



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 8.2.2023
COM(2023) 61 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E
AL COMITATO DELLE REGIONI**

**Obiettivi dell'Unione in materia di resilienza alle catastrofi: agire insieme per affrontare
le emergenze future**

I. L'Unione europea in un panorama di rischi in evoluzione: prepararsi all'ignoto

L'UE si trova a dover far contemporaneamente fronte a molteplici problemi e minacce, tra cui alcuni che fino a poco tempo fa sarebbero stati considerati "inimmaginabili". È opportuno prevedere con anticipo tali problemi e prepararsi adeguatamente. La **guerra di aggressione** della Russia **contro l'Ucraina** ha scosso il continente evidenziando la nostra responsabilità nel rafforzare la preparazione della popolazione civile alle situazioni di emergenza generate da molteplici minacce, sia provocate dall'uomo che naturali, in un contesto di sicurezza globale sempre più instabile. Il rischio nucleare, le perturbazioni dell'approvvigionamento energetico e di quello alimentare e dei trasporti, l'interruzione delle cure mediche, la distruzione di infrastrutture sanitarie e gli spostamenti in massa di popolazioni all'interno dell'Europa sottolineano l'importanza di mantenere in funzione i servizi essenziali alla base della nostra società.

Mentre alle sue frontiere orientali imperversa la guerra, l'UE continua ad affrontare le conseguenze della **pandemia di COVID-19**. Le pandemie figuravano tra i rischi principali individuati nelle valutazioni nazionali dei rischi di diversi paesi europei prima dell'insorgere dell'emergenza della COVID-19. Tuttavia l'individuazione dei rischi non si è tradotta in piani specifici per le emergenze e per la prevenzione delle catastrofi che avrebbero potuto proteggere meglio i nostri cittadini. Forte di questo insegnamento, l'Unione ha rafforzato il proprio quadro di sicurezza sanitaria, in particolare attraverso l'Unione europea della salute.

Mentre affrontiamo tali crisi, il forte impatto dei **cambiamenti climatici** è sempre più evidente nella nostra vita quotidiana e aggrava ulteriormente la vulnerabilità dell'Europa alle crisi¹. L'aumento delle temperature in Europa, che è superiore di oltre il doppio alla media mondiale negli ultimi 30 anni, rappresenta il valore più alto in assoluto rispetto a quelli di qualsiasi altro continente². Tale tendenza al riscaldamento ha gravi conseguenze. Nel 2022 la **siccità** ha colpito quasi due terzi del territorio dell'UE³, una circostanza che ha ridotto la portata dei fiumi, il livello dei bacini artificiali d'acqua e delle acque sotterranee, con ripercussioni sul settore energetico, sull'approvvigionamento idrico, sulla salute, sulla produzione energetica, sui trasporti e sulla produzione agricola. Le **ondate di calore** rappresentano un grave rischio per la vita e la salute umana. I ripetuti periodi prolungati di siccità stanno aumentando la portata geografica, la frequenza e l'intensità degli **incendi** in tutta l'UE. La stagione degli incendi del 2022 è al secondo posto della classifica degli incendi più gravi nell'UE e ha registrato un aumento del 250 % della media della superficie media che ha preso fuoco negli ultimi 15 anni⁴. Anche le **alluvioni** devastanti che hanno colpito diversi paesi europei nel luglio del 2021 ci ricordano drammaticamente che i fenomeni meteorologici estremi provocano perdite di vite umane, danneggiano abitazioni e causano perdite economiche significative. Il **degrado ambientale** causato dall'inquinamento, dalla deforestazione e da altre attività umane aumenta la vulnerabilità degli ecosistemi e amplifica gli effetti dei cambiamenti climatici. Oltre la metà degli Stati membri dell'UE ritiene che i **terremoti** costituiscano un rischio considerevole. Le condizioni meteorologiche estreme aggravano la vulnerabilità sismica delle infrastrutture europee obsolete, tra cui le

¹ Organizzazione meteorologica mondiale, relazione *The State of the Climate in Europe*, 2022.

² Agenzia europea dell'ambiente, *Temperature globali ed europee*, 2022 (solo in EN), <https://www.eea.europa.eu/ims/global-and-european-temperatures>.

³ JRC, Centro comune di ricerca, Siccità in Europa - Agosto 2022 (solo in EN) https://edo.jrc.ec.europa.eu/documents/news/GDO-EDODroughtNews202208_Europe.pdf.

⁴ Dal 2006 è iniziata la registrazione degli incendi a livello UE via satellite.

infrastrutture di trasporto, gli ospedali, le stazioni antincendio e gli impianti di produzione e di distribuzione di energia.

All'indomani di una catastrofe, **la protezione civile**⁵ funge da ancora di salvezza per le popolazioni colpite. Attraverso il meccanismo unionale di protezione civile ("meccanismo dell'Unione")⁶ l'UE ha intensificato la propria preparazione alle emergenze a tutti i livelli. Quando una crisi va al di là delle capacità di un singolo paese, il meccanismo dell'Unione costituisce la spina dorsale operativa della risposta collettiva dell'Europa, sia all'interno dell'Unione (comprese le regioni ultraperiferiche dell'UE) che all'esterno dei suoi confini. Tra il 2020 e il 2022 il meccanismo dell'Unione è stato attivato più di 320 volte⁷, di cui più di 100 volte dagli Stati membri. Si tratta di un dato cinque volte superiore alla media dei 10 anni precedenti.

Nel contesto della guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina, il meccanismo dell'Unione ha fornito assistenza di primo soccorso tramite l'operazione di portata maggiore e più complessa di protezione civile dell'UE sin dalla sua istituzione. Ha fornito oltre 80 000 tonnellate di assistenza in natura all'Ucraina e ai paesi vicini, per un valore di circa 500 milioni di EUR.



Fornitura di generatori di energia rescEU all'Ucraina
© Departamentul pentru Situații de Urgență, 2022.

⁵ La protezione civile consiste nell'assistenza emergenziale fornita sotto l'egida delle autorità governative in preparazione a una catastrofe in Europa e nel mondo, o immediatamente dopo la stessa.

⁶ I 27 Stati membri oltre a 8 paesi terzi (Albania, Bosnia-Erzegovina, Islanda, Montenegro, Macedonia del Nord, Norvegia, Serbia e Turchia) fanno parte del meccanismo di protezione civile dell'Unione europea. Nel 2022 l'Ucraina e la Moldova hanno formalmente chiesto di diventare Stati partecipanti al meccanismo dell'Unione.

⁷ Anche se l'attivazione del meccanismo da parte dell'Ucraina nel 2022 a causa della guerra è stata contata una volta sola, rientrano in tale conteggio oltre 120 aggiornamenti delle richieste di aiuto.

Nella fase iniziale della pandemia di COVID-19, il meccanismo dell'Unione ha istituito il primo insieme strategico rescEU⁸ di contromisure mediche, che ha contribuito a salvare migliaia di vite umane in tutta Europa. Ha facilitato il rimpatrio di oltre 100 000 cittadini dell'UE bloccati all'estero durante la pandemia e la distribuzione di 40 milioni di dosi di vaccino a 49 paesi in tutto il mondo, in linea con la strategia dell'UE sui vaccini.

Il meccanismo dell'Unione ha convogliato la solidarietà collettiva europea che ha consentito di dare una risposta forte ai vasti incendi boschivi verificatisi nell'estate del 2022: aerei ed elicotteri sono stati mobilitati per 38 operazioni antincendio dell'UE, oltre a quasi 400 vigili del fuoco e 100 veicoli battenti bandiera dell'UE sono stati dispiegati per salvare vite umane e impedire che le foreste europee bruciassero.

Da oltre vent'anni il meccanismo dell'Unione sostiene inoltre e integra gli sforzi degli Stati membri a sostegno della prevenzione delle catastrofi e della risposta alle stesse. Di fronte all'evoluzione del panorama dei rischi, tale impegno deve essere intensificato. Una prevenzione e una preparazione efficaci devono basarsi su scenari lungimiranti che vadano oltre il sistema della protezione civile, in diversi settori socioeconomici e comprendano il nostro patrimonio culturale. La complessità e l'interdipendenza dei rischi che l'UE si trova ad affrontare mostrano l'importanza di individuare le vulnerabilità nei settori critici, anticipare i pericoli e le minacce e rafforzare l'azione collettiva per **prevenire meglio le catastrofi e prepararsi meglio alle stesse**.

II. Cinque obiettivi in materia di resilienza alle catastrofi per rafforzare la resilienza complessiva dell'UE

La convergenza di rischi multipli e simultanei che oltrepassano i confini nazionali richiede un **cambiamento di mentalità a tutti i livelli**. L'individuazione e la pianificazione dei rischi di catastrofi a livello nazionale raggiungono rapidamente i loro limiti quando le minacce, le vulnerabilità e le interdipendenze sono transfrontaliere e su scala europea. Pur prendendo atto dell'esistenza di misure specifiche settoriali, la prevenzione e la preparazione devono adattarsi di conseguenza e diventare multisettoriali e paneuropee ed operare su più livelli.

Di conseguenza, come imposto dal quadro giuridico che istituisce il meccanismo dell'Unione⁹, l'UE e gli Stati membri hanno individuato collettivamente cinque **obiettivi in materia di resilienza alle catastrofi** finalizzati ai settori nei quali la necessità di rafforzare la resilienza dell'Europa alle catastrofi e alle crisi è maggiore. Tali obiettivi costituiscono una base di riferimento comune per sostenere le azioni di prevenzione e preparazione in relazione a catastrofi che possono avere ripercussioni transfrontaliere multinazionali. Detti obiettivi sono contenuti in una **raccomandazione**¹⁰ della Commissione che accompagna la presente comunicazione. Tali obiettivi generali, ciascuno con le finalità specifiche a cui mira, costituiscono un programma comune per rafforzare la capacità collettiva dell'UE di resistere agli effetti delle catastrofi future e proteggere i cittadini, i mezzi di sussistenza e l'ambiente.

⁸ Protezione civile europea e operazioni di aiuto umanitario, *scheda informativa rescEU*, https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/resceu_en.

⁹ Articolo 6, paragrafo 5 della decisione n. 1313/2013/UE.

¹⁰ Raccomandazione della Commissione relativa agli obiettivi dell'Unione europea in materia di resilienza alle catastrofi, C(2023) 400.

I cinque obiettivi sono i seguenti:

1. *prevedere* - migliorare la valutazione dei rischi, la loro previsione e la pianificazione della gestione dei rischi di catastrofi;
2. *preparare* - aumentare la consapevolezza e la preparazione della popolazione in materia di rischi;
3. *allertare* - migliorare l'allerta rapida;
4. *rispondere* - rafforzare i mezzi di risposta del meccanismo di protezione civile dell'Unione europea;
5. *proteggere* - garantire un solido sistema di protezione civile.

Figura 1: gli obiettivi rafforzano il ciclo di prevenzione-preparazione-risposta in caso di catastrofi



Gli obiettivi in materia di resilienza alle catastrofi rafforzano gli sforzi dell'UE volti a rendere la resilienza una nuova bussola per la definizione delle politiche dell'UE¹¹. L'**agenda della previsione strategica della Commissione** e gli obiettivi in materia di resilienza alle catastrofi condividono un obiettivo comune, ossia porre la resilienza al centro della definizione delle politiche dell'UE. Entrambi guardano al futuro per orientare le decisioni attuali, traendo spunto da ricerche, ipotesi, analisi di tendenze e altri strumenti al fine di aumentare la resilienza dell'Europa. Gli obiettivi in materia di resilienza alle catastrofi sosterranno pertanto l'attuazione dell'agenda della previsione strategica della Commissione traducendo la strategia di prevenzione in azioni concrete per la gestione delle emergenze. Sebbene la responsabilità primaria spetti agli Stati membri, tutti i livelli del processo decisionale e della società devono essere coinvolti al fine di sostenere le iniziative in materia di resilienza.

La resilienza della società dipende dalla cooperazione di una serie di soggetti con la protezione civile. In alcuni casi, come nell'eventualità di attentati terroristici, guerre e altre minacce intenzionali, il mandato per le misure di prevenzione e preparazione spetta al più ampio sistema di gestione delle emergenze di ciascuno Stato membro, che comprende le forze di sicurezza e quelle militari. Pur rimanendo specifici per il settore della protezione civile, gli obiettivi in materia di resilienza alle catastrofi integrano e potenziano il pacchetto di strumenti dell'UE per la resilienza in diversi settori.

I servizi essenziali come l'approvvigionamento energetico, idrico e sanitario, i trasporti¹² e le telecomunicazioni sono fondamentali per garantire il benessere delle persone e la risposta stessa alle emergenze. Tali servizi devono rimanere operativi durante e dopo una catastrofe. Di conseguenza, le autorità di protezione civile dovrebbero essere strettamente coinvolte negli sforzi destinati a rafforzare la resilienza dei soggetti che gestiscono **infrastrutture critiche** per la fornitura dei servizi essenziali¹³. Gli sforzi di preparazione devono inoltre tenere conto della crescente incidenza degli **attacchi informatici**, in particolare per quanto riguarda gli scenari di emergenza nel contesto dei quali gli attacchi informatici perturbano i servizi essenziali.

La preparazione alle pandemie future e ad altre minacce **sanitarie** che richiedono attenzione a livello di Unione è aumentata grazie all'adozione dell'Unione europea della salute e all'istituzione dell'Autorità per la preparazione e la risposta alle emergenze sanitarie (HERA). Gli obiettivi in materia di resilienza alle catastrofi contribuiranno a rafforzare l'individuazione di gravi **minacce per la salute** a carattere transfrontaliero; in tale contesto figurano misure

¹¹ La Commissione ha messo a punto i quadri operativi della resilienza per fornire una valutazione complessiva della resilienza nell'UE e nei suoi Stati membri. Gli indicatori contemplati in tali quadri riguardano quattro dimensioni: sociale ed economica, verde, digitale e geopolitica. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/strategic-planning/strategic-foresight/2020-strategic-foresight-report/resilience-dashboards_it.

¹² Per rafforzare la resilienza dei trasporti dell'UE in tempi di crisi, la Commissione ha adottato una comunicazione su un piano di emergenza per i trasporti (COM(2022) 211 final). Cfr. anche il piano d'azione sulla mobilità militare 2.0: https://defence-industry-space.ec.europa.eu/action-plan-military-mobility-20_it.

¹³ In linea con la direttiva (UE) 2022/2557 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022 del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla resilienza dei soggetti critici e che abroga la direttiva 2008/114/CE del Consiglio (GU L 333 del 27.12.2022, pag. 164), la direttiva (UE) 2022/2555 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2022, relativa a misure per un livello comune elevato di cibersicurezza nell'Unione, recante modifica del regolamento (UE) n. 910/2014 e la direttiva (UE) 2018/1972, che abroga la direttiva 2016/1148 (GU L 333 del 27.12.2022, pag. 80), e la raccomandazione del Consiglio su un approccio coordinato dell'Unione per rafforzare la resilienza delle infrastrutture critiche (GU C 20 del 20.1.2023, pag. 1-11).

volte a migliorare la sorveglianza e l'allerta rapida, nonché la costituzione di scorte di contromisure mediche¹⁴.

In caso di restrizioni agli scambi o di qualsiasi altra crisi che incida sulla **libera circolazione di merci, servizi e persone**, come è avvenuto durante la pandemia di COVID-19, il proposto strumento per le emergenze nel mercato unico (SMEI)¹⁵ presta altresì particolare attenzione alla resilienza alle catastrofi. Il nuovo strumento garantirebbe la libera circolazione e la disponibilità di prodotti e servizi necessari in caso di crisi durante un'emergenza con un impatto sul mercato unico, sostenendo in tal modo anche i lavoratori della protezione civile.

Investire nella resilienza procura vantaggi sociali, economici e ambientali superiori ai costi, indipendentemente dal fatto che si verifichi o meno una catastrofe. La redditività degli investimenti è massima, quando gli investimenti integrano elementi di prevenzione "intelligente", come misure che affrontano contemporaneamente diversi rischi (ad esempio: sistemi di allerta rapida multirischio o soluzioni basate sulla natura quali tetti verdi, stagni e zone umide) per prevenire le "isole di calore", gli incendi boschivi e le alluvioni. Ad esempio, in Europa i sistemi di allerta rapida in caso di calore estremo salvano vite umane e hanno dimostrato di apportare più di 130 EUR di vantaggi per ogni euro speso¹⁶. Maggiori sinergie tra le comunità che si occupano di clima, ambiente e protezione civile possono promuovere una migliore prevenzione e produrre vantaggi tanto per la popolazione quanto per il pianeta. Gli obiettivi in materia di resilienza alle catastrofi agevoleranno tali sinergie e contribuiranno agli obiettivi del **Green Deal europeo**, soprattutto per quanto riguarda l'adattamento ai cambiamenti climatici e la tutela e il ripristino della biodiversità.

Al fine di promuovere gli investimenti a sostegno della resilienza, gli Stati membri dovrebbero avvalersi dell'ampio sostegno disponibile a titolo dei finanziamenti dell'UE, quali: il dispositivo per la ripresa e la resilienza, i fondi della politica di coesione, il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale, il programma LIFE, lo strumento di sostegno tecnico (SST) e la missione dell'UE "Adattamento ai cambiamenti climatici". Il sostegno all'assistenza tecnica erogato dal meccanismo dell'Unione è disponibile per progettare investimenti "intelligenti" in materia di prevenzione che contribuiscano alla protezione dei cittadini dalle catastrofi, all'adattamento ai cambiamenti climatici, alla lotta contro il degrado ambientale e al progredire della transizione verde. I cittadini e le imprese dell'UE sono esposti a perdite dovute a catastrofi legate a problemi climatici. Il dialogo sulla resilienza climatica¹⁷ individua modalità, ad esempio mediante assicurazioni, per coprire i rischi legati al clima. Inoltre, il sistema di classificazione a livello dell'UE per gli investimenti sostenibili (tassonomie dell'UE) contribuisce a convogliare gli investimenti privati verso attività economiche che contribuiscono all'adattamento ai cambiamenti climatici e includerà criteri per la gestione del rischio di catastrofi da parte dei servizi di emergenza.

¹⁴ Per una panoramica della preparazione dell'UE alle emergenze sanitarie, si consulti https://health.ec.europa.eu/publications/state-health-preparedness-report_en.

¹⁵ COM(2022) 459 final, COM(2022) 461 final e COM(2022) 462 final.

¹⁶ Banca mondiale, *Economics for Disaster Prevention and Preparedness. Investment in Disaster Risk Management in Europe Makes Economic Sense, 2021*,

<https://www.worldbank.org/en/news/feature/2021/06/04/economics-for-disaster-prevention-and-preparedness-in-europe>.

¹⁷ https://climate.ec.europa.eu/eu-action/adaptation-climate-change/climate-resilience-dialogue_en

La resilienza alle catastrofi dipende altresì da una **gestione efficace delle crisi**. L'UE ha svolto un ruolo fondamentale nel garantire che gli impatti intersettoriali e transfrontalieri della COVID-19, della guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina e di altre crisi ed emergenze su vasta scala fossero affrontati. Il Centro di coordinamento della risposta alle emergenze (ERCC) si è trasformato in un polo operativo di gestione delle crisi dell'UE, dotato di una maggiore capacità di previsione e analisi, che coordina settori diversi e collega la domanda alla risposta di Stati membri, paesi terzi e soggetti del settore privato. Inoltre, opera in coordinamento con i dispositivi integrati per la risposta politica alle crisi (IPCR) del Consiglio e, in caso di crisi di sicurezza e crisi consolari al di fuori dell'UE, anche con il Centro europeo di risposta alle crisi del Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE). Al fine di affrontare eventuali crisi future, l'ERCC rafforzerà ulteriormente il proprio ruolo di polo centrale trasformandosi in una rete che collegherà tutti i soggetti attivi nella gestione delle crisi, nel rispetto delle competenze esistenti e in linea con le raccomandazioni di cui al "parere scientifico sulla gestione delle crisi"¹⁸.

Le catastrofi possono richiedere l'adozione di misure di emergenza straordinarie. Pur essendo uno strumento legittimo, tali misure devono essere giustificate, limitate nel tempo e proporzionate. Devono disporre di una solida base giuridica e consentire il bilanciamento dei poteri per tutelare lo Stato di diritto.



Centro di coordinamento della risposta alle emergenze a Bruxelles

© Unione europea, 2018.

¹⁸ Meccanismo di consultazione scientifica, gruppo di consulenti scientifici principali, gestione strategica delle crisi nell'UE: migliorare la prevenzione, la preparazione, la risposta e la resilienza dell'UE alle crisi, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2022, <https://data.europa.eu/doi/10.2777/517560>.

III. Gli obiettivi dell'Unione in materia di resilienza alle catastrofi



Obiettivo 1: *prevedere* - migliorare la valutazione dei rischi, la loro previsione e la pianificazione della gestione dei rischi di catastrofi

Decisioni valide necessitano di informazioni affidabili e tempestive. Le attuali misure di prevenzione e preparazione nel quadro del meccanismo dell'Unione devono basarsi su ipotesi a livello di Unione utilizzate per dare priorità alla capacità e agli investimenti, a livello tanto nazionale quanto europeo. Si tratta in particolare di catastrofi e crisi di natura intersettoriale e transfrontaliera, che stanno diventando sempre più comuni. Tanto l'Unione quanto gli Stati membri devono tenersi informati sulle minacce nuove ed emergenti e migliorare la comprensione delle loro ripercussioni potenziali. Un approccio regionale può integrare la previsione a livello nazionale ed europeo dei rischi e delle loro possibili conseguenze a livello transfrontaliero. Per trasformare la valutazione dei rischi futuri in informazioni capaci di innescare un'azione tempestiva, la Commissione intende migliorare ulteriormente la capacità di **elaborazione di scenari** a livello di Unione, la **valutazione dei rischi**, la capacità di **previsione** e la **pianificazione della gestione dei rischi**, al fine di sviluppare **azioni preventive**.

Iniziativa faro: scenari relativi a catastrofi a livello europeo

Entro la fine del 2023 la Commissione intende portare a termine lo sviluppo di scenari transfrontalieri e intersettoriali chiave che contemplino i 16 pericoli principali e gli eventuali effetti a cascata ai quali l'Europa è esposta, come indicato nella figura 2. Tale iniziativa mira a migliorare la capacità collettiva dell'Europa di anticipare le crisi future, dare priorità alle misure di prevenzione e adattare di conseguenza la pianificazione della gestione dei rischi.

Poiché l'impatto delle catastrofi su vasta scala va oltre i confini nazionali, gli Stati membri dovrebbero contribuire pienamente a garantire che la pianificazione degli scenari nazionali confluisca in scenari relativi a catastrofi a livello europeo e fornisca indicazioni per le attività successive di preparazione alle catastrofi. Dopo il 2023 gli scenari saranno aggiornati e ampliati, se necessario, a seguito di un dialogo continuo con gli Stati membri.

Figura 2: i 16 pericoli sulla base dei quali saranno elaborati gli scenari relativi a catastrofi

Terremoto	Alluvione	Ondata di calore/ondata di freddo	Tempesta violenta
Minacce sanitarie, comprese le pandemie	Tsunami	Eruzione vulcanica	Incendio
Blackout e interruzione dell'approvvigionamento energetico	Effetti di un conflitto armato	Effetti di un incidente di cibersicurezza	Effetti di un attentato terroristico
Emergenze industriali	Inquinamento marino	Emergenze nucleari	Sfollamenti di popolazione in situazioni di emergenza



Obiettivo 2: *preparare* - aumentare la consapevolezza dei rischi e la preparazione della popolazione

In caso di catastrofe, le persone presenti nella zona colpita devono sapere come reagire per proteggere la vita e i beni propri e degli altri membri della comunità. Poiché la risposta alle catastrofi si realizza sempre in primo luogo a livello locale, tutti i segmenti della popolazione devono avere una conoscenza adeguata delle modalità di prevenzione delle catastrofi e di preparazione e risposta alle stesse.

Oggi, sebbene i rischi e gli impatti delle catastrofi possano essere elevati, il 60 % circa della popolazione dell'UE è consapevole dei rischi presenti nella propria regione, con marcate differenze tra gli Stati membri¹⁹. Tutti i membri di una comunità, comprese le persone con vulnerabilità specifiche, dovrebbero impegnarsi attivamente negli sforzi di preparazione e prevenzione, aiutando le autorità a mappare i rischi e a integrare le conoscenze scientifiche con la loro esperienza quotidiana nei territori in cui vivono. Garantire che nessuno sia escluso nella promozione di misure di sensibilizzazione in merito ai rischi e di prevenzione delle catastrofi è fondamentale per rendere tutti i cittadini soggetti attivi in una società resiliente.

Per sensibilizzare e preparare i cittadini dell'UE in merito ai rischi, la Commissione sosterrà gli Stati membri negli sforzi volti ad aumentare il **livello generale di consapevolezza in merito ai rischi**, migliorare l'**accesso da parte del pubblico a informazioni sui rischi di catastrofi in un formato accessibile**²⁰, aumentare l'**adozione di misure di prevenzione dei**

¹⁹ Unione europea, *Speciale Eurobarometro 511b: protezione civile dell'UE*, 2021, <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2264>.

²⁰ Gli Stati membri dovrebbero fornire informazioni accessibili sui rischi di catastrofi, in linea con gli obblighi dell'Unione di cui alla convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità. Decisione del Consiglio, del 26 novembre 2009, relativa alla conclusione, da parte della Comunità europea, della convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (GU L 23 del 27.1.2010, pag. 35).

rischi e preparazione agli stessi nonché volti a rafforzare la **cultura della prevenzione dei rischi** tra la popolazione dell'UE.

Iniziativa faro: "preparEU", un programma paneuropeo di sensibilizzazione alla resilienza alle catastrofi

Conoscere quali sono i rischi principali e le azioni da intraprendere durante le catastrofi che possono verificarsi nelle zone in cui le persone vivono o in cui si recano possono contribuire a salvare vite umane. Gli Stati membri, con il sostegno della Commissione, dovrebbero intraprendere uno sforzo per quanto riguarda la comunicazione con il pubblico per portare la prevenzione delle catastrofi e la risposta alle stesse nella vita quotidiana dei cittadini dell'UE, promuovendo l'impegno civico e le iniziative volontarie in relazione alla prevenzione delle catastrofi e alla risposta alle stesse, come incoraggiato dal Parlamento europeo²¹.

Gli strumenti da sviluppare potrebbero comprendere:

- **"icone" ed elementi visivi concernenti i rischi di catastrofi** per scuole, luoghi pubblici (compresi i poli di trasporto) e punti di crisi turistici che informino sui comportamenti sicuri e resilienti da tenere e che possano essere facilmente compresi in tutti gli Stati membri, in tutte le lingue, da tutte le culture e da tutte le persone con disabilità;
- un **"Atlante europeo dei rischi"** per sensibilizzare i cittadini dell'UE in merito ai rischi principali cui sono soggetti sulla base di solidi dati scientifici²², che sfati le fake news e combatta la disinformazione;
- l'organizzazione di un **"mese di risposta alle catastrofi"**, durante il quale le attività a livello di Unione siano collegate a iniziative analoghe degli Stati membri volte a sensibilizzare i cittadini alla resilienza a livello di famiglia e nelle decisioni quotidiane, a promuovere comportamenti consapevoli dei rischi e la redazione di liste di controllo e di esercitazioni per la risposta alle catastrofi.

La Commissione e gli Stati membri dovrebbero sfruttare il potenziale dell'intelligenza artificiale, delle nuove tecnologie, delle applicazioni di facile utilizzo e della realtà aumentata per sostenere la sensibilizzazione, la preparazione e la formazione.



Obiettivo 3: *allertare* - migliorare l'allerta rapida

Le catastrofi recenti hanno dimostrato che allertare le popolazioni locali in modo tempestivo è estremamente difficile. È fondamentale disporre di un quadro istituzionale efficace che garantisca la trasmissione tempestiva di messaggi di allerta a livello nazionale, regionale e locale. La Commissione intende sostenere gli Stati membri nell'individuare e nell'affrontare i punti deboli dei loro sistemi nazionali di allerta rapida. Anche il rapido passaggio alle

²¹ Risoluzione del Parlamento europeo, del 15 settembre 2022, sulle conseguenze della siccità, degli incendi e di altri fenomeni meteorologici estremi: intensificare l'impegno dell'UE per contrastare il cambiamento climatico (2022/2829 [RSP]).

²² Compreso, tra l'altro, l'imminente "Atlante del rischio di siccità" che sarà pubblicato nel 2023 dall'Osservatorio europeo sulla siccità per la resilienza e l'adattamento (EDORA).

cosiddette "previsioni incentrate sulle ripercussioni", una sorta di previsioni meteorologiche che segnalano già le potenziali ripercussioni di un evento meteorologico grave, aiuterebbe le persone esposte a rischi ad agire più rapidamente.

Nell'elaborare i messaggi di allerta, gli Stati membri dovrebbero tenere conto delle esigenze specifiche delle persone in situazioni di vulnerabilità, con disabilità e dei minori. I messaggi di allerta dovrebbero essere accessibili, chiari e mirati all'adozione di azioni; inoltre, nella misura del possibile, dovrebbero essere forniti in più lingue al fine di far sì che raggiungano tutti i segmenti della popolazione, compresi i turisti, i residenti stagionali e i migranti. Infine, le complesse catastrofi transfrontaliere evidenziano la necessità di un sistema di allerta rapida ad ampio spettro a livello di Unione. La Commissione intende esaminare con gli Stati membri come rendere le allerte rapide nazionali più accessibili a tutti i cittadini dell'Unione, compresi i viaggiatori, i turisti e le comunità nelle zone transfrontaliere, in tutto il territorio dell'Unione.

Al fine di potenziare i sistemi di allerta rapida nell'UE, la Commissione intende migliorare le capacità di **previsione**, **rilevamento** e **monitoraggio** e potenziare i sistemi di **allerta rivolti alla popolazione**.

Iniziativa faro: collegare l'allerta rapida globale all'azione locale in Europa

L'ERCC ha sviluppato una serie di sistemi automatizzati di allerta rapida e di rilevamento, a livello europeo e mondiale, attraverso i quali monitora gli eventi all'interno e all'esterno del territorio dell'Unione. Per tradurre le allerte e le segnalazioni provenienti da tali sistemi in informazioni mirate per gli utenti per la risposta alle emergenze, il meccanismo dell'Unione sostiene i partenariati scientifici europei²³ che forniscono un servizio 24 ore al giorno, 7 giorni su 7, per valutazioni d'impatto rapide in relazione ad eventi rilevati o previsti.

Per sostenere meglio gli Stati membri nell'interpretazione rapida di allerte in merito a eventi locali, l'ERCC amplierà tale capacità di allerta rapida e di analisi in un programma specifico per le autorità nazionali che offra un servizio di valutazione precoce proattivo e su richiesta. L'ERCC svilupperà inoltre un "quadro operativo" multirischio che fornisca una conoscenza situazionale europea ai responsabili delle emergenze. Sarà promossa l'interoperabilità con altri sistemi settoriali e con le autorità civili/militari al fine di migliorare la conoscenza della situazione e quindi anche delle possibilità offerte dall'ERCC²⁴.

Affinché l'allerta rapida a livello europeo sia realmente efficace, gli Stati membri sono incoraggiati a riesaminare la catena di allerta rapida, facendo in modo che le informazioni chiave giungano alle zone a rischio di catastrofi al momento giusto per salvare vite umane e beni. Sebbene gli Stati membri siano competenti per l'allerta rapida a livello nazionale, è possibile fornire un sostegno tecnico mirato nel contesto del meccanismo dell'Unione per contribuire a individuare le lacune presenti nei loro sistemi di allerta rapida e sviluppare le capacità per rafforzare la diffusione di allerte a livello locale.

²³ Compreso il partenariato scientifico europeo per i rischi naturali. Cfr.: https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/early-warning-and-information-systems_it.

²⁴ Ne è un esempio, nel settore marittimo, il sistema comune per la condivisione delle informazioni (CISE), attualmente in fase di sviluppo.



Obiettivo 4: *rispondere* - rafforzare i mezzi di risposta del meccanismo di protezione civile dell'Unione europea

In una situazione di crisi, i servizi di emergenza degli Stati membri devono essere pronti a rispondere alle esigenze della popolazione. Quando la capacità di un paese è esaurita, i mezzi e le squadre di risposta dell'UE possono intervenire per colmare le lacune problematiche ed evitare un ulteriore deterioramento della situazione. Le situazioni di emergenza stanno diventando più frequenti, più complesse e di portata crescente. Ciò significa a sua volta che la Commissione dovrà mobilitare con maggiore frequenza le risorse dell'UE provenienti dalla riserva strategica di rescEU. Di conseguenza, tale obiettivo in materia di resilienza alle catastrofi fissa traguardi concreti volti a rafforzare la capacità dell'UE di rispondere a una richiesta di assistenza nel quadro del meccanismo dell'Unione nonché ad aiutare gli Stati membri a rispondere alle emergenze future. Le esigenze in termini di mezzi di risposta dell'UE saranno riesaminate periodicamente mediante relazioni sulle "carenze significative in termini di mezzi di risposta".

Il tipo e il numero di mezzi di risposta si baseranno su dati e scenari, ricavati dall'obiettivo 1 – *prevedere*, che consentiranno all'UE di definire le esigenze collettive minime in termini di mezzi di risposta. L'obiettivo 4 – *rispondere* - definisce una prima serie di obiettivi prestazionali concreti, qualitativi e quantitativi, per le capacità, comprese le capacità di trasporto e logistiche, nel contesto del meccanismo dell'Unione per rispondere a catastrofi e crisi che determinano alluvioni, operazioni di ricerca e soccorso, incendi, esigenze sanitarie di emergenza, nonché incidenti radiologici e nucleari. A loro volta, gli Stati membri sono incoraggiati a fornire informazioni aggiornate sui rispettivi piani nazionali di emergenza che dovrebbero integrare disposizioni specifiche per rispondere ai rischi individuati a livello UE. Questo obiettivo in materia di resilienza alle catastrofi fissa traguardi concreti per garantire la capacità dell'Europa di rispondere a una richiesta di assistenza nel contesto del meccanismo dell'Unione nelle emergenze seguenti: **incendi, alluvioni, ricerca e soccorso, incidenti chimici, biologici, radiologici e nucleari ed emergenze sanitarie.**

Iniziativa faro: potenziamento della riserva strategica rescEU

rescEU è diventato un elemento portante della risposta dell'UE alle emergenze su vasta scala che richiedono agli Stati membri e ai loro vicini diretti capacità superiori a quelle di cui dispongono. Gli incendi boschivi in Europa, la pandemia di COVID-19 e gli effetti della guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina hanno stimolato lo sviluppo e la mobilitazione rapidi delle risorse di emergenza di rescEU in materia di interventi aerei antincendio, assistenza medica, alloggi, forniture energetiche e contromisure alle emergenze di natura chimica, biologica, radiologica, nucleare. Le attuali crisi dimostrano l'importanza di rafforzare tale riserva strategica, anche mediante politiche dell'UE che affrontino la questione più generale dell'autonomia strategica aperta dell'UE per quanto riguarda le forniture essenziali utilizzate nella risposta alle emergenze, al fine di garantire la sicurezza dell'UE e dei suoi cittadini. Nel contesto del meccanismo dell'Unione, la Commissione intende pertanto continuare a costituire la riserva rescEU con gli Stati membri e riesaminare periodicamente la capacità complessiva a livello europeo. Ad esempio le conseguenze della guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina e di altre crisi hanno dimostrato che una riserva strategica di capacità mediche è essenziale non soltanto in risposta a una pandemia.

A seguito del discorso della Presidente della Commissione sullo stato dell'Unione 2022²⁵, la Commissione intende raddoppiare la flotta aerea antincendio rescEU entro il 2023 con altri 3 elicotteri e 12 aeromobili leggeri al fine di colmare le carenze individuate. In associazione a misure di prevenzione rafforzate e al preposizionamento dei vigili del fuoco, tale aumento della flotta dovrebbe contribuire a far fronte alla prossima stagione degli incendi boschivi in Europa, comprese le zone dei territori centrali e settentrionali dell'Unione, che ora devono far fronte con maggiore frequenza a incendi di grande portata. I mezzi di risposta agli incendi dovrebbero aumentare considerevolmente con l'approvvigionamento di 9 elicotteri nel periodo 2023-2026 e di 12 aeromobili a partire dal 2026 all'interno della flotta permanente di rescEU. Sebbene rescEU offra una rete di sicurezza più ampia, gli Stati membri devono, da parte loro, continuare a investire a livello nazionale nei loro mezzi di risposta, in personale addestrato e in misure di prevenzione degli incendi.



Obiettivo 5: *proteggere* - garantire un solido sistema di protezione civile

Le autorità di protezione civile devono rimanere operative durante e dopo una catastrofe, quando la società ne ha più bisogno. Tale obiettivo mira a garantire che l'ERCC e i centri operativi di emergenza delle autorità di protezione civile negli Stati membri rimangano sempre operativi. Le azioni da intraprendere comprendono la revisione periodica dei piani e delle procedure di continuità operativa e l'individuazione e l'attuazione sistematiche degli insegnamenti tratti a seguito di catastrofi.

Nel contesto di rischio attuale, le autorità di protezione civile non possono operare in modo isolato. La Commissione e gli Stati membri stanno intensificando la loro collaborazione a livello transfrontaliero e con molteplici portatori di interessi nella gestione delle emergenze, compresi gli operatori di servizi essenziali. Per garantire la continuità operativa dei centri operativi di emergenza negli Stati membri e a livello UE, la Commissione intende migliorare i **piani e le procedure**, il **coordinamento** intersettoriale e transfrontaliero, la **comunicazione** e la gestione delle **informazioni** nonché l'attuazione degli **insegnamenti tratti**.

Iniziativa faro: prove di stress dei centri operativi di emergenza in tutta Europa

Una "prova di stress" paneuropea pilota relativa alla risposta alle catastrofi verificherà la continuità operativa dei centri operativi di emergenza in uno scenario simulato di blackout che potrebbe interessare contemporaneamente diverse sottoregioni d'Europa. Tale simulazione dovrebbe essere coerente con le attività di "prova di stress" delle infrastrutture critiche in corso a livello dell'UE. Tutti gli Stati membri dovrebbero impegnarsi a partecipare alla prova di stress della protezione civile in materia di risposta alle catastrofi e a garantire che sia dato seguito alle raccomandazioni che ne risultano. Tale progetto pilota, che sarà pianificato nel corso del 2023, fornirà risultati e insegnamenti utili per le edizioni future.

²⁵ Commissione europea, *Discorso della presidente von der Leyen sullo stato dell'Unione 2022*, 2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/speech_22_5493.

IV. Obiettivi in materia di resilienza alle catastrofi nel contesto della resilienza globale

Le catastrofi non si fermano alle frontiere dell'UE. Il conseguimento della resilienza alle catastrofi richiede altresì partenariati di ampia portata con i responsabili delle decisioni e i portatori di interessi a livello mondiale. È pertanto essenziale rafforzare la cooperazione in materia di resilienza con i partner chiave, i paesi vicini e altri paesi terzi. La resilienza dei soggetti che gestiscono infrastrutture critiche e la capacità di contrastare le minacce ibride e gli attacchi informatici, anche promuovendo sinergie con i **sette requisiti di base dell'Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico (NATO) per la preparazione della società civile**²⁶, contribuiranno a preservare i valori fondamentali europei. Inoltre gli obiettivi di resilienza alle catastrofi integrano l'impegno dell'UE nel contesto della **bussola strategica per la sicurezza e la difesa**²⁷ volto a migliorare la cooperazione civile-militare a sostegno degli sforzi civili di soccorso in caso di catastrofi.

La cooperazione regionale può promuovere gli obiettivi di resilienza alle catastrofi grazie a iniziative come il "**modello UE**" per la gestione transfrontaliera dei rischi, la risposta alle catastrofi e la risposta collettiva in altre parti del mondo. Con l'estensione dell'adesione al meccanismo dell'Unione nei Balcani occidentali e nei paesi del vicinato, gli obiettivi in materia di resilienza alle catastrofi dovrebbero diventare un punto di riferimento per orientare e far progredire il dialogo politico in materia di gestione del rischio di catastrofi e di adattamento ai cambiamenti climatici e tutela dell'ambiente. L'estensione dei sistemi di allerta rapida a livello mondiale²⁸ e la promozione di strategie di finanziamento del rischio di catastrofi associate all'assistenza finanziaria e tecnica per il rafforzamento dei sistemi di protezione civile nei paesi partner aumenteranno la resilienza oltre i confini dell'UE.

Gli obiettivi in materia di resilienza alle catastrofi possono inoltre rafforzare il ruolo dell'UE quale **attore globale affidabile e responsabile**. Gli obiettivi contribuiranno al conseguimento delle priorità e degli obiettivi del quadro di Sendai per la riduzione del rischio di catastrofi 2015-2030. La riunione ad alto livello dell'Assemblea generale che si terrà a New York il 18 e 19 maggio 2023 concernente il riesame intermedio del quadro di Sendai sarà un'occasione per presentare gli obiettivi e promuoverli a livello globale. Gli obiettivi contribuiranno altresì agli obiettivi di sviluppo sostenibile e all'attuazione dell'accordo di Parigi.

V. Un approccio in evoluzione - conclusioni e prossime fasi

Il panorama dei rischi di catastrofi continuerà a evolversi in quanto le sue componenti sono la conseguenza di attività umane, tendenze globali e shock molteplici. Di conseguenza, **gli obiettivi in materia di resilienza alle catastrofi dovrebbero continuare a essere dinamici, essere sottoposti a un controllo periodico della loro adeguatezza ed evolversi nel tempo**. Tali obiettivi richiedono inoltre un impegno significativo e costante da parte degli Stati

²⁶ Roepke, W-D., Thankey, H., *Resilience, the first line of defence (Resilienza, la prima linea di difesa)*, Rivista della NATO, 2019, <https://www.nato.int/docu/review/articles/2019/02/27/resilience-the-first-line-of-defence/index.html>.

²⁷ Una bussola strategica per la sicurezza e la difesa - Per un'Unione europea che protegge i suoi cittadini, i suoi valori e i suoi interessi e contribuisce alla pace e alla sicurezza internazionali, adottata dal Consiglio "Affari generali" il 21 marzo 2022 (7371/22).

²⁸ In linea con gli obiettivi dell'iniziativa "Allarme rapido per tutti" del Segretario generale delle Nazioni Unite.

membri per garantire che sfruttino gli investimenti necessari per rafforzare la prevenzione delle catastrofi e la risposta alle stesse. È pertanto fondamentale che la Commissione e gli Stati membri riesaminino periodicamente gli obiettivi in materia di resilienza alle catastrofi e valutino i progressi compiuti.

Nel 2023 dovrebbero iniziare, sia a livello dell'UE che dei singoli paesi, i lavori destinati a rendere operative le raccomandazioni. Rientreranno in tale contesto l'adozione di misure concrete per l'attuazione delle iniziative faro proposte, ma anche la diffusione degli obiettivi in materia di resilienza alle catastrofi grazie alla sensibilizzazione dei principali portatori di interessi negli Stati membri e alla creazione di collegamenti efficaci con le iniziative dell'UE e mondiali in materia di resilienza.

Nel corso del 2024 i risultati emersi dai nuovi scenari di catastrofi e gli orientamenti forniti dalla prossima valutazione europea dei rischi climatici²⁹ si tradurranno in una raccomandazione sugli obiettivi in materia di resilienza alle catastrofi. A livello nazionale dovrebbe essere avviato **un esercizio globale di valutazione *inter pares* dell'attuazione degli obiettivi in materia di resilienza alle catastrofi**. Infine, i progressi compiuti nell'attuazione degli obiettivi saranno esaminati anche nel corso del prossimo forum sulla protezione civile nel 2024.

Nell'impegno sempre più profuso per rafforzare la resilienza, la Commissione intende sostenere lo sviluppo di capacità e la condivisione di buone pratiche tra gli Stati membri nei settori interessati dagli obiettivi in materia di resilienza alle catastrofi, anche attraverso valutazioni *inter pares* e assistenza tecnica e finanziaria, con il sostegno di partner europei e mondiali. La rete unionale della conoscenza in materia di protezione civile³⁰ offrirà a operatori, ricercatori e membri della società civile uno sportello unico per creare collegamenti tra loro, condividere conoscenze e impegnarsi insieme per conseguire gli obiettivi in materia di resilienza alle catastrofi.

²⁹ https://climate-adapt.eea.europa.eu/en/eu-adaptation-policy/key-eu-actions/climate_risk_assessment

³⁰ Unione europea, *Rete unionale della conoscenza in materia di protezione civile*, <https://civil-protection-knowledge-network.europa.eu/>.