale**

Codice sulla gestione delle risorse umane come parte strategica per il raggiungimento degli obiettivi dell'aiuto internazionale. Emanato nel 2003 da *People In Aid*, organizzazione non governativa di secondo livello con sede a Londra. Essa riunisce varie organizzazioni nell'ambito della cooperazione internazionale che hanno deciso di adottare il Codice in questione e sono verificate periodicamente da *People in Aid*, attraverso differenti processi di certificazione.

Per il testo in lingua originale si rinvia al sito web di *People in Aid*: www.peopleinaid.org

- **Consenso Europeo sull'Aiuto Umanitario** e suo allegato: **Principi, norme e criteri di valutazione dell'aiuto umanitario**

Dichiarazione comune adottata alla fine del 2007 dal Consiglio e dai rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, dal Parlamento europeo e dalla Commissione europea sulla visione e gestione dell'aiuto umanitario da parte dell'Unione Europea nei paesi terzi. La dichiarazione congiunta ha l'obiettivo di favorire il coordinamento tra le istituzioni dei 27 paesi dell'Unione, per realizzare una strategia concreta che permetta di portare soccorsi in tempi brevissimi alle persone nel mondo colpite da conflitti o da catastrofi naturali, basandosi su principi comuni, sulle buone pratiche in materia di aiuto umanitario, sull'esperienza dell'organizzazione delle Nazioni Unite e della società civile, oltre che di attivare iniziative di prevenzione dei rischi e meccanismi di allerta precoce. Attualmente rappresenta il documento di riferimento in materia a livello comunitario.

Per la traduzione ufficiale in lingua italiana si rinvia al sito web della Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea relativamente alla pubblicazione 2008/C 25/01: <http://eur-lex.europa.eu/it>

- **Codice Etico e di buona condotta per i soci e i dipendenti della Croce Rossa Italiana**

Codice di comportamento adottato nel 2010 dalla Croce Rossa Italiana (C.R.I.), cui hanno l'obbligo di attenersi e conformarsi coloro che, a qualsiasi titolo fanno parte dell'organizzazione e agiscono in essa. Documento finalizzato alla realizzazione di un sistema di azione teso a garantire procedure e comportamenti legittimi, leciti, efficaci ed efficienti e trasparenti, che soddisfino i bisogni della collettività.

Per la visione del Codice si rinvia al sito della C.R.I.: www.cri.it

Codice di condotta per il movimento internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa e per le organizzazioni non governative relativo alle operazioni di soccorso in caso di disastri¹

A cura della Federazione Internazionale delle Società di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa e del Comitato Internazionale della Croce Rossa²

Finalità

Il presente Codice di condotta si propone di preservare i nostri principi di comportamento. Non tratta dettagli operativi, quali il modo di calcolare le razioni alimentari o di allestire un campo di rifugiati; cerca invece di salvaguardare importanti criteri di indipendenza, efficacia e impatto ai quali si ispirano le ONG che prestano soccorso in caso di disastri e il Movimento Internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa. È un codice volontario, la cui applicazione si basa sulla determinazione delle organizzazioni che vi aderiscono a rispettare le norme in esso definite.

In caso di conflitto armato, il presente Codice di condotta sarà interpretato e applicato in conformità al diritto internazionale umanitario.

Il Codice di condotta viene presentato per primo. Seguono tre allegati, in cui si descrive l'ambiente di lavoro che vorremmo si instaurasse, ad opera dei governi ospitanti, dei governi donatori e delle organizzazioni intergovernative, per agevolare l'efficacia degli interventi di assistenza umanitaria.

Definizioni

- **ONG:** organizzazioni non governative. L'espressione è qui riferita a organizzazioni, nazionali e internazionali, costituite indipendentemente dai governi dei paesi in cui sono state fondate.
- **OUNG:** per le finalità del presente testo è stata coniata l'espressione "Organizzazione Umanitaria Non Governativa", che designa le componenti del Movimento Internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa (che sono il Comitato Internazionale della Croce Rossa, la Federazione Internazionale delle Società di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa e le sue Società Nazionali associate) e le ONG come definite sopra. Il Codice si riferisce specificamente alle OUNG che partecipano alla risposta in caso di disastri.
- **OIG:** organizzazioni Intergovernative. L'espressione indica le organizzazioni costituite da più governi, e comprende tutte le agenzie delle Nazioni Unite e organizzazioni regionali.

¹ Estratto dalla prima edizione italiana 2009 del *Manuale Sfera*, a cura della Croce Rossa Italiana.

² Promosso da: Caritas Internationalis*, Catholic Relief Services*, Federazione Internazionale delle Società di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa*, International Save the Children Alliance*, Federazione Luterana Mondiale*, Oxfam*, Consiglio Mondiale delle Chiese*, Comitato Internazionale della Croce Rossa (* membri dello *Steering Committee for Humanitarian Response*).

-
- **Disastro:** si definisce disastro un evento calamitoso che provoca morti, gravi sofferenze umane e angoscia, oltre che danni materiali su vasta scala.

CODICE DI CONDOTTA

Principi di comportamento per il movimento internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa e per le ONG nell'attuazione di programmi di risposta a disastri.

1. L'imperativo umanitario al primo posto

- Il diritto di ricevere assistenza umanitaria e quello di prestarla sono principi umanitari fondamentali di cui dovrebbero godere i cittadini di tutti i paesi. In quanto membri della comunità internazionale, noi riconosciamo il nostro obbligo a prestare assistenza umanitaria dovunque sia necessario.
- Ne consegue che il libero accesso alle popolazioni colpite è di importanza fondamentale nell'esercizio di tale responsabilità. La prima motivazione della nostra risposta è quella di alleviare la sofferenza di coloro che sono meno in grado di resistere allo stress provocato dal disastro.
- Quando portiamo aiuto umanitario, non si tratta di un aiuto politico o di parte, e non deve essere considerato tale.

2. L'aiuto è portato indipendentemente da razza, credo religioso o nazionalità dei beneficiari, e senza distinzioni di alcun genere. Le priorità degli aiuti sono valutate unicamente in base alle necessità

- Ogni qualvolta sia possibile, la prestazione dei soccorsi si baserà sulla valutazione approfondita dei bisogni delle vittime e delle capacità locali già mobilitate per far fronte a quei bisogni.
- La totalità dei nostri programmi rispecchierà considerazioni di proporzionalità. Le sofferenze devono essere alleviate ovunque si manifestino; la vita è ugualmente preziosa in qualsiasi luogo. Gli aiuti che portiamo saranno proporzionali alle sofferenze che cercano di alleviare.
- Applicando questo approccio, riconosciamo il ruolo essenziale che le donne svolgono nelle comunità soggette a disastri, e assicureremo che i nostri programmi sostengano il loro ruolo, e non lo sminuiscano. Tale politica universale, imparziale e indipendente può trovare attuazione efficace solo se noi e i nostri partner avremo accesso alle risorse necessarie per portare soccorsi in modo equo, e se avremo la possibilità di accedere a tutte le vittime del disastro.

3. Gli aiuti non saranno utilizzati per favorire un particolare punto di vista politico o religioso

- Gli aiuti umanitari saranno portati secondo i bisogni degli individui, delle famiglie e delle comunità. Fermo restando il diritto delle ONG di abbracciare opinioni politiche o religiose, noi affermiamo che l'assistenza non dipenderà dall'adesione dei beneficiari a tali opinioni.

-
- Non vincoleremo la promessa, la consegna o la distribuzione degli aiuti all'adesione o accettazione di un particolare credo politico o religioso.

4. Ci impegneremo a non essere strumento della politica estera dei governi

- Le OUNG sono organizzazioni che operano in maniera indipendente dai governi. Di conseguenza, siamo noi stessi a definire le nostre politiche e strategie di implementazione, e non intendiamo attuare la politica di nessun governo, se non nella misura in cui essa coincida con la nostra politica indipendente.
- Non permetteremo mai, a noi stessi o a coloro che lavorano per noi, di essere usati, intenzionalmente o per negligenza, per raccogliere informazioni politicamente, militarmente o economicamente sensibili in favore di governi o altri organismi che possano perseguire finalità non strettamente umanitarie, né agiremo come strumenti della politica estera dei governi donatori.
- Impiegheremo i mezzi che otterremo per rispondere a bisogni, e il supporto che riceveremo in tal senso non dovrebbe essere motivato dal bisogno del donatore di sbarazzarsi delle sue eccedenze, né dall'interesse politico di un donatore in particolare.
- Apprezziamo e incoraggiamo l'offerta di lavoro e donazioni volontarie da parte di persone interessate a sostenere la nostra opera, e riconosciamo l'indipendenza dell'azione mossa da tali motivazioni. Al fine di salvaguardare la nostra indipendenza, cercheremo di non dipendere da una sola fonte di finanziamenti.

5. Rispetteremo culture e usanze

- Ci impegneremo a rispettare la cultura, le strutture e le usanze delle comunità e dei paesi in cui operiamo.

6. Cercheremo di fondare la risposta al disastro sulle capacità locali

- Anche in una situazione di disastro, ogni persona e comunità possiede capacità, oltre che vulnerabilità. Dove possibile, noi rafforzeremo queste capacità impiegando personale locale, acquistando materiali locali e servendoci di imprese locali.
- Dove possibile, opereremo attraverso le OUNG locali come partner per la pianificazione e l'attuazione degli interventi, e collaboreremo con le strutture governative locali laddove opportuno.
- Daremo alta priorità all'adeguato coordinamento tra le nostre risposte all'emergenza. I soggetti più indicati a tale fine sono quelli più direttamente coinvolti nelle operazioni di soccorso all'interno dei paesi interessati, e dovrebbero includere rappresentanti degli organismi competenti delle Nazioni Unite.

7. Si troveranno i modi per coinvolgere i beneficiari del programma nella gestione degli aiuti

- L'assistenza prestata in risposta a un disastro non deve mai essere imposta ai suoi destinatari. Il modo migliore per garantire soccorsi efficaci e ricostruzione durevole è quello di coinvolgere i beneficiari nella pianificazione, gestione e attuazione dei programmi di assistenza. Noi ci impegneremo per ottenere la piena collaborazione della comunità ai nostri programmi di soccorso e ricostruzione.

8. Gli aiuti umanitari devono mirare a ridurre la futura vulnerabilità ai disastri, oltre che far fronte a bisogni essenziali

- Tutte le attività di soccorso hanno ripercussioni, positive o negative, sulle prospettive di sviluppo a lungo termine.
- Nel riconoscere questo dato di fatto, noi ci sforzeremo di realizzare programmi di soccorso in grado di ridurre attivamente la vulnerabilità dei beneficiari in caso di disastri futuri, e di contribuire a creare stili di vita sostenibili. Nella pianificazione e nella gestione dei nostri programmi di soccorso, rivolgeremo un'attenzione particolare agli aspetti ambientali. Ci sforzeremo anche di ridurre al minimo l'impatto negativo dell'assistenza umanitaria, cercando di evitare la prolungata dipendenza dei beneficiari dagli aiuti esterni.

9. Ci riteniamo responsabili tanto di fronte a coloro che cerchiamo di assistere, quanto di fronte a coloro dai quali accettiamo risorse

- Noi svolgiamo spesso la funzione di collegamento istituzionale tra coloro che desiderano prestare assistenza e coloro che ne hanno bisogno in una situazione di disastro. Per questo ci riteniamo responsabili di fronte a entrambi.
- Tutti i nostri rapporti con donatori e beneficiari saranno improntati da un'attitudine di apertura e trasparenza. Riconosciamo la necessità di rendere conto delle nostre attività sia dal punto di vista finanziario, sia in termini di efficacia.
- Riconosciamo l'obbligo ad assicurare l'appropriato controllo della distribuzione degli aiuti e di eseguire regolari valutazioni dell'impatto dell'assistenza prestata.
- Cercheremo anche di rendere conto apertamente dell'impatto del nostro operato, e dei fattori che limitano o intensificano tale impatto.
- I nostri programmi saranno basati su parametri elevati di professionalità e competenza, al fine di ridurre al minimo gli sprechi di risorse preziose.

10. Nelle nostre attività di informazione, divulgazione e pubblicità, riconosceremo le vittime del disastro nella loro dignità di esseri umani e non come oggetti inermi

- Non si deve mai perdere il rispetto per le vittime del disastro come partner di pari livello nell'azione. Nelle nostre attività di informazione pubblica, presenteremo un quadro oggettivo della situazione del disastro, evidenziando capacità e aspirazioni delle vittime e non soltanto le loro vulnerabilità e paure.
- Mentre collaboreremo con i mezzi di comunicazione per incentivare la risposta pubblica, non permetteremo che esigenze di pubblicità esterna o interna prendano il sopravvento sull'obiettivo di portare il massimo dell'assistenza.
- Eviteremo di entrare in competizione, per ragioni di visibilità mediatica, con altre organizzazioni coinvolte nella risposta al disastro, laddove questo possa andare a detrimento del servizio fornito ai beneficiari o della sicurezza del nostro personale o dei beneficiari.

L'ambiente di lavoro

Avendo convenuto unilateralmente di impegnarci a rispettare il Codice enunciato sopra, presentiamo qui di seguito alcune linee guida indicative per descrivere l'ambiente

di lavoro che vorremmo si instaurasse ad opera di governi donatori, governi ospitanti e organizzazioni intergovernative, in primo luogo le agenzie delle Nazioni Unite, per agevolare l'efficace partecipazione delle OUNG nella risposta al disastro.

Queste linee guida sono presentate a titolo orientativo. Non sono giuridicamente vincolanti, né ci aspettiamo che governi o OIG esprimano la loro adesione sottoscrivendo un documento, anche se questo può essere un obiettivo da perseguire in futuro. Le presentiamo con spirito di apertura e collaborazione in modo che i nostri partner sappiano qual è la relazione ideale che auspichiamo si instauri con loro.

Allegato I: Raccomandazioni ai governi dei paesi colpiti da disastri

1. I governi dovrebbero riconoscere e rispettare l'operato indipendente, umanitario e imparziale delle OUNG

Le OUNG sono organismi indipendenti. I governi ospitanti dovrebbero rispettare questa condizione di indipendenza e imparzialità.

2. I governi ospitanti dovrebbero favorire il rapido accesso delle OUNG alle vittime del disastro

Affinché le OUNG possano operare nel pieno rispetto dei loro principi umanitari, deve essere garantito loro l'accesso rapido e imparziale alle vittime del disastro, perché possano portare assistenza umanitaria. È compito del governo ospitante, nell'esercizio della sua responsabilità sovrana, non ostacolare tale assistenza e accettare l'azione imparziale e apolitica delle OUNG.

I governi ospitanti dovrebbero agevolare il rapido ingresso del personale di soccorso, in particolare sospendendo l'obbligo dei visti di transito, di entrata e di uscita, oppure facendo in modo che tali visti siano rilasciati in tempi brevi.

I governi dovrebbero garantire il permesso di sorvolo e i diritti di atterraggio a velivoli che trasportano beni e personale di soccorso, per la durata della fase dei soccorsi all'emergenza.

3. I governi dovrebbero agevolare il rapido flusso dei beni di soccorso e delle informazioni in situazioni di disastro

Materiali e attrezzature di soccorso vengono introdotti in un paese al solo scopo di alleviare la sofferenza, non per ricavarne guadagni o vantaggi di tipo commerciale. Dovrebbe essere consentito il libero passaggio dei materiali di soccorso, e non dovrebbero essere imposte restrizioni quali richieste di certificati consolari o fatture, licenze di importazione e/o esportazione, tasse di importazione, diritti di atterraggio o tasse portuali.

Il governo ricevente dovrebbe agevolare l'importazione temporanea delle attrezzature necessarie ai soccorsi, ivi compresi veicoli, velivoli leggeri e strumenti di telecomunicazione, sospendendo provvisoriamente le restrizioni in materia di licenze o registrazione. Analogamente, i governi non dovrebbero porre restrizioni alla riesportazione delle stesse attrezzature al termine di un'operazione di soccorso.

Per facilitare le comunicazioni nella situazione di disastro, i governi ospitanti sono sollecitati ad assegnare alcune frequenze radio che le organizzazioni impegnate nei soccorsi possano utilizzare per le comunicazioni nazionali e internazionali, e a rendere note queste frequenze alla comunità attiva nella risposta ai disastri, prima che si verifichi un disastro. I governi dovrebbero autorizzare il personale di soccorso a utilizzare tutti i mezzi di comunicazione necessari allo svolgimento delle operazioni.

4. I governi dovrebbero cercare di fornire un servizio coordinato di pianificazione e informazione in relazione al disastro

La pianificazione e il coordinamento generale delle operazioni di soccorso sono fondamentalmente responsabilità del governo ospitante. Pianificazione e coordinamento possono risultare notevolmente migliorati se le OUNG sono opportunamente informate sui bisogni di soccorso e sui sistemi governativi di pianificazione e attuazione, oltre che sui rischi per la sicurezza che potrebbero incontrare. Si esortano i governi a fornire queste informazioni alle OUNG.

Per agevolare il coordinamento efficiente e l'efficace utilizzazione dei soccorsi prestati, si esortano i governi ospitanti a designare, prima che si verifichi un disastro, un unico referente che faccia da raccordo tra le OUNG in arrivo e le autorità locali.

5. Soccorsi in caso di conflitto armato

In caso di conflitto armato, le operazioni di soccorso sono regolate dalle disposizioni del diritto internazionale umanitario.

Allegato II: Raccomandazioni ai governi donatori

1. I governi donatori dovrebbero riconoscere e rispettare l'azione indipendente, umanitaria e imparziale delle OUNG

Le OUNG sono organismi indipendenti, e i governi donatori dovrebbero rispettarne l'imparzialità. I governi donatori non dovrebbero usare le OUNG per favorire obiettivi politici o ideologici di nessun genere.

2. I governi donatori dovrebbero fornire i finanziamenti con la garanzia di indipendenza operativa

Le OUNG accettano finanziamenti e supporto materiale dai governi donatori con lo stesso spirito di umanità e indipendenza dell'azione che caratterizza la loro assistenza alle vittime del disastro. L'attuazione delle operazioni di soccorso è fondamentalmente responsabilità dell'OUNG interessata, e verrà eseguita secondo le strategie di quella OUNG.

3. I governi donatori dovrebbero usare i propri poteri per facilitare l'accesso delle OUNG alle vittime del disastro

I governi donatori dovrebbero riconoscere l'importanza di assumersi una parte della responsabilità per la sicurezza e la libertà di accesso del personale delle OUNG alle

zone del disastro. In caso di necessità, dovrebbero essere disposti a esercitare azioni diplomatiche in proposito presso i governi ospitanti.

Allegato III: Raccomandazioni alle organizzazioni intergovernative

1. Le OIG dovrebbero riconoscere nelle OUNG, locali e straniere, dei collaboratori preziosi

Le OUNG sono disponibili a collaborare con le NU e altre organizzazioni intergovernative per rispondere al meglio al disastro. Fanno questo in uno spirito di collaborazione che rispetta l'integrità e l'indipendenza di tutte le parti. Le organizzazioni intergovernative devono rispettare l'indipendenza e l'imparzialità delle OUNG. Nella pianificazione dei soccorsi, le agenzie delle NU dovrebbero consultare le OUNG.

2. Le OIG dovrebbero coadiuvare i governi ospitanti nella definizione di un quadro generale di coordinamento dei soccorsi internazionali e locali

In genere, in caso di disastri che richiedono una risposta internazionale, le OUNG non hanno il mandato per fornire il quadro di coordinamento generale. Tale responsabilità ricade sul governo ospitante e sulle competenti autorità delle NU. Questi sono esortati a svolgere tale compito con tempestività ed efficacia, nell'interesse dello Stato colpito e della comunità nazionale e internazionale impegnata nella risposta al disastro. In ogni caso, le OUNG dovrebbero compiere ogni sforzo per garantire l'efficace coordinamento dei propri servizi.

In caso di conflitto armato, le operazioni di soccorso sono regolate dalle disposizioni del diritto internazionale umanitario.

3. Le OIG dovrebbero estendere alle OUNG le misure di sicurezza e protezione fornite alle istituzioni delle NU

Laddove vengano forniti servizi di sicurezza alle organizzazioni intergovernative, gli stessi servizi dovrebbero essere estesi alle OUNG loro partner operativi, se richiesti.

4. Le OIG dovrebbero fornire alle OUNG lo stesso accesso alle informazioni di rilievo garantito alle istituzioni delle Nazioni Unite

Si esortano le OIG a condividere con le OUNG loro partner operativi tutte le informazioni relative all'attuazione di una efficace risposta al disastro.

Carta umanitaria

*estratta dal Manuale Sfera
prima edizione italiana 2009, realizzata a cura della Croce Rossa italiana*

Le organizzazioni umanitarie che si impegnano ad applicare questa Carta e le Norme minime cercheranno di raggiungere determinati livelli di servizio per le persone colpite da calamità naturale o da conflitto armato, e di promuovere il rispetto dei principi umanitari fondamentali.

La Carta umanitaria esprime l'impegno delle organizzazioni umanitarie nei confronti di questi principi e nell'attuazione delle Norme minime. Tale impegno si basa sul riconoscimento da parte delle organizzazioni umanitarie dei propri obblighi etici, e rispecchia i doveri e i diritti sanciti dal diritto internazionale, nei confronti dei quali gli Stati e le altre parti in causa hanno obblighi ben definiti.

La Carta riguarda i requisiti di base per il sostentamento e il rispetto della dignità di chi è colpito da calamità o da conflitto. Le Norme minime che seguono sono volte a quantificare tali requisiti in relazione al bisogno di: acqua, servizi igienico-sanitari, nutrizione, cibo, rifugi e assistenza sanitaria. Insieme, la Carta umanitaria e le Norme minime concorrono a formare una struttura operativa per rendere l'assistenza umanitaria sempre più efficace e trasparente.

1. Principi

Riaffermiamo la nostra convinzione sull'imperativo umanitario e sul suo primato, cioè il dovere di compiere tutti i passi possibili per prevenire o alleviare le sofferenze umane causate da conflitti o da calamità, e che i civili da queste colpiti hanno il diritto a ricevere protezione e assistenza.

Sulla base di tale convinzione, che si rispecchia nel diritto internazionale umanitario e si fonda sul principio di umanità, offriamo i nostri servizi di organizzazioni umanitarie. Opereremo secondo i principi di umanità e imparzialità, e secondo gli altri principi espressi nel *Codice di condotta per il movimento internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa e per le Organizzazioni non Governative (ONG) relativo alle operazioni di soccorso in caso di disastri* (1994).

La Carta umanitaria afferma l'importanza fondamentale dei seguenti principi:

1.1 Il diritto di vivere con dignità

Questo diritto si fonda sulle misure giuridiche relative al diritto alla vita, ad un livello di vita adeguato e alla libertà da trattamenti o punizioni crudeli, inumani o degradanti. Riteniamo che il diritto degli individui alla vita implichi quello di usufruire dell'applicazione di misure atte a salvaguardarne la vita dove essa sia minacciata, ed il corrispondente dovere degli altri di adottare tali misure. È implicito in ciò il dovere di non impedire od ostacolare la prestazione di assistenza finalizzata a salvare vite. Inoltre,

il diritto internazionale umanitario contiene provvedimenti specifici sull'assistenza alle popolazioni civili durante i conflitti, vincolando gli Stati e le altre parti in causa ad autorizzare l'assistenza umanitaria imparziale nei casi in cui la popolazione civile sia priva di beni e servizi essenziali.¹

1.2 La distinzione tra combattenti e non-combattenti

Questa è la distinzione che sta alla base della Convenzione di Ginevra del 1949 e dei relativi Protocolli aggiuntivi del 1977. Questo principio fondamentale è stato sempre più eroso, come dimostra l'enorme aumento del numero di vittime civili nella seconda metà del Novecento. La definizione di "guerra civile", attribuita ai conflitti interni, non deve farci perdere di vista la necessità di distinguere fra chi è attivamente impegnato nelle ostilità e i civili e gli altri soggetti (compresi i malati, i feriti e i prigionieri) che non vi prendono parte diretta. I non-combattenti sono protetti dal diritto internazionale umanitario e hanno diritto all'immunità dagli attacchi.²

1.3 Il principio del non-respingimento

In base a questo principio, nessun rifugiato/a verrà (ri)mandato/a in un paese dove la sua vita si troverebbe in pericolo a causa della razza, della religione, della nazionalità, dell'appartenenza a un particolare gruppo sociale o dell'opinione politica; o dove vi siano fondati motivi di credere che rischierebbe di essere sottoposto/a a tortura.³

2. Ruoli e responsabilità

2.1 Riconosciamo che i bisogni primari delle persone colpite da calamità o vittime di conflitto vengono soddisfatti in primo luogo attraverso i loro stessi sforzi, e riconosciamo il ruolo primario dello Stato e la sua responsabilità a prestare assistenza quando la gravità della situazione rende insufficiente la capacità delle persone coinvolte di fronteggiarla.

2.2 Il diritto internazionale riconosce che le persone colpite da calamità o vittime di conflitto hanno diritto alla protezione e all'assistenza. Definisce gli obblighi giuridici degli Stati o dei soggetti belligeranti nel prestare tale assistenza o autorizzare che venga prestata, nonché a impedire e astenersi da comportamenti che violino i diritti

¹ Articoli 3 e 5 della *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*, 1948; articoli 6 e 7 della *Convenzione internazionale sui diritti civili e politici*, 1966; articolo 3, comune alle quattro *Convenzioni di Ginevra* del 1949; articoli 23, 55 e 59 della *Quarta Convenzione di Ginevra*; articoli 69-71 del *I Protocollo aggiuntivo* del 1977; articolo 18 del *II Protocollo aggiuntivo* del 1977, e altre norme pertinenti del diritto internazionale umanitario; *Convenzione contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti*, 1984; articoli 10, 11 e 12 della *Convenzione internazionale sui diritti economici, sociali e culturali*, 1966; articoli 6, 37 e 24 della *Convenzione sui diritti dell'infanzia*, 1989; e altri punti del diritto internazionale.

² La distinzione tra combattenti e non-combattenti è il principio che sta alla base del diritto internazionale umanitario. Si veda in particolare l'articolo 3, comune alle quattro *Convenzioni di Ginevra* del 1949, e l'articolo 48 del *I Protocollo aggiuntivo* del 1977. Si veda anche l'articolo 38 della *Convenzione sui diritti dell'infanzia*, 1989.

³ Articolo 33 della *Convenzione sullo statuto dei rifugiati*, 1951; articolo 3 della *Convenzione contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti*, 1984; articolo 22 della *Convenzione sui diritti dell'infanzia*, 1989.

umani fondamentali. Questi diritti e questi obblighi sono contenuti nel *corpus* del diritto internazionale sui diritti umani, del diritto internazionale umanitario e del diritto dei rifugiati (si veda l'elenco delle fonti nelle pagine seguenti).

- 2.3** In qualità di organizzazioni umanitarie, noi definiamo la nostra funzione in relazione a questi ruoli e responsabilità primarie. La nostra stessa esistenza dipende dal fatto che non sempre chi ha la responsabilità primaria è in grado o è disposto a svolgere questo compito in prima persona. A volte è una questione di capacità; altre volte si tratta della volontaria inosservanza di obblighi giuridici ed etici fondamentali, che porta come risultato molte sofferenze umane evitabili.
- 2.4** Il frequente mancato rispetto, da parte dei soggetti belligeranti, della finalità umanitaria degli interventi ha dimostrato come il tentativo di portare assistenza in situazioni di conflitto possa esporre i civili a un maggiore rischio di aggressione o, in alcune occasioni, portare un vantaggio non intenzionale a una o più delle parti in conflitto. Noi ci impegniamo a ridurre al minimo questi effetti negativi del nostro intervento, nella misura in cui ciò sia coerente con gli obblighi sopra menzionati. È obbligo dei soggetti belligeranti rispettare la natura umanitaria di questi interventi.
- 2.5** In relazione ai principi sopra menzionati e in termini più generali, noi riconosciamo e sosteniamo il mandato di protezione e assistenza del Comitato Internazionale della Croce Rossa e dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati sancito dal diritto internazionale.

3. Norme minime

Le Norme minime che seguono si basano sull'esperienza delle organizzazioni che operano nel campo dell'assistenza umanitaria. Benché l'attuazione delle norme dipenda da vari fattori, molti dei quali possono essere al di fuori del nostro controllo, noi ci impegniamo ad agire coerentemente in tal senso, e ci aspettiamo di essere giudicati di conseguenza. Invitiamo altri operatori umanitari, compresi gli Stati stessi, ad adottare queste norme come regole valide.

Accogliendo le norme descritte ai capitoli 1-5, noi ci impegniamo a compiere ogni sforzo per garantire che le persone colpite da disastri abbiano accesso almeno ai requisiti minimi (acqua, servizi igienico-sanitari, cibo, nutrizione, rifugio e assistenza sanitaria) per soddisfare il loro fondamentale diritto a vivere con dignità. A tal fine continueremo a sollecitare governi e altre parti in causa perché adempiano i loro obblighi secondo quanto espresso nel *corpus* legislativo internazionale relativo ai diritti umani e dei rifugiati e nel diritto internazionale umanitario.

Ci assumiamo la responsabilità di tale impegno e ci adoperiamo perché vengano elaborati sistemi che garantiscano un atteggiamento altrettanto responsabile all'interno delle nostre rispettive agenzie, consorzi e federazioni e che consentano di render conto del nostro operato. Riconosciamo altresì che la nostra prima responsabilità è verso coloro che intendiamo assistere.

Fonti

La presente Carta si richiama ai seguenti strumenti:

- *Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo*, 1948
- *Convenzione internazionale sui diritti civili e politici*, 1966
- *Convenzione internazionale sui diritti economici, sociali e culturali*, 1966
- *Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale*, 1969
- Le quattro *Convenzioni di Ginevra* del 1949 e i due *Protocolli aggiuntivi* del 1977
- *Convenzione sullo statuto dei rifugiati*, 1951 e *Protocollo sullo statuto dei rifugiati* 1967
- *Convenzione contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti*, 1984
- *Convenzione per la prevenzione e la repressione del delitto di genocidio*, 1948
- *Convenzione sui diritti dell'infanzia*, 1989
- *Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne*, 1979
- *Convenzione sullo statuto degli apolidi*, 1960
- *Principi guida sugli sfollati interni*, 1998

CONSENSO EUROPEO SULL'AIUTO UMANITARIO

La sfida umanitaria

(Dichiarazione comune del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, del Parlamento europeo e della Commissione europea – 2008/C 25/01)

1. L'aiuto umanitario è espressione fondamentale del valore universale della solidarietà tra i popoli e un imperativo morale.
2. Le crisi umanitarie comprendono le catastrofi naturali e quelle causate dall'uomo. Il loro impatto è sempre più grave ed è legato ad una serie di fattori, quali la natura mutevole dei conflitti, i cambiamenti climatici, la maggiore concorrenza per l'accesso all'energia e alle risorse naturali, l'estrema povertà, la *governance* carente e le situazioni di fragilità. Le principali vittime delle crisi sono i civili, spesso i più poveri e i più vulnerabili, che vivono per la maggior parte nei paesi in via di sviluppo. Le crisi umanitarie hanno comportato un gran numero di sfollati, sia profughi sia sfollati interni.
3. Gli operatori umanitari si scontrano oggi con numerose grandi sfide. Si sta diffondendo la tendenza a ignorare o a violare apertamente il diritto internazionale in particolare il diritto internazionale umanitario, quello dei diritti dell'uomo e dei rifugiati. Lo «spazio umanitario» necessario per garantire l'accesso alle popolazioni vulnerabili e la sicurezza degli operatori umanitari devono essere preservati in quanto costituiscono i requisiti fondamentali per le azioni umanitarie e per l'assistenza fornita dall'Unione Europea (UE) e dai suoi partner nel settore umanitario alle vittime delle crisi, in base al rispetto dei principi di umanità, neutralità, imparzialità e indipendenza dell'azione umanitaria, sanciti dal diritto internazionale e in particolare dal diritto umanitario internazionale.
4. L'aiuto umanitario fornito dall'UE rientra nella competenza ripartita tra gli Stati membri e la Comunità europea¹. Si basa su una lunga tradizione e riflette la diversità dei soggetti. L'azione umanitaria dell'UE si inquadra in un approccio internazionale globale che riunisce le Nazioni Unite, la Croce Rossa/Mezzaluna Rossa, le ONG umanitarie e altri, a sostegno delle risposte locali alle crisi umanitarie mediante un approccio di partenariato con le comunità interessate. Le autorità nazionali dei paesi confrontati a una crisi hanno la responsabilità principale di proteggere le popolazioni colpite.
5. Collettivamente l'UE fornisce la quota maggiore dell'attuale aiuto umanitario internazionale ufficiale, comprensiva dei contributi della Comunità e di quelli

¹ L'aiuto umanitario comunitario si basa sull'articolo 179 (Cooperazione allo sviluppo) del trattato che istituisce la Comunità europea.

bilaterali degli Stati membri dell'UE. In quanto tale, l'UE ha sia l'esperienza sia il dovere di assicurare che tale contributo globale alla risposta umanitaria sia efficace ed appropriato, che sostenga lo sforzo umanitario internazionale volto a fornire aiuti alle popolazioni bisognose e che affronti adeguatamente le sfide cui oggi si trovano a far fronte gli operatori umanitari.

6. Il consenso europeo sull'aiuto umanitario fornisce una visione comune che guida l'azione dell'UE, a livello sia di Stati membri che di Comunità, in materia di aiuto umanitario nei paesi terzi. Tale visione comune è oggetto della prima parte della dichiarazione; la seconda parte presenta l'impostazione dell'aiuto umanitario della Comunità europea su cui improntare la realizzazione di tale visione e specifica ulteriormente le priorità per un'azione concreta a livello comunitario.
7. Il consenso europeo sull'aiuto umanitario è stato definito di comune accordo dal Consiglio e dai rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, dal Parlamento europeo e dalla Commissione europea. L'intento è di confermare l'impegno verso i principi alla base dell'aiuto umanitario dell'UE, di rafforzare gli impegni esistenti sulla prassi del buon donatore umanitario in tutta l'UE, in partenariato con altri operatori umanitari, e di porre le basi per una più stretta collaborazione volta a garantire la più efficace attuazione dell'aiuto umanitario dell'UE negli anni a venire.

PARTE I — AIUTO UMANITARIO: LA VISIONE DELL'UE

1. Obiettivo comune

8. L'obiettivo dell'aiuto umanitario dell'UE è fornire una risposta di emergenza fondata sulle esigenze volta a tutelare la vita, a prevenire e alleviare la sofferenza e a mantenere la dignità umana in ogni evenienza laddove governi e operatori locali siano travolti dagli eventi e non vogliano o non possano intervenire. L'aiuto umanitario dell'UE comprende l'esecuzione di interventi di assistenza, di soccorso e di protezione finalizzati a salvare e proteggere vite umane in crisi umanitarie o in situazioni di post-crisi, ma anche l'attuazione di tutte le misure intese ad agevolare o a consentire l'accesso alle popolazioni bisognose e il libero transito dell'aiuto. L'assistenza umanitaria dell'UE è fornita in risposta agli eventi di origine umana (ivi comprese le emergenze complesse) e alle catastrofi naturali, secondo necessità.
9. La risposta alle crisi a livello locale e la riduzione del rischio di catastrofe, comprese la preparazione e la ricostruzione, sono essenziali per salvare vite e consentire alle comunità di aumentare la propria resilienza alle emergenze. Anche le attività di sviluppo delle capacità volte a prevenire ed alleviare l'impatto delle catastrofi e a rafforzare la risposta umanitaria sono parte dell'aiuto umanitario dell'UE.

2. Principi comuni e buona prassi

2.1 *Principi umanitari fondamentali*

10. L'UE è fortemente impegnata a sostenere e promuovere i principi umanitari fondamentali di umanità, neutralità, imparzialità e indipendenza. Questa impostazione è fondamentale perché l'UE e gli attori umanitari in generale siano accettati e in grado di operare sul terreno in situazioni politiche e di sicurezza spesso complesse. La percezione dell'UE e il suo coinvolgimento nell'azione umanitaria dipendono dal comportamento e dall'impegno sul terreno di tutti i soggetti dell'UE.
11. Il principio di umanità significa alleviare la sofferenza umana ovunque occorra, con particolare riguardo ai gruppi più vulnerabili della popolazione. Deve essere rispettata e protetta la dignità di tutte le vittime.
12. Neutralità significa che l'aiuto umanitario non deve favorire alcuna delle parti nei conflitti armati o in altre controversie.
13. L'imparzialità denota che l'aiuto umanitario deve essere fornito esclusivamente in base alle necessità, senza discriminazioni tra le popolazioni colpite o all'interno di esse.
14. Il rispetto dell'indipendenza significa l'autonomia degli obiettivi umanitari da quelli politici, economici, militari o di altro tipo e serve a garantire che l'unico scopo dell'aiuto umanitario rimanga alleviare e prevenire le sofferenze delle vittime delle crisi umanitarie.
15. L'aiuto umanitario dell'UE non è uno strumento di gestione delle crisi.

2.2 *Diritto internazionale*

16. L'UE difenderà con vigore e coerenza il rispetto del diritto internazionale, in particolare il diritto internazionale umanitario², quello dei diritti dell'uomo e dei rifugiati. Nel 2005 l'Unione europea ha adottato orientamenti per favorire l'osservanza del diritto internazionale umanitario. L'UE si impegna a rendere operativi tali orientamenti nelle sue relazioni esterne³.
17. L'UE ricorda l'impegno ad assumere la responsabilità di fornire protezione, conformemente alla risoluzione 60/1 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, del 24 ottobre 2005 (risultati del vertice mondiale del 2005). Ogni Stato ha la responsabilità di proteggere la sua popolazione da genocidio, crimini di

² Gli Stati membri sono parti delle convenzioni di Ginevra e dei relativi protocolli addizionali (1977).

³ Orientamenti dell'Unione europea per favorire l'osservanza del diritto internazionale umanitario (GU C 327 del 23.12.2005, pag. 4).

guerra, pulizia etnica e crimini contro l'umanità. Anche la comunità internazionale, attraverso le Nazioni Unite, ha la responsabilità di proteggere le popolazioni da tali crimini; ha confermato pertanto che, laddove le autorità nazionali si sottraggano palesemente alla responsabilità di fornire protezione, è pronta a ricorrere ad azioni collettive attraverso il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

2.3 *Principio del buon donatore umanitario*

18. Pur riconoscendo la diversità di capacità, portata e modalità specifiche applicabili all'aiuto umanitario in seno all'UE, nel concordare il presente consenso europeo, tutti i donatori UE si impegnano a rispettare i principi del buon donatore umanitario (GHD) nonché a collaborare, tra loro e con altri, per cercare di applicare le migliori prassi del buon donatore⁴. Ciò comprende lo stanziamento di aiuti umanitari proporzionalmente alle esigenze e in base alla valutazione dei bisogni.
19. L'Unione europea si impegna a promuovere un dibattito di merito sulla prassi del buon donatore per garantire che i principi in materia di aiuti umanitari si traducano in una migliore assistenza alle persone colpite da una crisi umanitaria.
20. L'UE riconosce che il livello globale delle esigenze umanitarie richiede un approccio internazionale consolidato in partenariato con altri, anche sollecitando finanziamenti da donatori ufficiali nuovi ed emergenti nonché da benefattori privati nel rispetto dei principi umanitari.
21. Il partenariato è al centro dell'attuazione dell'aiuto umanitario; l'UE accoglierebbe pertanto favorevolmente un approccio più ampio basato su un partenariato internazionale, che riunisca donatori, partner esecutivi e altre parti interessate, per azioni umanitarie efficaci sulla base del *corpus* esistente di norme e di migliori prassi.

2.4 *Relazioni con le altre politiche*

22. I principi che si applicano all'aiuto umanitario sono specifici e distinti dalle altre forme di aiuto. L'aiuto umanitario dell'UE, ivi compresa la ricostruzione rapida, dovrebbe tener conto per quanto possibile degli obiettivi di sviluppo a lungo termine ed è strettamente collegato alla cooperazione allo sviluppo i cui principi e prassi sono delineati nel «consenso europeo in materia di sviluppo»⁵. L'aiuto umanitario dell'UE è fornito in situazioni in cui possono essere impiegati anche altri strumenti connessi alla gestione delle crisi, alla protezione civile e all'assistenza

⁴ I principi e le buone prassi in materia di aiuti umanitari, Stoccolma, 17 giugno 2003; approvato dall'OCSE-DAC nell'aprile 2006.

⁵ Dichiarazione comune del consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, del Parlamento europeo e della Commissione sulla politica di sviluppo dell'Unione europea: «Il consenso europeo» (GU C 46 del 24.2.2006, pag. 1).

consolare. Pertanto, l'UE si impegna ad assicurare coerenza e complementarità nella risposta alle crisi, facendo un uso più efficace possibile dei vari strumenti mobilitati. L'UE dovrebbe quindi intensificare gli sforzi di sensibilizzazione in materia di considerazioni e principi umanitari per tenerne conto in maniera più sistematica nelle attività svolte da tutte le sue istituzioni.

2.5 *Dimensione di genere nell'aiuto umanitario*

23. Riconoscendo le diverse esigenze, capacità e contributi di donne, ragazze, ragazzi e uomini, l'UE sottolinea l'importanza di integrare le considerazioni di genere nell'aiuto umanitario.
24. L'UE riconosce che la partecipazione attiva delle donne all'aiuto umanitario è essenziale e si impegna a promuoverla.

3. Quadro comune per erogare l'aiuto umanitario dell'UE

3.1 *Coordinamento, coerenza e complementarità*

25. L'UE sostiene fermamente il ruolo di coordinamento centrale e globale svolto dalle Nazioni Unite, e in particolare dall'Ufficio per il coordinamento degli affari umanitari, per promuovere una risposta internazionale coerente alle crisi umanitarie. Tale ruolo risulta notevolmente rafforzato quando l'Ufficio per il coordinamento degli affari umanitari ha un'attiva presenza sul campo (ed è nominato e inviato un coordinatore umanitario). Un maggior coordinamento dell'UE potenzierebbe la risposta umanitaria internazionale e globale, ivi compresi gli sforzi concertati volti a migliorare il sistema umanitario, e rafforzerebbe inoltre l'ambizione dell'UE a cooperare strettamente con altri attori umanitari.
26. Pertanto, fatte salve le rispettive competenze e tradizioni, i donatori umanitari dell'UE coopereranno attraverso un coordinamento dell'UE rafforzato e la diffusione delle migliori prassi ai fini della promozione della visione comune dell'UE in un modo flessibile e complementare che rafforzi gli sforzi internazionali. Ciò significa che l'UE cercherà di agire in modo concertato per proteggere lo «spazio umanitario» e potenziare la risposta umanitaria globale, anche attraverso l'individuazione delle lacune e il sostegno a un'erogazione ben organizzata degli aiuti dove più servono.
27. I donatori umanitari dell'UE si adopereranno per applicare la prassi del buon donatore attraverso un'interpretazione comune delle esigenze e delle risposte adeguate e tramite sforzi comuni volti ad evitare sovrapposizioni e a far sì che le esigenze umanitarie siano adeguatamente valutate e soddisfatte. Particolare attenzione dovrebbe essere rivolta alla coerenza delle strategie di risposta a una determinata crisi nonché alla collaborazione sul campo.

-
28. L'UE si concentrerà sui seguenti elementi:
- scambio di informazioni in tempo reale sulle valutazioni della situazione e sulla risposta che si intende dare a crisi specifiche (a livello centrale sul campo),
 - rafforzamento dello scambio a livello politico in materia di strategie di aiuto e di intervento, anche nelle sedi appropriate di dibattito orientativo del Consiglio,
 - scambi per sviluppare le migliori prassi e condividere conoscenze settoriali,
 - garanzia che siano tratti sistematicamente insegnamenti dalla risposta alle crisi.
29. L'UE contribuirà alla formazione dell'agenda umanitaria internazionale e collaborerà nelle sedi internazionali agli sforzi di sensibilizzazione sulle questioni umanitarie.
30. Fatti salvi i principi umanitari di neutralità e d'indipendenza, l'UE si impegna ad assicurare coerenza politica, complementarità ed efficacia utilizzando l'influenza e l'intera gamma di strumenti di cui dispone per affrontare le cause profonde delle crisi umanitarie. In particolare l'aiuto umanitario e la cooperazione allo sviluppo, come pure i vari strumenti disponibili per attuare le misure di stabilità, saranno utilizzati in maniera coerente e complementare soprattutto in contesti di transizione e in situazioni di fragilità, al fine di sfruttare l'intero potenziale dell'aiuto e della cooperazione a breve e lungo termine.

3.2 *Erogazione efficace e adeguata degli aiuti*

31. Gli aiuti umanitari dovrebbero essere assegnati in modo trasparente sulla base delle esigenze e del grado di vulnerabilità. Ciò significa che i beneficiari degli aiuti dovrebbero essere individuati in base a criteri verificabili oggettivamente e gli aiuti dovrebbero essere erogati in modo che fondi adeguati si attaglino ad esigenze prioritarie stabilite.
32. Per assicurare un'assegnazione degli aiuti adeguata, efficace, equa e flessibile, deve essere seguito un approccio rigoroso alle valutazioni delle esigenze a livello sia globale che locale. Tenuto conto delle iniziative esistenti, l'UE cercherà di promuovere un'interpretazione comune delle valutazioni delle esigenze a livello dell'UE per migliorare le attuali prassi e la loro applicazione. L'UE ribadisce l'importanza di collaborare strettamente con i partner internazionali sulla valutazione delle esigenze. Un'analisi delle esigenze globali richiede accordo su una metodologia e principi di programmazione appropriati. Valutazioni informate delle esigenze locali, in particolare nelle prime fasi di una crisi scoppiata repentinamente, richiedono esperienza e presenza sul campo appropriate, informazioni attendibili e una definizione chiara delle priorità. Le unità della Squadra dell'ONU di valutazione e di coordinamento in caso di catastrofi (UNDAC) svolgono un ruolo centrale nella valutazione sul campo una volta dispiegate.
33. L'UE manifesta l'impegno di assicurare un equilibrio basato sulle esigenze nella risposta alle diverse crisi, inclusi gli aiuti per le crisi prolungate. Le crisi dimenticate o quelle in cui l'intervento risulta particolarmente difficile e la risposta umanitaria internazionale globale è inadeguata meritano la particolare attenzione dell'UE al pari delle esigenze trascurate nella risposta a crisi specifiche.

-
34. Nel contesto umanitario, gli aiuti alimentari d'urgenza sono una parte integrante e importante della strategia di risposta umanitaria a breve termine volta a soddisfare le esigenze delle popolazioni vulnerabili. Pertanto gli aiuti alimentari d'urgenza devono essere basati su una valutazione delle esigenze rigorosa e trasparente, che fornisca un'analisi della combinazione più adeguata e opportuna di aiuti alimentari e risposte non alimentari e che tenga conto del rischio di indebite perturbazioni dei mercati. Il collegamento degli aiuti alimentari con altre forme di sostegno in termini di mezzi di sussistenza aiuta a rafforzare i meccanismi di reazione delle popolazioni colpite.
 35. Ogniqualevolta possibile, senza indebite perturbazioni dei mercati, gli aiuti, inclusi quelli alimentari, dovrebbero provenire da risorse e forniture locali e regionali. Il ricorso a tali risorse e forniture non solo evita costi finanziari e ambientali aggiuntivi, ma coinvolge anche capacità locali e promuove l'economia locale e regionale. Oltre alla distribuzione di beni di consumo, bisognerebbe considerare modalità «innovative» di erogazione degli aiuti (ad esempio il versamento di contanti o la distribuzione di buoni acquisto).
 36. L'UE assicurerà che le promesse di aiuti umanitari siano trasformate tempestivamente in impegni ed esborsi chiaramente collegati alle valutazioni delle esigenze, adeguate in funzione della risposta all'evoluzione della situazione.
 37. Gli aiuti umanitari devono basarsi su esigenze valutate, anziché su obiettivi specifici. Si registra tuttavia una significativa carenza di finanziamenti a livello globale per la risposta alle esigenze umanitarie esistenti. L'esigenza di assistenza umanitaria probabilmente aumenterà a breve-medio termine a causa di fattori demografici, politici/di sicurezza e ambientali (inclusi i cambiamenti climatici). Per una risposta adeguata alle esigenze umanitarie sarà probabilmente necessaria la mobilitazione di maggiori risorse a livello internazionale, anche ampliando la base dei donatori.
 38. Collettivamente l'UE già fornisce la quota maggiore dell'aiuto umanitario internazionale ufficiale. Si è già impegnata ad aumentare l'Aiuto pubblico allo sviluppo (APS) globale, da cui provengono anche i contributi per gli aiuti umanitari. L'UE intende dimostrare l'impegno di risposta umanitaria mobilitando finanziamenti adeguati per aiuti umanitari basati su esigenze valutate. Al riguardo, in considerazione dei vantaggi comparati, sarebbe opportuna una valutazione dell'adeguatezza delle risorse disponibili per l'aiuto umanitario della Comunità europea. Gli Stati membri dovrebbero inoltre prendere in considerazione l'aumento dei loro contributi per gli aiuti umanitari bilaterali nell'ambito dell'aumento dell'APS globale.
 39. In risposta alle esigenze umanitarie devono essere prese in considerazione particolari vulnerabilità. In tale contesto l'UE presterà particolare attenzione a donne, bambini, anziani, malati e persone con disabilità e ai loro bisogni specifici. Inoltre le strategie di protezione dalla violenza sessuale o fondata sul genere devono essere integrate in tutti gli aspetti dell'assistenza umanitaria.

3.3 Efficacia, qualità e responsabilità⁶

40. La rapidità e la qualità sono entrambe questioni fondamentali per un'erogazione efficace degli aiuti umanitari. È compito dei donatori far sì che gli aiuti rappresentino l'opzione più valida e siano appropriati allo scopo. Pertanto l'azione umanitaria dovrebbe rispettare una serie di norme e principi riconosciuti a livello internazionale, che sono stati inseriti nel «Codice di condotta per il movimento internazionale Croce Rossa e Mezzaluna Rossa e le organizzazioni non governative durante le operazioni di soccorso in caso di catastrofe»⁷ e ampiamente ripresi nella «Carta umanitaria». Si sono stabiliti standard minimi, generali e per settore, ampiamente riconosciuti per la risposta alle catastrofi, generali e per settore, anche attraverso il progetto Sphère⁸. Questi principi per l'erogazione di aiuti sono correlati ai criteri internazionalmente riconosciuti OCSE-DAC per la valutazione degli aiuti umanitari⁹. L'UE prende inoltre atto con favore dei lavori in materia di leggi, norme e principi internazionali sulla risposta alle catastrofi (IDRL).
41. L'UE aderisce pienamente a questa serie di principi, norme e criteri di valutazione che, insieme all'iniziativa «buon donatore umanitario», costituisce il quadro generale per assicurare un approccio di qualità all'erogazione degli aiuti umanitari dell'UE.
42. Le politiche nei vari settori di intervento per gli aiuti umanitari, quali la sanità, l'alimentazione, l'acqua e i servizi igienico-sanitari, il sostegno e la tutela dei mezzi di sussistenza, per avere il massimo impatto devono essere adattate al contesto e ai beneficiari. Il principio «non nuocere» è il requisito minimo alla base di tali politiche e approcci agli aiuti, il che significa che occorre tener conto dall'inizio delle implicazioni a lungo termine ambientali e di altro tipo anche negli interventi di emergenza a breve termine.
43. La responsabilità nel contesto dell'aiuto umanitario include sia quella nei confronti dei cittadini europei sull'uso corretto dei fondi pubblici, sia quella nei confronti delle persone bisognose nei paesi colpiti da una crisi umanitaria, al fine di assicurare che l'aiuto sia adattato alle circostanze ed erogato in modo tale da rafforzare le prospettive di ripresa.
44. Gli indicatori di qualità delle risorse impegnate e dei risultati, i criteri di efficacia rispetto ai costi (ad esempio, proporzione delle spese generali rispetto agli aiuti erogati ai beneficiari) e, per quanto possibile, la partecipazione delle popolazioni locali nelle varie tappe dei programmi di assistenza, specialmente in caso di crisi prolungate, sono tutti elementi che l'UE valuterà attentamente.

⁶ I principi, le norme e i criteri di valutazione dell'aiuto umanitario figurano nell'allegato della presente dichiarazione comune

⁷ «Principi di comportamento per il movimento internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa e per le ONG nell'esecuzione di programmi di soccorso in caso di catastrofe» (1994).

⁸ «Carta umanitaria» e standard minimi Sphère.

⁹ Guida dell'OCSE-DAC per la valutazione dell'assistenza umanitaria nelle emergenze complesse.

-
45. La responsabilità nei confronti delle persone assistite impegna l'erogatore di aiuti a operare in un quadro di norme, principi, politiche e orientamenti di qualità e promuove attività di formazione e di sviluppo di capacità, assicurando il coinvolgimento delle persone assistite. Un approccio di qualità esige un alto livello di garanzie dei partner: da una parte criteri per la loro ammissibilità e, dall'altra, monitoraggio dei risultati durante l'esecuzione dell'operazione. I partner dovrebbero poter garantire tale qualità visti le loro dimensioni e grado di specializzazione.
 46. Le misure sulla responsabilità includono pertanto il controllo finanziario e il rendiconto delle operazioni umanitarie, la valutazione e la misurazione dei risultati e dell'efficacia, l'analisi dei costi e dell'impatto delle varie opzioni di risposta, la garanzia di qualità, la trasparenza, la partecipazione all'assistenza e la comunicazione.
 47. La valutazione sistematica e l'esame degli insegnamenti tratti dalla risposta a crisi specifiche sono elementi preziosi per rendere più efficace l'aiuto umanitario. L'UE potrebbe collaborare utilmente riguardo sia agli approcci comuni che allo scambio di informazioni sulla valutazione effettuata da ogni singolo donatore. L'UE scambierà pertanto informazioni sulla pianificazione della valutazione, i risultati e le risposte, anche sulla qualità del partenariato, e procederà a esami congiunti degli insegnamenti tratti dalla risposta a crisi gravi a cui hanno partecipato più donatori. L'UE dovrebbe riesaminare collettivamente l'erogazione complessiva dei suoi aiuti umanitari a scadenze regolari, se possibile annualmente.

3.4 *Diversità e qualità del partenariato*

48. In sostegno alle capacità locali, una risposta rapida ed efficiente alle crisi umanitarie dipende dalla disponibilità di partner sul campo, in particolare la società civile e le organizzazioni internazionali con mandato, che dispongono della legittimità, delle competenze e delle risorse necessarie per far fronte a un particolare aspetto della crisi.
49. L'ONU e le sue agenzie di soccorso sono al centro del sistema umanitario internazionale per il ruolo di normatore, coordinatore nonché principale esecutore dell'aiuto umanitario che svolgono. Analogamente il Comitato internazionale della Croce Rossa ha un mandato speciale basato sui trattati internazionali ed è in molti contesti, in particolare nelle situazioni di conflitto, uno dei pochi partner, talvolta l'unico, a disporre di accesso per offrire protezione e prestare assistenza umanitaria. Le società nazionali della Croce rossa e della Mezzaluna rossa, sostenute dalla Federazione internazionale delle società della Croce rossa e della Mezzaluna rossa sono profondamente inserite nelle comunità locali e sono spesso nella posizione migliore per dare una risposta immediata alle catastrofi naturali. Le organizzazioni non governative (ONG) sono fondamentali per la risposta umanitaria in quanto erogano la maggior parte dell'aiuto umanitario

internazionale grazie a flessibilità e presenza sul campo abbinate spesso a un alto livello di specializzazione. Sono inoltre un'espressione diretta di cittadinanza attiva al servizio della causa umanitaria.

50. L'UE sottolinea il sostegno implicito a una molteplicità di partner esecutivi – le Nazioni Unite, il Movimento della Croce Rossa/Mezzaluna Rossa e le ONG – e riconosce che ogni partner presenta vantaggi comparati nel rispondere a determinate situazioni o circostanze. Tuttavia l'UE riconosce anche l'esigenza di stretto coordinamento, coerenza e complementarità tra i partner esecutivi in loco.
51. Nell'UE e sul piano internazionale esistono vari approcci alla selezione e alla garanzia di qualità dei partner esecutivi nell'erogazione dell'aiuto umanitario. I criteri dei donatori dell'UE per la selezione dei partner esecutivi includono la professionalità e la capacità di gestione, la capacità di rispondere alle esigenze individuate (capacità tecniche e logistiche, in particolare presenza e accesso), il rispetto dei principi umanitari e del diritto internazionale nonché dei codici di condotta, orientamenti e migliori prassi internazionali per l'erogazione degli aiuti, la conoscenza o il mandato specialistici, il rapporto costi-efficacia, il partenariato locale e l'esperienza in contesti operativi, la disponibilità a partecipare ad attività di coordinamento ai fini dell'efficacia operativa complessiva, la responsabilità (relazioni trasparenti sui risultati comprese), e la qualità della capacità di esecuzione, comprendente una sana gestione finanziaria. Sulla base delle diverse tradizioni, gli Stati membri dell'UE e la Commissione si scambieranno informazioni sulle rispettive prassi per la selezione dei partner esecutivi.
52. L'assegnazione degli aiuti richiede procedure amministrative specifiche che variano da un donatore all'altro. Tutti i donatori dell'UE cercano di introdurre la massima flessibilità nei loro sistemi e di semplificare per quanto possibile le procedure al fine di ridurre gli oneri amministrativi che gravano sulle organizzazioni esecutive, assicurando nel contempo la qualità del partenariato e una forte responsabilità nell'erogazione degli aiuti.
53. La risposta locale a una crisi umanitaria è cruciale. I soggetti locali sono in prima linea quando sopraggiunge una catastrofe e sempre di più al centro della risposta umanitaria nelle emergenze complesse. L'UE studierà il modo migliore di offrire sostegno alle attività di sviluppo delle capacità per il rafforzamento durevole della risposta locale alle catastrofi e incoraggerà i partner esecutivi a promuovere il partenariato con le organizzazioni locali delle comunità colpite.

3.5 *Capacità e rapidità di risposta*

54. Nell'UE esistono già diverse capacità di schieramento rapido di squadre specializzate e di invio rapido di aiuti umanitari o strumenti di soccorso. L'UE cerca di evitare sovrapposizioni intensificando gli sforzi volti a colmare le lacune nelle capacità basandosi sui sistemi esistenti a sostegno degli sforzi internazionali, centri logistici regionali.

-
55. L'UE studierà pertanto il modo di migliorare la capacità di risposta rapida alle crisi umanitarie attraverso uno sforzo comune che sfrutti i vantaggi comparati esistenti, in coordinamento con gli sforzi della comunità umanitaria in senso lato. L'UE si adopera per sostenere gli sforzi internazionali volti a individuare e colmare le lacune riscontrate nella risposta, per esempio a livello di coordinamento internazionale della logistica, dei trasporti, delle comunicazioni e dei dispositivi che permettono di reagire rapidamente alle catastrofi. Promuoverà l'accesso di tutta la gamma dei partner ai servizi comuni in campo umanitario.
56. In primo luogo l'UE contribuirà con un inventario trasparente e completo di tutti gli elementi che compongono la sua capacità attuale, per avere una visione d'insieme delle capacità esistenti e potenziali e del modo migliore di sfruttarle.

3.6 *Uso dei mezzi e delle capacità militari e della protezione civile*

57. Il ricorso alle risorse della protezione civile e ai mezzi militari in risposta a situazioni di emergenza umanitaria deve essere in linea con gli orientamenti sull'uso dei mezzi militari e della protezione civile nelle emergenze complesse¹⁰ e con gli orientamenti di Oslo sull'uso dei mezzi militari e della protezione civile nell'ambito di interventi internazionali in caso di calamità¹¹, in particolare per salvaguardare il rispetto dei principi umanitari di neutralità, umanità, imparzialità e indipendenza. L'UE promuoverà un'interpretazione comune di tali orientamenti. L'UE incoraggerà altresì la formazione comune in materia di diritto internazionale e principi umanitari fondamentali.

Protezione civile¹²

58. L'aiuto umanitario europeo può valersi di diversi strumenti della Comunità e degli Stati membri, incluse le risorse della protezione civile che comprendono un'ampia gamma di mezzi, sia appartenenti allo Stato sia indipendenti da esso. Quando sono spiegati in un contesto umanitario nei paesi terzi, tali mezzi sono posti sotto un comando civile e sono spiegati in linea di principio in risposta a richiesta formale dello Stato colpito. Sono inviati a livello bilaterale tramite le Nazioni Unite o il Centro di monitoraggio e di informazione (MIC) nel quadro del meccanismo comunitario di protezione civile. Sempre più frequente gli Stati membri utilizzano le proprie capacità di protezione civile per intervenire in risposta a catastrofi che si verificano nei paesi terzi, soprattutto in caso di catastrofi naturali e nelle emergenze

¹⁰ Orientamenti sull'uso dei mezzi militari e della protezione civile a sostegno delle attività umanitarie delle Nazioni Unite nelle emergenze complesse (marzo 2003).

¹¹ Orientamenti sull'uso dei mezzi militari e della protezione civile nell'ambito di interventi internazionali in caso di calamità — «orientamenti di Oslo» (rilanciati dall'Ufficio delle Nazioni Unite per il coordinamento degli affari umanitari nel novembre 2006).

¹² In questo contesto, il termine «protezione civile» si riferisce solo alle operazioni di soccorso. Oltre a quelle, la protezione civile può anche servire come strumento di gestione delle crisi ai sensi del titolo V del trattato sull'Unione europea e a sostegno dell'assistenza consolare.

tecnologiche e ambientali. Quando sono spiegate nelle crisi umanitarie, le risorse della protezione civile dovrebbero essere utilizzate per rispondere alle esigenze e il loro uso dovrebbe essere complementare e coerente con l'aiuto umanitario. Pertanto è essenziale un corretto coordinamento tra i vari attori e strumenti europei, così come il rispetto del ruolo di coordinamento generale delle Nazioni Unite. A livello di UE, l'utilizzazione delle risorse della protezione civile nell'ambito del meccanismo è oggetto di stretta collaborazione con la presidenza. Il personale della protezione civile schierato a fini umanitari è sempre disarmato.

59. A fronte di catastrofi naturali ed emergenze tecnologiche e ambientali, le risorse della protezione civile possono contribuire in modo sostanziale alle azioni umanitarie in base a una valutazione delle esigenze e agli eventuali vantaggi che offrono in termini di rapidità, competenza settoriale, efficienza ed efficacia, in particolare nella fase iniziale delle operazioni di soccorso.
60. Nelle emergenze complesse il ricorso ai mezzi della protezione civile dovrebbe rappresentare un'eccezione, in quanto la loro presenza in tali circostanze, comprese le situazioni di fragilità, è particolarmente delicata e sensibile e rischia di compromettere la percezione della neutralità e imparzialità dei soccorsi esponendo gli operatori umanitari e le popolazioni colpite agli attacchi dei belligeranti e precludendo l'accesso alle popolazioni colpite sia nell'emergenza in corso che in quelle future. Questi rischi devono essere valutati con attenzione tenendo conto dei bisogni immediati della popolazione e della necessità di mettere in campo risorse della protezione civile necessarie per soddisfarli.

Mezzi militari

61. In condizioni molto particolari, l'aiuto umanitario può ricorrere a mezzi militari, in particolare per il sostegno logistico e per quanto riguarda le infrastrutture soprattutto in caso di catastrofi naturali. L'UE ha elaborato un quadro generale per l'uso dei mezzi di trasporto militare o noleggiati da militari degli Stati membri e strumenti di coordinamento PESD a sostegno della reazione dell'Unione europea in caso di calamità¹³. Sono state elaborate istruzioni permanenti. L'UE ha altresì instaurato meccanismi per il sostegno militare alla reazione dell'UE in caso di calamità: individuazione e coordinamento dei mezzi e delle capacità disponibili¹⁴. Per evitare confusioni tra operazioni militari e aiuto umanitario, è fondamentale che mezzi e capacità militari siano usati solo in circostanze molto limitate a sostegno di operazioni umanitarie di soccorso, e come ultima ratio, ad esempio in mancanza di alternative civili di portata analoga e solo laddove il ricorso a mezzi militari precipui per capacità e disponibilità può dare sollievo in una situazione critica di emergenza umanitaria.

¹³ Quadro generale per l'uso dei mezzi di trasporto militare o noleggiati da militari degli Stati membri e strumenti di coordinamento PESD a sostegno della reazione dell'Unione europea in caso di calamità (doc. 8976/06).

¹⁴ Sostegno militare alla reazione dell'UE in caso di calamità: Individuazione e coordinamento dei mezzi e delle capacità disponibili (doc. 9462/3/06 REV 3 e doc. 14540/06+ COR 1).

-
62. Se mezzi o capacità militari sono dispiegati in tali circostanze, occorre rispettare la responsabilità principale delle autorità competenti dello Stato colpito nonché il ruolo e la responsabilità delle Nazioni Unite nel coordinare l'assistenza internazionale nei paesi terzi.
63. L'UE ribadisce che un'operazione umanitaria che ricorre a mezzi militari deve conservare natura e carattere civile: mentre i mezzi militari rimarranno sotto controllo militare, l'operazione umanitaria nel suo insieme deve rimanere sotto l'autorità e il controllo generali dell'organizzazione umanitaria responsabile, in particolare l'OCHA e il coordinatore umanitario (con responsabilità generale dell'operazione di soccorso). Non ne consegue un comando e controllo civili dei mezzi militari.
64. L'UE ritiene che il coordinamento civile-militare, in quanto interazione essenziale tra operatori civili/umanitari e militari nelle situazioni di emergenza, sia fondamentale per tutelare e promuovere i principi umanitari. Il coordinamento è agevolato dal dialogo, dal collegamento e dalla formazione comune.
65. L'UE s'impegna affinché gli Stati membri forniscano gratuitamente allo Stato colpito o all'attore umanitario destinatario i mezzi di trasporto militare o noleggiati da militari e/o altre capacità destinati ad azioni umanitarie vitali. L'UE esorta ad intensificare gli sforzi degli operatori umanitari e militari volti a migliorare la comprensione e l'osservanza dei rispettivi mandati e ruoli e a collaborare in merito a potenziali approcci di risposta di fronte a una catastrofe. A tal fine l'UE è pronta a inviare, ove necessario e opportuno, uno o più ufficiali di collegamento civile-militare per agevolare e approfondire il coordinamento tra i due settori.

4. Azione umanitaria internazionale

66. L'azione umanitaria è una competenza collettiva su un piano internazionale, che implica diversi governi, organizzazioni, comunità locali e persone. Il sostegno allo sviluppo della capacità collettiva globale di rispondere alle crisi umanitarie è un elemento fondamentale dell'approccio dell'UE in materia. L'UE s'impegna a non creare duplicazioni di meccanismi internazionali esistenti.
67. Gli sforzi internazionali per assicurare una risposta umanitaria globale adeguata si sono intensificati negli ultimi anni grazie alle riforme del settore condotte dalle Nazioni Unite, in collaborazione con altri operatori e donatori. L'UE riafferma forte sostegno a tali riforme volte ad assicurare una migliore risposta a chi è nel bisogno.
68. Riuscire ad aumentare il volume globale dei finanziamenti per l'azione umanitaria per allinearli alle esigenze crescenti costituisce una sfida non indifferente. L'UE sostiene l'obiettivo di rafforzare la prevedibilità e la flessibilità dei finanziamenti umanitari tramite meccanismi sia multilaterali che diretti (bilaterali), ciascuno con vantaggi comparati. A tale scopo sono stati istituiti nuovi meccanismi finanziari,

in particolare il fondo centrale d'intervento per le emergenze e i fondi umanitari comuni delle Nazioni Unite¹⁵. L'UE accoglie con favore questi nuovi meccanismi in quanto utile complemento della serie di strumenti di finanziamento disponibili. L'UE rammenta che i contributi al fondo centrale d'intervento per le emergenze dovrebbero aggiungersi agli attuali impegni¹⁶ e non dovrebbero dirottare il sostegno finanziario diretto disponibile per altre operazioni umanitarie e per tutti i partner esecutivi.

69. L'UE accoglie con favore il rilievo che l'ONU ha dato alle crisi sotto finanziate attraverso una componente speciale del fondo centrale d'intervento per le emergenze volto a convogliare ulteriori risorse a tali crisi, in particolare quando si tratta di «crisi dimenticate»¹⁷ e rammenta l'importanza che i finanziamenti di tale fondo siano trasparenti e distribuiti in base alle necessità.
70. Un altro punto focale per migliorare la risposta globale alle crisi umanitarie è l'intento di migliorare la coerenza e il coordinamento tra i vari attori, determinando le priorità e individuando le lacune riscontrate nella risposta grazie all'approccio d'insieme («cluster approach»)¹⁸ e al rafforzamento del sistema dei coordinatori umanitari. L'UE sostiene appieno questi sforzi, rammentando che dovrebbero essere ampiamente inclusivi di tutti gli operatori umanitari e avere lo scopo di migliorare l'erogazione dell'aiuto là dove è più necessario.
71. Oltre agli sforzi prodigati al suo interno nell'assistenza umanitaria, l'UE riconosce pienamente l'esigenza di rafforzare la collaborazione con altri sulle questioni relative ai principi del buon donatore, dell'efficacia della risposta umanitaria e della sensibilizzazione in materia. L'UE riafferma che gli sforzi dovrebbero essere fermamente ancorati a strategie internazionali più vaste, con al centro, come coordinatore centrale, l'Ufficio delle Nazioni Unite per il coordinamento degli affari umanitari (UN-OCHA). In questo senso, la risoluzione 46/182 dell'Assemblea generale dell'ONU resta un riferimento fondamentale.
72. L'UE riconosce che il proprio contributo, di Unione di donatori tradizionali (governativi) di aiuto umanitario, rappresenta solo una piccola parte della solidarietà umanitaria globale tanto spesso espressa attraverso donazioni private, e dell'ampio sostegno familiare o di gruppo a chi è nel bisogno. L'espansione della base governativa dei donatori potrebbe contribuire sensibilmente a far fronte all'aumento del bisogno umanitario. In questo ambito, tutte le forme di aiuto

¹⁵ Fondi raggruppati per paese accessibili ai partner esecutivi umanitari e gestiti dal coordinatore residente/coordinatore umanitario delle Nazioni Unite.

¹⁶ Risoluzione 60/124 del 15 dicembre 2005 dell'Assemblea generale dell'ONU.

¹⁷ Crisi umanitarie individuate nella valutazione delle crisi dimenticate della Commissione (DG ECHO) come destinatarie di una risposta limitata dei donatori, di scarsi finanziamenti generali e di poca attenzione da parte dei media.

¹⁸ Comitato permanente inter-agenzie, nota orientativa sull'uso dell'approccio d'insieme per rafforzare la risposta umanitaria, 23 novembre 2006. L'approccio d'insieme opera a due livelli: a livello globale, l'approccio crea capacità in settori essenziali individuati come carenti; sul campo, l'approccio d'insieme rafforza le capacità di coordinamento e di risposta mobilitando gruppi di agenzie e attori umanitari per la risposta in determinati settori di attività, con una guida chiaramente individuata e responsabile per ciascun gruppo.

dovrebbero essere accordate secondo principi umanitari. Per garantire che le risorse vadano incontro alle necessità e contribuire a rafforzare la responsabilità, è importante che tutti i donatori registrino i rispettivi contributi agli aiuti umanitari presso il servizio di verifica finanziaria gestito dall'ONU-OCHA. Si potrebbero esaminare modi di registrare in modo più completo le fonti del finanziamento che non arriva attraverso canali governativi nel servizio di verifica finanziaria, per mantenere un quadro preciso della risposta umanitaria globale.

73. L'UE continuerà ad operare a stretto contatto con gli altri principali donatori di assistenza umanitaria internazionale sia nell'ambito dell'iniziativa «Buon donatore umanitario», sia attraverso l'ampia gamma di contatti tra donatori in contesti bilaterali e multilaterali. L'UE incoraggerà altresì sforzi di sensibilizzazione comuni e bilaterali per allargare la base dei donatori al di là dei limiti tradizionali.
74. L'UE riconosce che la capacità locale è un fattore chiave per salvare vite umane, soprattutto in caso di catastrofe naturale improvvisa. Pertanto si prodigherà ulteriormente per fornire maggiori strumenti di sviluppo di capacità locali a coloro che sono nella posizione migliore per reagire alla catastrofe.

5. Continuità/contiguità dell'aiuto

5.1 Ridurre rischio e vulnerabilità mediante una maggiore prontezza

75. L'UE riconosce che ridurre il rischio e la vulnerabilità mediante una maggiore prontezza è essenziale per salvare vite umane, soprattutto in zone vulnerabili alle catastrofi naturali e ai cambiamenti climatici. L'UE si è impegnata nel promuovere, nei paesi in via di sviluppo, la riduzione del rischio e la prontezza di fronte alle catastrofi mediante un'azione coerente e coordinata a livello locale, regionale e nazionale. Promuoverà pertanto gli sforzi internazionali nell'ambito del quadro d'azione di Hyogo, e il sostegno al ruolo di coordinamento della strategia internazionale per la riduzione delle catastrofi per potenziare le capacità di reazione a tutti i livelli grazie a una pianificazione e un'azione strategiche.
76. L'UE stabilirà un approccio politico globale per sostenere le azioni in questo settore con un accento sui paesi e le regioni esposti alle catastrofi e sui gruppi maggiormente vulnerabili. Sosterrà, nelle operazioni umanitarie, le attività di preparazione a livello di comunità e integrerà la riduzione del rischio di catastrofe nella politica per lo sviluppo basata sulla titolarità e sulle strategie nazionali dei paesi esposti alle catastrofi.^{19 - 20}

¹⁹ Consenso europeo sullo sviluppo, punto 21.

²⁰ In questo contesto l'UE prende atto con favore dei principi di migliore ricostruzione, delineati in «Key propositions for Building Back Better» (Proposte essenziali per una migliore ricostruzione), una relazione dell'inviato speciale del segretario generale delle Nazioni Unite per l'emergenza Tsunami, William J. Clinton, dicembre 2006.

5.2 *Transizione, ricostruzione rapida e garanzia di collegamento con l'aiuto allo sviluppo*

77. La ripresa e la ricostruzione a seguito di una catastrofe costituiscono un obiettivo estremamente ambizioso che richiede, oltre agli aiuti di emergenza, un'azione strutturale e di sviluppo. È dunque importante garantire che gli strumenti di aiuto umanitario, di aiuto allo sviluppo e altri pertinenti strumenti collaborino maggiormente soprattutto in situazioni di fragilità e ove le comunità stanno tentando di uscire dalla crisi. Ai fini di un miglior collegamento di aiuto, risanamento e sviluppo (LRRD) gli operatori umanitari e dello sviluppo dovranno coordinarsi dalle primissime fasi della risposta a una crisi e agire in parallelo nella prospettiva di assicurare una transizione senza scosse. Dovranno disporre quindi di una conoscenza reciproca delle diverse modalità e dei diversi strumenti e approcci, nonché di strategie di transizione flessibili e innovative. A livello internazionale la «ricostruzione rapida d'insieme» mira specificamente al collegamento tra soccorso e aiuto allo sviluppo nelle primissime fasi della risposta a una catastrofe.
78. L'UE contribuirà a mettere a punto le impostazioni pratiche dell'LRRD, che dovrebbero fondarsi sull'esperienza e sugli insegnamenti tratti ed esaminare come migliorare la cooperazione tra agenzie umanitarie e di sviluppo e altri organismi di aiuto, anche nella comunità internazionale, in particolare sul campo e nelle situazioni di fragilità o nelle emergenze complesse. In contesti di transizione occorre mantenere le sinergie tra aiuto umanitario e aiuto allo sviluppo, rispettandone nel contempo i diversi obiettivi, principi e approcci.

PARTE II — COMUNITÀ EUROPEA E AIUTO UMANITARIO

79. La politica comunitaria nel settore dell'aiuto umanitario è disciplinata dal regolamento (CE) n. 1257/96 del Consiglio, del 20 giugno 1996²¹ che stabilisce gli obiettivi principali dell'aiuto umanitario ai paesi terzi.
80. La Comunità applicherà i principi comuni e le buone prassi di cui alla parte I, nell'ambito comune definito per fornire l'aiuto umanitario dell'UE.

1. Vantaggio comparato

81. La Comunità si distingue per i vantaggi comparati e il valore aggiunto che consentono la complementarità con le politiche bilaterali degli Stati membri e degli altri donatori umanitari.
82. A nome della Comunità, la Commissione apporta valore aggiunto svolgendo i ruoli di seguito indicati:

²¹ GU L 163 del 2.7.1996, pag. 1

-
83. in primo luogo, assicurando una presenza a livello mondiale. L'attuazione dell'aiuto umanitario comunitario è sostenuta da una rete di esperti in loco presenti in tutto il mondo e da uffici locali, uffici di supporto regionali compresi. La Comunità è quindi uno dei pochi donatori con una capillare presenza umanitaria specialistica sul campo. Inoltre la Commissione può avvalersi del sostegno della sua vasta rete di delegazioni e svolgere con efficienza la funzione di assegnazione dell'aiuto, basandosi su esperienza, competenze (segnatamente nella valutazione delle esigenze) e rapidità di risposta, nonché assistere attivamente i partner in loco nel miglioramento della risposta umanitaria globale. La Commissione è anche in una buona posizione per integrare con la rapidità richiesta i contributi bilaterali degli Stati membri dell'UE in risposta alle crisi;
 84. in secondo luogo, con il sostegno degli Stati membri, assicurando la coerenza delle politiche comunitarie, in particolare laddove queste hanno punti in comune nei settori seguenti: aiuto umanitario, sviluppo, sicurezza alimentare, sanità pubblica e diritti umani, anche mediante il collegamento di aiuto, risanamento e sviluppo (LRRD), riduzione del rischio di catastrofi e strategie di preparazione;
 85. in terzo luogo, promuovendo buone prassi in campo umanitario. Negli anni la Comunità ha ottenuto considerevoli riconoscimenti come donatore di riferimento e importante contributore all'azione umanitaria. La Comunità ha un ruolo guida nell'assicurare che le assegnazioni dell'aiuto umanitario avvengano secondo necessità e che nessuna crisi umanitaria sia trascurata nella risposta internazionale. La Comunità è altresì in una posizione privilegiata per poter incoraggiare altri donatori a mettere in atto strategie di aiuto efficaci e fondate su principi umanitari;
 86. in quarto luogo la Comunità presenta spesso un vantaggio comparato nel sapere intervenire con maggiore flessibilità in situazioni politicamente sensibili;
 87. in quinto luogo facilitando il coordinamento. La Commissione continuerà a promuovere uno stretto coordinamento tra le sue attività e quelle degli Stati membri, sia a livello decisionale sia sul campo. Sosterrà anche il coordinamento con altri donatori e lavorerà con il sistema delle Nazioni Unite per assicurare il coordinamento strategico delle risposte a crisi specifiche e delle relative questioni politiche sia a livello centrale sia sul campo.

2. Attuare i principi del buon donatore

88. Quanto alla valutazione delle esigenze la Commissione ha messo a punto una metodologia specifica per analizzare annualmente la vulnerabilità in generale e lo stato di crisi a livello comparato per paese, ossia la valutazione globale delle esigenze. Questa metodologia è pubblicamente condivisa ed è stata diffusa su larga scala come buona prassi nel contesto dei principi del buon donatore umanitario. In questo approccio si inserisce la strategia di programmazione annuale dell'aiuto umanitario della Comunità. Avvalendosi di competenze operative significative e in

stretto collegamento con i partner esecutivi si eseguono valutazioni delle esigenze particolareggiate per concepire le risposte a crisi specifiche.

89. Per assicurare un approccio equo che presti particolare attenzione alle crisi trascurate dalla risposta umanitaria globale, la Commissione applica un approccio specifico per individuare le «crisi dimenticate» e garantire una reazione adeguata in termini di finanziamento.
90. La Commissione, tramite il finanziamento per la preparazione alle catastrofi, DIPECHO compreso, sostenuta dal bilancio per l'aiuto umanitario, ha acquisito una notevole esperienza pratica in materia di preparazione alle catastrofi incentrata su attività a livello di comunità e comprendente: sensibilizzazione, esercitazioni di emergenza, sistema di allarme rapido a livello locale, formazione e istruzione. Tali attività sono volte ad alleviare gli effetti delle catastrofi sulle popolazioni vulnerabili. Questa preparazione alle catastrofi a livello di comunità dovrebbe andare di pari passo con ulteriori sforzi volti a integrare la riduzione del rischio di catastrofi negli aiuti allo sviluppo a lungo termine.
91. La Commissione manterrà un livello elevato di risposta e la capacità di reagire tempestivamente. A tal fine sarebbe utile rafforzare la prontezza pre-crisi, tra cui valutazioni della situazione e analisi delle capacità di risposta e dei dispositivi di intervento rapido, avvalendosi in particolare delle estese competenze e della capillare presenza sul campo della Commissione nel settore umanitario (esperti ECHO e uffici regionali di supporto). I dispositivi della Commissione continueranno a fornire valore aggiunto e dovrebbero essere collegati a quelli degli Stati membri e dei partner esecutivi (unità della squadra dell'ONU di valutazione e di coordinamento in caso di catastrofi comprese).
92. La Commissione opera in stretta collaborazione con le organizzazioni umanitarie, soprattutto le agenzie delle Nazioni Unite di soccorso, la Croce Rossa/Mezzaluna Rossa e le ONG che sono nella posizione migliore per dare esecuzione all'aiuto umanitario sul campo. L'approccio improntato ad un forte partenariato è sancito dagli accordi che disciplinano le relazioni con queste organizzazioni.
93. Sia per i meccanismi di protezione civile che per quelli di risposta alle crisi la Comunità deve poter garantire l'indipendenza dell'azione umanitaria da altri obiettivi, ad esempio di natura politica o militare.
94. La responsabilità finanziaria del bilancio comunitario è stringente a livello dell'UE. Pertanto i requisiti e le procedure di rendiconto per l'aiuto umanitario gestito dalle Commissioni sono attualmente tra i più precisi di tutti i principali donatori ufficiali. Si tratta di un requisito di responsabilità chiaro nei confronti dei cittadini europei, attentamente controllato dalle istituzioni e rispecchiato dal fatto che tutte le decisioni di finanziamento della Comunità sono rese pubbliche. La Comunità si impegna a proseguire negli sforzi per snellire e semplificare le procedure in materia di aiuto umanitario al fine di ridurre, nell'ambito delle norme applicabili, l'onere

amministrativo che grava sulle organizzazioni esecutive. L'armonizzazione dei rendiconti della Comunità nel settore umanitario sarà conforme alle disposizioni vigenti sulla responsabilità e il controllo generali in campo finanziario.

95. Per garantire e rafforzare efficacia e coerenza dei sistemi di aiuto umanitario della Comunità e degli Stati membri, la Commissione si serve di un sistema a «14 punti» con cui gli Stati membri presentano relazioni sui loro contributi. Queste relazioni sono armonizzate con il servizio di verifica finanziaria dell'OCHA e a questi inviata, contribuendo così alla qualità generale dei rendiconti in materia umanitaria.
96. Gli Stati membri e il Parlamento europeo incoraggiano la Commissione nell'attuazione dei principi del buon donatore e si impegnano a considerare con attenzione l'adeguatezza delle dotazioni di bilancio per l'aiuto umanitario nel contesto delle prospettive finanziarie future.
97. In concreto la Comunità si adopererà per riuscire a medio termine a:
- rafforzare il suo ruolo nella promozione dell'azione umanitaria,
 - potenziare gli sforzi di sensibilizzazione sui principi e sulle considerazioni di natura umanitaria nei lavori delle istituzioni dell'UE,
 - agire da forza trainante, soprattutto nell'UE, per far progredire un approccio all'offerta di aiuto umanitario coordinato e improntato alle migliori prassi,
 - facilitare la partecipazione di tutti gli Stati membri al contributo di aiuto umanitario tramite la condivisione delle esperienze acquisite e l'offerta di orientamenti specifici (ad esempio su modalità e partner) in funzione delle necessità, incoraggiando in particolare la partecipazione della società civile nei nuovi Stati membri dell'UE,
 - adoperarsi con altri, tra cui le Nazioni Unite, la Croce Rossa/Mezzaluna Rossa e le ONG umanitarie, per garantire un'analisi migliore delle esigenze e individuare le lacune riscontrate nella risposta,
 - promuovere una condivisione più sistematica delle strategie, della valutazione delle esigenze e dell'analisi del contesto per migliorare i risultati collettivi nella fornitura dell'aiuto,
 - promuovere politiche settoriali con valore aggiunto basate su migliori prassi internazionali in settori specifici (ad esempio bambini nelle catastrofi, aiuto alimentare, sanità),
 - rafforzare il coordinamento con altre politiche e altri strumenti (LRRD, strumenti per la stabilità e la protezione civile),
 - migliorare ulteriormente la capacità di risposta rapida e flessibile in caso di catastrofe improvvisa,
 - esaminare con maggior attenzione l'aspetto dei trasporti, della logistica e della prontezza pre-catastrofe, preposizionamento delle scorte compreso,
 - continuare ad adoperarsi con i partner per garantire, nell'erogazione dell'aiuto umanitario, qualità e responsabilità, agevolando ove occorra una risposta flessibile e rapida,
 - continuare a snellire e semplificare i requisiti amministrativi in modo da rafforzare la collaborazione con i partner e migliorare l'efficacia sul campo,
 - garantire un'interpretazione e un'applicazione coerenti di norme e orientamenti

-
- per l'erogazione dell'aiuto convenuti a livello internazionale, integrando gli orientamenti con un approccio su misura in caso di lacune,
- sistematizzare gli insegnamenti che si possono trarre dalla risposta alle crisi, mantenendo peraltro il regolare programma di valutazione e revisione esterne e contribuendo così ad aumentare l'efficacia delle operazioni di aiuto a finanziamento comunitario,
 - comunicare l'impatto e l'importanza dell'aiuto comunitario al pubblico europeo per ottenere livelli di sostegno dei cittadini sempre elevati.

98. La Comunità intende pertanto conseguire un valore aggiunto che traduca in pratica i principi del buon donatore e del partenariato forte, incoraggiando gli altri a fare altrettanto, promuovendo risposte valide fondate sulle esigenze che integrino gli insegnamenti tratti da crisi precedenti, e impegnandosi costantemente per migliorare risultati e professionalità nell'erogazione dell'aiuto.

PARTE III — DISPOSIZIONI FINALI

99. Nell'approvare la presente dichiarazione il Consiglio e i rappresentanti dei governi degli Stati membri, il Parlamento europeo e la Commissione europea si impegnano ad adoperarsi per migliorare l'efficacia dell'aiuto umanitario dell'UE.
100. La Commissione europea presenterà un piano di azione contenente misure pratiche per l'attuazione della presente dichiarazione, in stretta consultazione con le altre parti interessate e tenendo in debita considerazione i ruoli e le competenze dei soggetti coinvolti nell'erogazione dell'aiuto umanitario dell'UE.
101. I progressi compiuti dall'UE nell'attuazione del consenso sull'aiuto umanitario dovranno essere regolarmente discussi dal Consiglio e dal Parlamento europeo ed essere riesaminati cinque anni dopo la firma.

ALLEGATO

Principi, norme e criteri di valutazione dell'aiuto umanitario

- Soccorso e protezione dovrebbero essere forniti nel rispetto della dignità umana, dei valori umanitari e dei diritti umani, come stabilito dal diritto internazionale. Ciò richiede che l'erogazione dell'aiuto non sia influenzata da interessi specifici, siano essi economici, politici, culturali o religiosi. La valutazione delle esigenze dovrebbe essere in ogni caso alla base del programma umanitario secondo i principi di imparzialità, neutralità e indipendenza da qualsiasi programma politico, economico o religioso, ivi compresa la politica estera di un governo o di un gruppo di governi (→ *criteri OCSE-DAC in materia di impatto, copertura ed efficacia*).
- Occorrerebbe che il soccorso di qualità nell'emergenza fosse erogato a quante più persone colpite possibili, il più vicino possibile a queste e il più rapidamente possibile tenuto conto delle risorse disponibili. È quindi necessario sviluppare in modo appropriato e per tempo la preparazione e le capacità di risposta nelle emergenze (→ *criteri OCSE-DAC in materia di tempestività, copertura ed efficienza*).
- Gli amministratori dell'aiuto dovrebbero essere responsabili dei risultati e dell'impatto conseguiti, non solo della gestione delle risorse. Dovrebbero essere responsabili nei confronti delle persone colpite e dei contribuenti. Pianificazione professionale, controllo, valutazione e revisione sono strumenti utili ai fini della responsabilità e della trasparenza (→ *criteri OCSE-DAC in materia di impatto, sostenibilità, copertura ed efficacia*).
- Occorre rispettare la dignità umana e le capacità delle persone colpite anziché trattarli come soggetti inermi. Il modo in cui si eroga l'aiuto può essere importante quanto l'aiuto stesso. Le popolazioni colpite dovrebbero partecipare alle decisioni che riguardano la loro vita. La partecipazione è un diritto universale e prassi di buona gestione (→ *criteri OCSE-DAC di adeguatezza e rilevanza*).
- L'aiuto dovrebbe essere erogato in modo da tenere conto della complessità e varietà delle vulnerabilità umane e includere questioni trasversali quali il genere e l'impatto immediato e a lungo termine sull'ambiente. I bisogni degli uomini non sono identici a quelli delle donne; né diritti e bisogni dei bambini sono identici a quelli degli adolescenti o degli adulti. Analogamente determinati gruppi etnici o religiosi possono richiedere impostazioni, considerazioni e sensibilità specifiche, ad esempio riguardo al tipo di alimenti che vengono loro forniti (→ *criteri OCSE-DAC di adeguatezza e rilevanza*).
- Se i bisogni vitali immediati sono una priorità assoluta il soccorso nell'emergenza dovrebbe costituire una base solida per lo sviluppo umano a più lungo termine, anche sotto il profilo culturale e ambientale. La pianificazione e il coordinamento a più lungo termine con i donatori che si occupano di sviluppo sono necessari per realizzare programmi integrati che metteranno in relazione programmi di emergenza con programmi a medio termine, in particolare di ristrutturazione, ricostruzione e sviluppo.

-
- Ciò dovrebbe avere lo scopo di assistere le popolazioni nel ristabilire e rafforzare i loro meccanismi tradizionali di reazione (→ *criteri OCSE-DAC in materia di impatto, collegamento, coerenza e sostenibilità*).
 - Le risorse di emergenza dovrebbero essere gestite con taglio professionale prestando pienamente attenzione ai relativi costi. La buona prassi nella gestione e nel sostegno del personale è un fattore chiave, ove sicurezza del personale, benessere, diritti, dignità ed efficacia sono prioritari (→ *criteri OCSE-DAC in materia di efficienza ed efficacia dei costi*).
 - Occorrerebbe identificare dalle fasi iniziali di concezione del programma eventuali effetti dannosi non intenzionali della risposta umanitaria (ad esempio prolungamento del conflitto) o effetti che inducono iniquità tra i beneficiari dell'aiuto, nell'intento di evitarli in modo proattivo (→ *criteri OCSE-DAC di efficacia, adeguatezza, rilevanza e impatto*).

