

IT

IT

IT



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 26.10.2010
COM(2010) 600 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

**Potenziare la reazione europea alle catastrofi: il ruolo della protezione civile e
dell'assistenza umanitaria
(Testo rilevante ai fini del SEE)**

SEC(2010) 1243
SEC(2010) 1242

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

Potenziare la reazione europea alle catastrofi: il ruolo della protezione civile e dell’assistenza umanitaria (Testo rilevante ai fini del SEE)

1. Introduzione

Gli Stati membri e le istituzioni dell’Unione europea hanno risposto efficacemente alle numerose catastrofi che nel corso di quest’anno hanno colpito l’Unione stessa e altre zone del mondo. Le immagini più vivide che si affacciano alla memoria sono quelle del terremoto di Haiti e delle alluvioni in Pakistan. La reazione dell’UE è stata rapida, efficace e generosa. E proprio la qualità della reazione ha contribuito a dimostrare ai cittadini e agli Stati membri dell’Unione il valore aggiunto generato dalle azioni dell’UE nell’ambito della risposta alle crisi.

Al contempo, in seguito alla maggiore gravità e frequenza delle catastrofi, è probabile che si richieda all’Unione europea una capacità di reazione sempre maggiore. Le attuali pressioni sul bilancio, inoltre, impongono un ulteriore impegno a favore dell’uso efficiente delle carenti risorse.

In tale contesto, il trattato di Lisbona offre l’occasione di articolare, nell’Unione europea, una capacità di reazione alle catastrofi ancora più forte, esaustiva, coordinata ed efficiente. Le modifiche introdotte dal trattato di Lisbona riguardano sia i singoli strumenti della risposta alle catastrofi sia i mezzi per garantire una risposta coerente a livello di Unione europea, coordinata con le Nazioni Unite.

La creazione di una capacità europea di reazione alle catastrofi più forte, più coerente e meglio integrata si realizza intervenendo su due livelli:

- il potenziamento dei singoli strumenti di risposta dell’UE; e
- la garanzia di coerenza e sinergia tra questi diversi strumenti, a vantaggio della coerenza della risposta internazionale.

Sulla base del Consenso europeo sull’aiuto umanitario¹ e della comunicazione relativa al potenziamento delle capacità di reazione dell’Unione europea alle catastrofi², e traendo ispirazione dalla relazione Barnier e dal dibattito che ne è scaturito³, la presente comunicazione si incentra sulla protezione civile e l’assistenza umanitaria, i due strumenti principali a disposizione dell’Unione europea per garantire una rapida ed efficace erogazione dei soccorsi dell’UE a quanti devono affrontare le conseguenze immediate delle catastrofi. Il trattato di Lisbona introduce nuove basi giuridiche per entrambi gli strumenti. Nella presente

¹ Consenso europeo sull’aiuto umanitario, dicembre 2007.

² Comunicazione della Commissione del 5 marzo 2008 relativa al potenziamento delle capacità di reazione dell’Unione europea alle catastrofi: COM (2008) 130 definitivo.

³ Relazione di Michel Barnier “Per una forza europea di protezione civile: Europe aid”. http://ec.europa.eu/archives/commission_2004-2009/president/pdf/rapport_barnier_en.pdf.

comunicazione la Commissione espone le proprie proposte per attuare questo nuovo quadro giuridico e per associare i due aspetti più efficacemente.

La comunicazione dev'essere considerata la prima componente di un impegno più ampio e coerente, teso a potenziare la reazione dell'Unione europea alle catastrofi. Attualmente si sta lavorando su altre componenti, concernenti diversi aspetti della reazione dell'Unione alle crisi, sia all'interno che all'esterno dell'UE.

A questo proposito, per le catastrofi che colpiscono paesi al di fuori dell'Unione europea, grazie all'istituzione del Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) sarà possibile migliorare la coerenza tra la reazione alle catastrofi e gli eventuali elementi di politica e sicurezza correlati della risposta globale dell'Unione alle crisi. In questo quadro si iscrivono l'attività politica e diplomatica svolta a Bruxelles e sul campo, soprattutto attraverso le delegazioni dell'UE, compresa, in caso di necessità, l'eventuale assistenza consolare. Il SEAE sarà responsabile delle azioni di risposta alle crisi nell'ambito dello Strumento per la stabilità (IfS), nonché dei mezzi civili e militari di gestione delle crisi, che potranno includere le missioni umanitarie e di soccorso. Infine, rientrerà in tale quadro il ruolo dell'Unione quale importante donatore di aiuti allo sviluppo in molte zone del mondo colpite dalle catastrofi, nelle quali è necessario rafforzare il collegamento tra aiuto, ricostruzione e sviluppo.

L'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e la Commissione europea presenteranno presto un documento in materia, soprattutto sulla base del follow-up del terremoto che ha devastato Haiti all'inizio di quest'anno. Il documento conterrà anche ulteriori proposte in merito al coordinamento, nell'ambito della risposta alla crisi, tra il SEAE e le strutture della protezione civile e dell'assistenza umanitaria.

Per quanto riguarda le catastrofi entro i confini dell'Unione europea, le proposte per migliorare la capacità di reazione rappresenterebbero un importante contributo alla strategia di sicurezza interna attuata dall'Unione europea, per la quale l'aumento della resilienza dell'Europa alle catastrofi rappresenta uno degli obiettivi strategici. Il tema della protezione consolare sarà trattato nella pertinente comunicazione della Commissione.

Il trattato di Lisbona ha introdotto anche una clausola di solidarietà, che istituisce l'obbligo per gli Stati membri di prestarsi reciproca assistenza in caso di calamità naturale o provocata dall'uomo sul territorio dell'Unione europea.⁴ Nel 2011 la Commissione europea e l'alto rappresentante presenteranno una proposta concernente le modalità di attuazione della clausola di solidarietà.

2. Adeguare gli strumenti esistenti a un mondo in evoluzione

Nel 2010 l'Europa e i paesi vicini sono stati colpiti da una serie di gravissime catastrofi: piene improvvise e furose tempeste nell'Europa occidentale, alluvioni su vasta scala nell'Europa centrale, la nuvola di cenere vulcanica seguita all'eruzione dell'Eyjafjallajökull e gli incendi che hanno prodotto una devastazione senza precedenti nelle foreste russe.

Quest'anno il nostro pianeta è stato teatro di due delle peggiori calamità naturali degli ultimi anni: il terremoto di Haiti e le alluvioni in Pakistan. Entrambe hanno provocato innumerevoli perdite di vite umane e ingenti danni materiali. Tra le altri catastrofi si ricordano l'esplosione

⁴ Articolo 222 del TFUE.

della piattaforma petrolifera Deepwater Horizon nel Golfo del Messico (che ha provocato la più grave marea nera della storia) e la drammatica siccità nel Sahel.

Il 2010 non è una mera anomalia statistica. Il numero di catastrofi registrato ogni anno nel mondo è quintuplicato, passando da 78 nel 1975 a quasi 400 oggi. Si stima che le perdite medie annuali si aggirino sullo 0,25% del PIL globale. Negli ultimi 20 anni, soltanto le catastrofi registrate in Europa⁵ hanno ucciso quasi 90.000 persone, colpito più di 29 milioni di persone e provocato perdite economiche pari a 211 miliardi di euro.

Questa tendenza è dovuta essenzialmente al cambiamento climatico, all'aumento demografico associato alla crescente urbanizzazione, nonché ad altri fattori tra cui la maggiore attività industriale e il degrado ambientale. Inoltre, il terrorismo rimane una grave minaccia per la sicurezza dei cittadini europei. A causa di tutti questi fattori, la frequenza e l'intensità delle catastrofi sono destinate ad aumentare. Di fronte a questa evoluzione, è urgente che l'Unione europea rafforzi la propria capacità di reazione alle catastrofi.

L'efficace attuazione di politiche razionali miranti alla gestione delle catastrofi consente di ridurre le vittime e i danni. Di fronte all'aumento e alla sempre maggiore evidenza dei rischi, diventa essenziale potenziare le politiche locali, nazionali ed europee per affrontare queste minacce. È perciò necessario individuare e attuare le modalità più adeguate per migliorare il sistema attuale, per dare una risposta più efficace alle gravi catastrofi del futuro.

La tutela della sicurezza dei cittadini è il primo dovere di ogni Stato e la responsabilità della prevenzione, della preparazione e della reazione alle catastrofi spetta in primo luogo ai governi nazionali. Ma quando si verifica una catastrofe maggiore e le capacità nazionali si dimostrano insufficienti, una risposta comune a livello europeo è più efficace di una risposta dei singoli Stati membri. Si possono mobilitare risorse supplementari. L'intervento congiunto può migliorare il rapporto costi-efficacia ottimizzando la complementarietà delle capacità di risposta nazionali. La collaborazione a livello di Unione europea fornisce una chiara dimostrazione della solidarietà tra gli Stati membri e nei confronti dei paesi terzi. Una più stretta cooperazione a livello dell'Unione europea può anche potenziare la risposta complessiva e gli sforzi di coordinamento guidati dalle Nazioni Unite.

I cittadini europei sono pienamente consapevoli dell'importanza di collaborare. Circa il 90 % di loro si aspetta che l'Unione europea faccia di più per aiutare il loro paese in caso di catastrofe⁶. Una percentuale analoga sostiene l'azione umanitaria svolta dall'UE al di fuori dei suoi confini⁷.

L'Unione europea dispone di vari strumenti per rispondere alle catastrofi. Per le catastrofi che colpiscono gli Stati dell'Unione europea, il meccanismo di protezione civile agevola e

⁵ Dati del Centro per la ricerca sull'epidemiologia delle catastrofi (CRED). Secondo la definizione del CRED, una catastrofe è una situazione o un evento che trascende la capacità locale, e richiede l'assistenza esterna a livello nazionale o internazionale www.cred.be. La presente comunicazione tratta in primo luogo delle catastrofi che richiedono assistenza a livello internazionale.

⁶ http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_328_en.pdf.

⁷ http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_343_en.pdf.

coordina l'assistenza in natura fornita dagli Stati membri⁸; inoltre, coordina l'erogazione di assistenza in natura per le catastrofi che colpiscono paesi al di fuori dell'Unione europea⁹.

Nei paesi in via di sviluppo, l'Unione europea (Commissione e Stati membri congiuntamente) rappresenta il principale donatore umanitario del mondo. I finanziamenti vengono erogati alle organizzazioni partner (soprattutto agenzie dell'ONU, Croce Rossa/Mezzaluna Rossa e ONG umanitarie) che forniscono gran parte degli aiuti d'urgenza, sul campo, a coloro che ne hanno bisogno.

Sono state inoltre adottate disposizioni per agevolare, in caso di necessità, il dispiegamento di mezzi militari degli Stati membri nell'ambito della risposta globale dell'Unione europea alle catastrofi.¹⁰

Nel caso del terremoto di Haiti, la risposta dell'Unione europea è stata efficace e rapida. Tuttavia, i primi insegnamenti che possiamo trarre da questa e altre recenti catastrofi indicano che vi è un margine per ulteriori miglioramenti in termini di **efficacia ed efficienza** (rapidità di dispiegamento e adeguatezza delle azioni intraprese), **coerenza** (coordinamento politico e operativo) e **visibilità** della reazione dell'Unione europea alle catastrofi. Qualsiasi risposta dell'UE alle emergenze fuori dai confini dell'Unione, tuttavia, fa affidamento, per quanto riguarda la risposta della protezione civile, sulle forti ed efficaci capacità degli Stati membri. Il punto di partenza per il potenziamento della capacità di reazione dell'Unione europea alle catastrofi dev'essere quindi quello di garantire una migliore capacità di reazione all'interno dell'Unione europea.

La presente comunicazione, quindi, definisce una strategia mirante a riunire le esperienze e le risorse – disponibili a livello locale, nazionale ed europeo – in un sistema potenziato di risposta UE alle catastrofi. Essa è incentrata sull'erogazione di **soccorsi nella prima fase dell'emergenza**. Gli elementi politici e di sicurezza di cui si compone la reazione alle catastrofi, la risposta alle crisi nell'ambito dell'IfS e dell'assistenza di medio e lungo periodo, nonché le modalità di un loro migliore coordinamento con gli aiuti d'urgenza saranno oggetto di proposte separate.

La qui proposta creazione di una capacità europea di reazione alle emergenze, basata sulle risorse degli Stati membri, e istituzione di un centro europeo di risposta alle emergenze costituiscono la chiave di volta di tale strategia. Inoltre, si formulano proposte nei settori della protezione civile e degli aiuti umanitari.

⁸ Nel 2002, il suo primo anno di attività, il meccanismo è stato attivato tre volte, nel 2009 ben 27 volte. Circa la metà dei suoi interventi costituisce una risposta alle catastrofi che colpiscono Stati dell'Unione europea.

⁹ Comunque, prima dell'intervento del meccanismo, è necessario che il paese o i paesi colpiti dalla catastrofe inviano una richiesta. Per i paesi terzi, si consulta immediatamente l'alto rappresentante per gli affari esteri, conformemente alla dichiarazione comune del Consiglio e della Commissione sull'uso del meccanismo di protezione civile per la gestione delle crisi (doc. 10639/03), per decidere se l'attivazione del meccanismo rientri nella gestione della crisi in ambito PSDC.

¹⁰ Tra i documenti elaborati dal Consiglio nel periodo 2003-2006 figurano i seguenti: Quadro generale per il ricorso a mezzi di trasporto militare o noleggiati da militari degli Stati membri e a strumenti di coordinamento PSDC e Sostegno militare alla reazione dell'UE in caso di calamità – Individuazione e coordinamento dei mezzi e delle capacità disponibili (cfr. documenti 10639/03, 6644/4/04, 8976/06, 9462/3 REV3 e 14540/06 + COR1).

3. Principi ispiratori

I seguenti principi dovranno orientare l'attività sulla capacità UE di reazione alle catastrofi:

- L’Unione europea dev’essere in grado di rispondere alle catastrofi efficacemente e in uno spirito di solidarietà **sia all’interno che all’esterno dei suoi confini**.
- La capacità UE di reazione alle catastrofi deve interessare **tutti i tipi di catastrofi** (cioè sia le catastrofi naturali che quelle causate dall’uomo, diverse dai conflitti armati) che trascendono le capacità di reazione nazionali e comportano la necessità di assistenza dell’Unione europea.
- Un approccio del tutto coerente alle catastrofi che colpiscono paesi all'esterno dell'UE dovrà **riunire le diverse componenti** che potrebbero essere dispiegate (in funzione della natura della crisi): protezione civile, aiuti umanitari, risposta alla crisi nell’ambito dell’IfS, strumenti geografici tradizionali per l’assistenza esterna (con l’utilizzo di procedure flessibili in situazioni di crisi e di emergenza), gestione delle crisi militari e civili nell’ambito della politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC). L’obiettivo dev’essere quello di individuare e dispiegare le risorse più idonee a rispondere ad una determinata catastrofe, fondandosi sui ruoli, sui mandati e sulle capacità esistenti, e affrontando le criticità e le strozzature esistenti.
- Al momento di rispondere specificamente al fabbisogno umanitario generato da catastrofi all'esterno dell'Unione europea, **l'UE deve erogare la propria assistenza secondo i principi umanitari concordati a livello internazionale** (umanità, neutralità, imparzialità e indipendenza)¹¹ e gli orientamenti in materia. Un migliore coordinamento a livello di Unione europea contribuirà a rafforzare il ruolo di coordinamento centrale dell’ONU per le emergenze nei paesi terzi.
- Un **approccio che trovi un punto d’equilibrio tra la reazione alle catastrofi e la prevenzione e preparazione ad esse** è il modo migliore per rispondere alle crescenti minacce poste dalle catastrofi. Benché la presente comunicazione sia incentrata sulla reazione, la prevenzione delle catastrofi e la preparazione ad esse sono la chiave di volta della strategia dell’Unione in materia di gestione delle catastrofi¹². Le azioni tese a potenziare la reazione alle catastrofi saranno integrate da misure incisive di prevenzione e preparazione. Ciò comprende l’ottimizzazione delle sinergie tra la riduzione dei rischi di catastrofi e l’adattamento ai cambiamenti climatici, affinché, ad esempio, il sostegno

¹¹ Consenso europeo sull’aiuto umanitario: http://ec.europa.eu/echo/files/policies/consensus/consensus_en.pdf.

¹² Nel 2009, la Commissione ha adottato la comunicazione “Un approccio comunitario alla prevenzione delle catastrofi naturali e di origine umana” (COM(2009) 82 definitivo) e la Strategia dell’UE a sostegno della riduzione del rischio di catastrofi nei paesi in via di sviluppo (COM(2009) 84 definitivo). Anche il piano di attuazione della strategia dell’UE finalizzata a ridurre il rischio di catastrofi sta per essere adottato. Sono in corso i lavori per elaborare una panoramica dei rischi a livello di Unione europea e la Commissione sta esaminando i meccanismi di revisione periodica delle politiche di prevenzione e preparazione degli Stati membri. Sono disponibili considerevoli finanziamenti dell’UE per la prevenzione delle catastrofi, benché l’utilizzo di questi fondi rimanga limitato. Sono inoltre disponibili finanziamenti nell’ambito delle aree tematiche “Spazio” e “Sicurezza” del settimo programma quadro di ricerca e sviluppo. Si sta inoltre cercando di estendere il sostegno dell’Unione europea ai progetti di prevenzione delle catastrofi nei paesi terzi, di individuare e scambiare buone prassi, e di esplorare le possibilità di definire modalità di finanziamento innovative. Quest’attività dev’essere collegata all’impegno dell’Unione europea in materia di adattamento ai cambiamenti climatici. Anche l’attuazione e l’ulteriore sviluppo del Fondo di solidarietà dell’Unione potrebbero fornire occasioni importanti per potenziare la gestione delle catastrofi da parte dell’UE.

finanziario alle attività di prevenzione, recupero e ricostruzione aumenti la resilienza di fronte a crisi future.

- **Maggiore efficacia in termini di costi** significa individuare modalità più efficienti di erogazione dell’assistenza. Ciò è possibile con una più efficiente condivisione delle risorse, per ridurre i costi ed evitare duplicazioni dell’impegno. Se del caso, gli Stati membri dovranno cercare di utilizzare le risorse comuni. Nuove iniziative (per esempio la condivisione dei trasporti) devono cercare di garantire che i vantaggi complessivi in termini di aumento di efficienza superino gli eventuali costi, senza minare le responsabilità nazionali in materia di prevenzione, preparazione e risposta alle catastrofi. L’Unione europea deve inoltre evitare di creare nuove strutture e ulteriori livelli di burocrazia.

4. Una reazione europea alle catastrofi più efficace ed efficiente

4.1. La creazione di una capacità europea di reazione alle emergenze basata su risorse preimpegnate degli Stati membri e su piani di emergenza già concordati

Attualmente, la reazione della protezione civile dell’Unione europea si basa su offerte di assistenza *ad hoc* da parte degli Stati membri. Questo sistema rende assai difficile pianificare in anticipo le operazioni di emergenza e non può assicurare la disponibilità di un’assistenza adeguata e sufficiente in tutti i casi. L’Unione europea deve passare da un coordinamento *ad hoc* a un sistema in cui la pianificazione anticipata consenta la disponibilità di risorse essenziali da dispiegare immediatamente.

Per migliorare la **pianificazione** delle operazioni di protezione civile dell’Unione europea, la Commissione propone di:

- sviluppare scenari di riferimento per i principali tipi di catastrofi¹³ all’interno e all’esterno dell’Unione europea;
- individuare e repertoriare i mezzi essenziali esistenti che potrebbero essere messi a disposizione dagli Stati membri per la risposta d’urgenza a questi scenari;
- elaborare piani di emergenza per il dispiegamento di tali mezzi, anche nel settore dei trasporti, e riesaminarli sulla base degli insegnamenti tratti dalle nuove prassi ed emergenze;
- individuare e garantire sinergie tra l’assistenza in natura e l’assistenza fornita dai finanziamenti umanitari dell’Unione europea.

Il rilevamento delle capacità disponibili per le operazioni di protezione civile dell’Unione europea, sulla base di scenari di catastrofe predefiniti, potenzierebbe sensibilmente la capacità di reazione dell’Unione. Consentirebbe infatti alla Commissione e agli Stati membri di trarre i massimi vantaggi dalle complementarietà e dalle modalità di condivisione, migliorando il rapporto costi-efficacia.

Per aumentare la **disponibilità** dei mezzi essenziali, sono state sperimentate varie modalità nell’ambito dell’*Azione preparatoria relativa ad una capacità di risposta rapida dell’UE*, relative tra l’altro alla costituzione di una riserva di ospedali da campo, rifugi di emergenza, impianti di pompaggio ad alta capacità, depurazione delle acque e altri mezzi ubicati nella

¹³ Compresi gli eventi CBRN e gli attentati terroristici transfrontalieri.

maggior parte degli Stati membri. Sulla base di questa esperienza iniziale, la Commissione propone di:

- **creare una capacità europea di reazione alle emergenze mettendo in comune mezzi di protezione civile individuati in precedenza dagli Stati partecipanti al meccanismo di protezione civile e messi volontariamente a disposizione per le operazioni di soccorso dell’Unione europea in caso di catastrofe sia all’interno che all’esterno dei suoi confini.**

Gli Stati membri che hanno acconsentito a mettere in comune propri mezzi devono renderli disponibili per le operazioni dell’Unione europea ognqualvolta vengano richiesti, salvo qualora tali mezzi siano necessari per le emergenze interne. I mezzi rimarranno sotto il comando e il controllo nazionali. L’entità dei mezzi messi in comune dev’essere tale da garantire la disponibilità della capacità di risposta critica in qualsiasi momento. La registrazione dei mezzi rimarrà volontaria, e questi resteranno interamente a disposizione dei rispettivi Stati quando non verranno utilizzati per le operazioni dell’Unione europea. Gli Stati membri possono inoltre unire le proprie forze e fornire moduli multinazionali da mettere in comune¹⁴. Tali modalità devono ammettere la partecipazione di paesi terzi, in particolare di quelli dello Spazio economico europeo e dei paesi candidati all’adesione all’UE.

In caso di catastrofe maggiore, e in risposta a una richiesta di assistenza, la Commissione proporrà immediatamente un piano di risposta di emergenza fondato sulle esigenze sul campo e sugli scenari elaborati in precedenza; essa richiederà quindi il dispiegamento dei moduli pertinenti.

I mezzi dispiegati verranno gestiti sul campo dai rispettivi Stati membri. Il coordinamento sul campo tra i diversi moduli dell’Unione europea, e se del caso la loro integrazione nel sistema a grappolo dell’ONU, saranno garantiti dagli esperti dell’Unione europea (Commissione e Stati membri) inviati dal Centro di risposta alle emergenze.

Poiché gran parte dei moduli di protezione civile degli Stati membri è già disponibile a livello nazionale, il sistema non dovrebbe generare considerevoli costi supplementari di predisposizione. Al contrario, è prevedibile che lo sviluppo di una risposta comune all’emergenza dia luogo a una maggiore efficienza e migliori il rapporto costi-efficacia delle operazioni di risposta alle catastrofi condotte dall’Unione europea.

È necessario organizzare un’attività periodica di esercitazioni e formazione a livello di Unione europea per migliorare l’interoperabilità dei mezzi; i requisiti di interoperabilità saranno ulteriormente sviluppati.

Il dispiegamento di questi mezzi di riserva costituirebbe il nucleo di qualsiasi operazione di protezione civile dell’Unione europea. Essi sarebbero integrati da offerte supplementari degli Stati membri di risorse fornite secondo le medesime modalità in base alle quali è attualmente organizzata l’assistenza della protezione civile. In caso di catastrofi all’esterno dell’Unione europea questi mezzi di riserva e l’assistenza umanitaria dell’Unione europea si completerebbero a

¹⁴ Con il sostegno della Commissione, Estonia, Lettonia e Lituania hanno sviluppato un modulo comune per il pompaggio ad alta capacità (chiamato “Balt Flood Combat”), che è stato utilizzato con successo durante le alluvioni in Polonia e nella Repubblica di Moldova.

vicenda e, se del caso, potrebbero essere integrati dal ricorso agli strumenti dell'UE per la gestione delle crisi civili e militari, nei contesti concordati.

La Commissione propone inoltre di:

- **utilizzare la pianificazione di emergenza per accertare le eventuali carenze nella capacità di risposta della protezione civile dei vari Stati membri cui si potrebbe ovviare con mezzi integrativi finanziati dall'Unione europea.**

La condivisione degli oneri e l'utilizzo comune delle risorse può generare significativi aumenti dell'efficienza. È il caso in particolare degli strumenti necessari per il coordinamento orizzontale, la valutazione e la logistica (per esempio, la sorveglianza aerea per la valutazione).

Può essere così anche per alcune tipologie di mezzi di alto valore. La Commissione, insieme agli Stati membri, ha realizzato con successo progetti pilota per studiare la possibilità, per l'Unione europea, di offrire il proprio sostegno per la fornitura di diversi tipi di attrezzature per interventi di emergenza. Tali progetti si sono incentrati su mezzi aerei per la lotta agli incendi boschivi e squadre di supporto e assistenza tecnica (TAST), ma lo stesso approccio si potrebbe estendere ad altre tipologie di mezzi, come le operazioni di ricerca e salvataggio in mare o le strutture medico-sanitarie specialistiche.

La capacità europea di reazione alle emergenze e il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) stringeranno accordi operativi per garantire la complementarietà e sfruttare eventuali sinergie tra le modalità di gestione delle operazioni di soccorso e delle crisi militari e civili.

4.2. Pre-posizionamento dei mezzi di soccorso

Per garantire l'efficacia degli aiuti, è necessario pre-posizionare i mezzi di soccorso il più vicino possibile alla zona della catastrofe, attingendo alle risorse locali e regionali ogni qualvolta sia possibile. Per questo motivo importanti organizzazioni umanitarie internazionali (per esempio il Programma alimentare mondiale e la Federazione internazionale delle società della Croce Rossa e della Mezzaluna rossa) stanno sviluppando e ampliando le proprie capacità di pre-posizionamento con il considerevole sostegno finanziario dell'Unione europea. All'interno dell'UE, gli Stati membri raggruppano anch'essi mezzi di soccorso e di risposta, a livello nazionale, in località strategiche. L'esperienza recente ha dimostrato che tale approccio ha considerevolmente accelerato la loro risposta operativa alle catastrofi. Una rete globale di depositi/centri di smistamento regionali potrebbe facilitare notevolmente la rapida mobilitazione dell'assistenza.

Per potenziare la rapida disponibilità di mezzi per gli operatori umanitari nelle emergenze esterne, la Commissione:

- **valuterà l'esperienza acquisita dall'Unione europea con i principali partner umanitari – in particolare il PAM e la FICR – ed elaborerà opzioni per sviluppare ulteriormente questo approccio;**
- **cercherà di utilizzare, laddove siano disponibili, i sistemi di pre-posizionamento degli Stati membri già predisposti nei paesi terzi.**

4.3. Migliori valutazioni delle esigenze

Valutazioni tempestive e accurate delle esigenze sono essenziali per consentire decisioni ponderate sui soccorsi. Nel caso di situazioni di emergenza all'esterno dell'Unione europea, gli esperti di ECHO sul campo e le squadre della protezione civile dell'UE svolgono un ruolo cruciale nel fornire informazioni e consulenza per la risposta dell'Unione. Essi sostengono inoltre l'attività di valutazione e coordinamento dell'ONU. Occorre garantire un più stretto collegamento tra la valutazione delle esigenze umanitarie nelle prime fasi dei soccorsi e la valutazione della ripresa e dello sviluppo successivi, come la valutazione delle necessità a seguito di una catastrofe (PDNA).

La Commissione:

- sosterrà l'azione condotta dall'ONU per sviluppare valutazioni congiunte, trans-settoriali e comparabili delle esigenze;**
- dispiegherà esperti dell'Unione europea che operino in qualità di funzionari di collegamento con il sistema dell'ONU;**
- aumenterà la capacità delle squadre di valutazione dell'Unione europea per coprire un più ampio campo d'azione e, se necessario, per colmare le lacune nella capacità dell'ONU;**
- garantirà un'adeguata partecipazione alla PDNA da parte degli esperti dell'Unione europea coinvolti nelle valutazioni delle esigenze inerenti ai soccorsi e nell'attuazione delle azioni umanitarie.**

4.4. Condivisione della logistica, per garantire maggiore efficienza e un miglior rapporto costi-efficacia

Attualmente coesistono varie strutture a livello nazionale e di Unione europea per la gestione di centri logistici nelle zone di paesi terzi colpiti da catastrofi. L'esistenza di strutture diverse implica che ogni operatore deve pianificare e disegnare il proprio sostegno in loco. Talvolta tali centri nazionali di sostegno non comunicano efficacemente tra loro, e questo non è efficiente dal punto di vista operativo, né garantisce un buon rapporto costi-efficacia; inoltre, si riduce la visibilità dell'Unione europea.

Compiti orizzontali, quali la logistica, possono essere svolti con maggiore efficienza a livello di Unione europea. La Commissione, in collaborazione con gli Stati membri, ha istituito unità di specialisti (squadre di supporto e assistenza tecnica - TAST) che svolgono la funzione di centri logistici mobili. La Commissione propone di:

- disiegare le squadre di supporto e assistenza tecnica in maniera più sistematica, soprattutto nelle situazioni in cui le infrastrutture locali sono state distrutte, e definire disposizioni contrattuali per garantirne la disponibilità;**
- mettere a punto varie opzioni, in collaborazione con il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE), sul modo in cui queste squadre possono offrire un sostegno migliore alle delegazioni dell'UE, alle autorità consolari e ad altri operatori internazionali in situazioni di grave emergenza all'esterno dell'Unione europea;**

- cercare di elaborare ulteriormente tali modalità fino alla creazione di un centro europeo di coordinamento sul campo che possa collegarsi al sistema dell’ONU.

4.5. Trasporti coordinati con un buon rapporto costi-efficacia

Attualmente l’Unione europea ha la possibilità di cofinanziare il trasporto degli aiuti in natura. Questa capacità dev’essere potenziata per assicurare l’eliminazione delle strozzature nel settore dei trasporti. È necessario migliorare l’erogazione dell’assistenza ai paesi colpiti, comprese la logistica e l’erogazione degli aiuti in loco laddove gli aiuti sono maggiormente necessari.

La Commissione propone di:

- semplificare e potenziare le disposizioni vigenti in materia di condivisione e cofinanziamento dei mezzi di trasporto;
- studiare con il settore privato la possibilità di definire opzioni per la fornitura commerciale di trasporti e logistica nelle zone colpite da catastrofe;
- sfruttare appieno il quadro concordato per l’uso dei mezzi di trasporto militare o noleggiati da militari degli Stati membri e gli strumenti di coordinamento PSDC a sostegno della reazione dell’Unione europea in caso di calamità;
- continuare a sostenere lo sviluppo di adeguate capacità di trasporto aereo (strategiche e tattiche) da parte delle organizzazioni umanitarie e dell’ONU.

4.6. Uso dei mezzi militari degli Stati membri e sostegno PSDC alla reazione dell’Unione europea alle catastrofi

Le capacità civili e militari sviluppate nel contesto della politica di sicurezza e di difesa comune dell’Unione europea possono rivelarsi utili per il sostegno alla protezione civile e all’assistenza umanitaria, soprattutto nelle calamità naturali di vaste proporzioni.

L’uso di mezzi militari per fornire assistenza in paesi terzi nel quadro di una reazione alle calamità naturali è regolato dagli “orientamenti di Oslo”¹⁵, che sono stati concordati a livello di Nazioni Unite e approvati dall’Unione europea con il Consenso europeo sull’aiuto umanitario.¹⁶ Gli orientamenti di Oslo stabiliscono che i mezzi militari vanno utilizzati come ultima risorsa, quando non siano disponibili alternative civili per far fronte tempestivamente a esigenze umanitarie urgenti.

Alcuni Stati membri sono dotati di sistemi nazionali per l’utilizzo di mezzi di trasporto militari o altri mezzi militari a sostegno della risposta della propria protezione civile a gravi catastrofi al di fuori dell’Unione europea. Tali mezzi militari, convogliati tramite le autorità di protezione civile degli Stati membri, possono contribuire all’assistenza complessiva in natura

¹⁵ Orientamenti sull’uso dei mezzi militari e della protezione civile nell’ambito dei soccorsi internazionali in caso di calamità – “Orientamenti di Oslo” (rilanciati dall’Ufficio delle Nazioni Unite per il coordinamento degli affari umanitari nel novembre 2006).

¹⁶ Cfr. in particolare il paragrafo 61.

che l'Unione europea attualmente fornisce attraverso il Centro di monitoraggio e informazione (MIC) del meccanismo di protezione civile. Come hanno dimostrato la reazione al terremoto e agli tsunami che si sono abbattuti sull'Oceano Indiano nel dicembre 2004 e più recentemente la risposta alle alluvioni che hanno colpito il Pakistan nel 2010, i mezzi militari possono colmare cruciali carenze di capacità in settori come i trasporti, il sostegno logistico, l'ingegneria o l'assistenza medica.

L'Unione europea ha sviluppato un quadro di norme per il sostegno militare alla reazione dell'Unione alle catastrofi, che disciplina il ricorso a mezzi di trasporto militare o noleggiati da militari degli Stati membri e a strumenti di coordinamento PSDC.¹⁷ Sono state elaborate procedure operative normalizzate, messe poi in pratica con buoni risultati in gravi emergenze, come ad esempio la reazione alle alluvioni in Pakistan nel 2010, quando la Commissione ha agevolato (tramite il MIC) i voli per l'invio di aiuti offerti tramite la cellula di pianificazione dei movimenti dello Stato maggiore dell'Unione europea. Quest'operazione si è aggiunta ai vari voli civili organizzati e cofinanziati nel quadro del meccanismo.

Proposte specifiche per migliorare i meccanismi di utilizzo dei mezzi militari e civili nel quadro della PSDC, all'interno della reazione dell'Unione europea alle catastrofi – soprattutto per quanto riguarda il miglioramento della coerenza e delle sinergie con le operazioni umanitarie e di protezione civile dell'Unione europea – verranno presentate separatamente dall'alto rappresentante e dalla Commissione europea.

È necessario sviluppare:

- **il Centro europeo di risposta alle emergenze quale interfaccia operativa della Commissione per le operazioni di soccorso con gli strumenti di coordinamento della PSDC per far corrispondere alle esigenze umanitarie in loco la fornitura di adeguati mezzi di gestione della crisi da parte degli Stati membri.**

5. Una risposta più coerente

5.1. Sviluppo di un Centro di risposta alle emergenze

La protezione civile e gli aiuti umanitari sono i principali strumenti operativi della reazione immediata dell'Unione europea alle catastrofi. Tali strumenti sono stati riuniti in un'unica direzione generale (la DG ECHO) della Commissione, il che rende possibile istituire un Centro di risposta alle emergenze rafforzato che può attingere alle informazioni e competenze di entrambi i settori e collegare in maniera efficace, a livello europeo, le autorità degli Stati membri responsabili della protezione civile e quelle competenti per gli aiuti umanitari.

Le sale di crisi di ECHO e del MIC saranno unificate in un autentico Centro di risposta, operativo 24 ore su 24 e responsabile del coordinamento della reazione civile dell'Unione europea alle catastrofi. A tal fine sarà necessario un salto di qualità dalla condivisione delle informazioni e dalla reazione alle emergenze a un ruolo più proattivo di pianificazione, monitoraggio, preparazione, coordinamento operativo e sostegno logistico. A questo scopo il Centro svilupperà una capacità di monitoraggio integrata, sulla base tra l'altro dei servizi GMES. Il Centro garantirà un costante scambio di informazioni con le autorità responsabili

¹⁷ Per i riferimenti ai vari documenti, cfr. nota a piè pagina 11 *supra*.

della protezione civile e quelle competenti per gli aiuti umanitari in merito alle esigenze di assistenza e alle offerte provenienti dagli Stati membri dell'Unione europea e da altri attori. In tal modo gli Stati membri potranno adottare decisioni ponderate sui finanziamenti e sull'offerta di assistenza supplementare. Il Centro, inoltre, elaborerà scenari di riferimento per i principali tipi di catastrofi all'interno e all'esterno dell'Unione europea.

Per le emergenze fuori dei confini dell'Unione, il Centro di risposta alle emergenze dovrà essere responsabile della raccolta di informazioni su tutta l'assistenza in natura disponibile in Europa, garantendone la coerenza con il sistema di coordinamento dell'ONU e con il paese colpito.

Un Centro di risposta alle emergenze consolidato agevolerà inoltre il coordinamento operativo con gli altri attori dell'Unione europea¹⁸. Ciò comporta la condivisione di informazioni e di analisi con i dipartimenti geografici del SEAE (compreso, se del caso, il Centro di situazione) e con le delegazioni dell'UE. Si tratterà anche di collaborare con le strutture di gestione delle crisi del SEAE quando si consideri l'utilizzo di mezzi civili e/o militari dell'UE parte della reazione UE alla catastrofe. Il Centro svolgerebbe inoltre una funzione di collegamento con i pertinenti ambiti del SEAE, anche nella prospettiva dell'invio di missioni PESC e PSDC in paesi terzi. Il Centro verrà inoltre associato alle modalità di sensibilizzazione in via di elaborazione nel quadro della Strategia di sicurezza interna, e contribuirà così a migliorare la resilienza dell'Europa alle catastrofi.

Non si propone di istituire nuove strutture generali. Lo sviluppo di piattaforme/centri di smistamento specializzati sarà accompagnato da modalità operative a garanzia dello scambio sistematico di informazioni.

La Commissione:

- **riunirà le sale di crisi della protezione civile e della DG ECHO per creare un vero Centro europeo di risposta alle emergenze, attivo 24 ore su 24 e 7 giorni su 7, che collaborerà strettamente con gli altri servizi competenti, incluso quello responsabile per la Strategia di sicurezza interna;**
- **trasformerà, col tempo, il Centro di risposta alle emergenze in una piattaforma di sostegno per gli altri servizi chiamati a gestire catastrofi maggiori;**
- **elaborerà modalità operative con il SEAE (sia la sede centrale che le delegazioni dell'Unione europea). A tale scopo sarà opportuno tra l'altro varare misure che includano riunioni periodiche, scambio temporaneo di funzionari di collegamento, formazione ed esercitazioni congiunte.**

5.2. Potenziare il coordinamento

Per le catastrofi che colpiscono paesi terzi, l'Unione europea sostiene con vigore il ruolo centrale di coordinamento dell'ONU, in particolare quello dell'Ufficio per il coordinamento degli affari umanitari. Un coordinamento più forte a livello di Unione europea rafforzerà il ruolo delle Nazioni Unite, garantendo un contributo coerente dell'Unione all'opera di soccorso guidata dall'ONU.

¹⁸

La Commissione continuerà a utilizzare e sviluppare ulteriormente ARGUS (cfr. COM(2005)662) e le procedure correlate per le crisi multisettoriali a rischi multipli e per il coordinamento di tutti i servizi della Commissione.

La Commissione:

- **rafforzerà il sostegno dell'Unione europea al coordinamento dell'assistenza umanitaria svolto dall'ONU all'interno del paese colpito (sistema a grappolo e coordinatore umanitario delle Nazioni Unite) anche con l'eventuale invio di personale umanitario di collegamento dell'Unione europea e l'eventuale distacco di personale dell'Unione europea presso il locale sistema di coordinamento delle Nazioni Unite;**
- **userà il Centro di risposta alle emergenze per razionalizzare i flussi di informazioni tra l'Unione europea e l'ONU in merito all'attività generale di soccorso dell'Unione;**
- **migliorerà la rendicontazione da parte del sistema di verifica finanziaria dell'ONU dell'assistenza complessiva fornita dall'Unione europea in occasione di una determinata catastrofe.**

La fusione di aiuti umanitari e protezione civile nel portafoglio di un unico Commissario offre opportunità di analisi congiunte, attività comune di raccolta di informazioni, inserimento semplificato nel sistema di coordinamento a grappolo e maggiore coordinamento intra-UE sul campo. Per rafforzare ulteriormente la coerenza dei soccorsi europei d'urgenza, la Commissione:

- **proporrà di designare negli Stati membri referenti per gli aiuti reperibili in qualsiasi momento per lo scambio di informazioni. Tali referenti saranno collegati ai punti di contatto nazionali del meccanismo di protezione civile dell'Unione europea per garantire un approccio coeso;**
- **svilupperà uno strumento informatico basato sul web (fondato sull'attuale sistema a 14 punti per gli aiuti umanitari e sul sistema CECIS¹⁹ per l'assistenza della protezione civile). Tale strumento consentirà comunicazioni in tempo reale inerenti all'assistenza umanitaria e in natura fornita dall'Unione europea (cioè dai 27 Stati membri e dalla Commissione);**
- **incoraggerà gli Stati membri a riferire tempestivamente sui contributi umanitari.**

6. Una risposta più visibile

La visibilità dell'Unione europea non è fine a se stessa; al contempo, l'opinione pubblica dell'Unione ha il diritto di ricevere informazioni precise e esaurenti sul modo in cui l'UE reagisce alle catastrofi. Attualmente l'Unione europea è il maggior donatore umanitario ma il suo impegno, pur considerato efficace dal punto di vista operativo, non risulta sempre visibile per i cittadini europei, i paesi in via di sviluppo che ne beneficiano e i partner internazionali. Questa circostanza mina gravemente la credibilità e la posizione negoziale dell'Unione

¹⁹

Sistema comune di comunicazione e informazione in caso di emergenza – un sistema sicuro che collega le autorità della protezione civile che partecipano al meccanismo di protezione civile dell'UE alla Commissione.

europea a livello internazionale, in un'epoca dominata dalla globalizzazione. Un approccio adeguato per la pianificazione degli scenari è quindi necessario anche per le questioni inerenti alla comunicazione. Le istituzioni comunitarie, insieme agli Stati membri, devono sviluppare una strategia di comunicazione che migliori la visibilità della reazione dell'UE.

È altresì importante che i finanziamenti UE, attraverso le organizzazioni partner internazionali e locali, siano adeguatamente riconosciuti e visibili in situ (eccezione fatta per i casi in cui la presenza dei simboli dell'Unione europea renderebbe più difficoltosa l'erogazione degli aiuti) e su internet.

La Commissione:

- **presenterà un'unica cifra complessiva per l'assistenza e gli aiuti di emergenza UE (sia finanziari che in natura) anziché cifre separate per l'Unione e gli Stati membri, pur dando pieno riconoscimento all'assistenza bilaterale correlata;**
- **si adopererà per garantire che i simboli dell'Unione europea vengano utilizzati insieme ai distintivi nazionali per tutta l'assistenza e il personale dell'Unione europea e degli Stati membri inviati nell'ambito della reazione alle catastrofi;**
- **studierà le modalità con cui le organizzazioni partner potranno dare adeguata visibilità all'assistenza e agli aiuti d'urgenza finanziati dall'Unione europea (per esempio apponendo sugli aiuti il simbolo dell'Unione europea oppure il doppio simbolo);**
- **controllerà in maniera più rigorosa il rispetto delle vigenti condizioni di finanziamento;**
- **studierà un'opportuna strategia di immagine della rafforzata capacità europea di reazione.**

7. Conclusioni

La strategia delineata nella presente comunicazione rappresenta il primo passo nello sviluppo di una potenziata capacità europea di reazione alle catastrofi. Essa contribuirà a massimizzare l'impatto del contributo con cui l'Unione europea cerca di alleviare le sofferenze delle vittime di catastrofi all'interno dell'Unione europea e nel resto del mondo. Nel corso del 2011 verranno presentate proposte legislative per l'attuazione delle proposte fondamentali.