



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 23.2.2009
COM(2009) 82 definitivo

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

Un approccio comunitario alla prevenzione delle catastrofi naturali e di origine umana

{SEC(2009)202}

{SEC(2009)203}

INDICE

1.	Introduzione	3
2.	Perché serve un approccio comunitario alla prevenzione delle catastrofi naturali e di origine umana.....	4
3.	Principali elementi di un approccio comunitario alla prevenzione.....	5
3.1.	Creare le condizioni per lo sviluppo di politiche di prevenzione delle catastrofi basate sulle conoscenze a tutti i livelli amministrativi.....	5
3.1.1.	Istituzione di un inventario delle informazioni sulle catastrofi.....	5
3.1.2.	Diffusione delle buone pratiche	5
3.1.3.	Elaborazione di linee guida sulla mappatura del rischio/pericolo	5
3.1.4.	Promozione delle attività di ricerca.....	6
3.2.	Mettere in contatto i soggetti e le politiche interessati in tutto il ciclo di gestione delle catastrofi.....	6
3.2.1.	Estendere gli insegnamenti appresi anche alla prevenzione delle catastrofi.....	6
3.2.2.	Formazione e sensibilizzazione nel campo della prevenzione delle catastrofi	7
3.2.3.	Migliorare i contatti tra i soggetti coinvolti	7
3.2.4.	Potenziamento degli strumenti di allarme rapido.....	7
3.3.	Migliorare le prestazioni degli strumenti esistenti per la prevenzione delle catastrofi	8
3.3.1.	Finanziamenti comunitari più mirati ed efficaci	8
3.3.2.	Considerare la prevenzione delle catastrofi nella normativa comunitaria vigente	9
4.	Rafforzamento della cooperazione internazionale nel campo della prevenzione	9
5.	Conclusioni e fasi successive	10

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

Un approccio comunitario alla prevenzione delle catastrofi naturali e di origine umana

1. INTRODUZIONE

Tra il 1990 e il 2007 nell'Unione europea c'è stato un vistoso aumento del numero di catastrofi naturali e di origine umana, che sono sempre più gravi; in particolare le calamità naturali sono in netto aumento. Ci si aspetta inoltre un peggioramento della situazione in termini di perdite di vite umane, distruzione delle infrastrutture economiche e sociali e degrado di ecosistemi già fragili conseguente all'aumento dell'intensità e della frequenza di fenomeni meteorologici estremi, come le ondate di calura o le precipitazioni intense¹, dovuti ai cambiamenti climatici.

Dalle analisi svolte dall'ONU e da altre organizzazioni internazionali è emersa una crescente vulnerabilità alle calamità, dovuta in parte ad un uso sempre più intensivo del terreno, allo sviluppo industriale, alla proliferazione urbana e alla costruzione di infrastrutture².

La Comunità ha già predisposto una serie di strumenti finalizzati a trattare diversi aspetti in materia di preparazione, risposta e ripristino in caso di calamità. Sono in atto anche varie iniziative specifiche riguardanti le alluvioni³, i disastri tecnologici⁴ e gli sversamenti di petrolio⁵, che affrontano determinati aspetti della prevenzione. A livello comunitario non c'è, tuttavia, un approccio strategico per la prevenzione delle calamità.

Con la presente comunicazione s'intende individuare le misure che potrebbero rientrare in una strategia comunitaria per la prevenzione delle catastrofi naturali e di origine umana che si rifaccia alle misure esistenti creando sinergie tra di esse. Per "prevenzione" s'intende i) impedire, ove possibile, che avvengano catastrofi e ii) ove ciò non fosse possibile, intervenire per ridurre al minimo le conseguenze.

La presente comunicazione fa seguito all'impegno assunto dalla Commissione di preparare proposte in materia di prevenzione delle catastrofi⁶ e risponde all'invito del Parlamento europeo⁷ e del Consiglio⁸ che hanno sollecitato un maggiore intervento a livello comunitario

¹ Dati registrati nel database del CRED (Centre for Research on the Epidemiology of Disasters).

² ISDR, *Global Trends Report*, 2007.

³ Direttiva 2007/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni.

⁴ Direttiva 96/82/CE del Consiglio sul controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose (direttiva Seveso).

⁵ Ad esempio il regolamento (CE) n. 1726/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio che vieta le petroliere a scafo unico nei porti europei e il regolamento (CE) n. 2038/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio sul finanziamento pluriennale dell'azione dell'Agenzia europea per la sicurezza marittima in materia di intervento contro l'inquinamento causato dalle navi.

⁶ COM(2008)130.

⁷ Risoluzione del Parlamento europeo del 19 giugno 2008 sul potenziamento delle capacità di reazione dell'Unione europea alle catastrofi e risoluzione del Parlamento europeo del 14 novembre 2007 sull'impatto regionale dei terremoti.

⁸ Conclusioni del Consiglio del 16 giugno 2008.

per prevenire le catastrofi e attenuarne gli impatti. La comunicazione contribuisce anche all'attuazione del quadro d'azione di Hyogo per il 2005-2015⁹ e rientra in un pacchetto di misure aventi una duplice dimensione, esterna ed interna¹⁰; non riguarda invece situazioni complesse di emergenza legate a conflitti o atti terroristici.

2. PERCHÉ SERVE UN APPROCCIO COMUNITARIO ALLA PREVENZIONE DELLE CATASTROFI NATURALI E DI ORIGINE UMANA

Ci sono vari motivi per affrontare la problematica della prevenzione delle catastrofi a livello europeo: il primo e più evidente è che le calamità non rispettano i confini nazionali e possono avere una dimensione transnazionale (si pensi alle alluvioni del 2002 o agli incendi boschivi del 2007). Le catastrofi possono inoltre avere impatti negativi sulle politiche comunitarie in vigore, ad esempio nel campo dell'agricoltura e delle infrastrutture, mentre le implicazioni economiche¹¹ possono incidere negativamente sulla crescita economica e sulla competitività delle regioni dell'UE (e, di conseguenza, dell'UE nel suo complesso). Infine, spesso servono finanziamenti comunitari per affrontare le conseguenze immediate delle catastrofi.

Gli Stati membri dispongono già, seppure a livelli diversi, di politiche volte a prevenire le catastrofi. L'intervento in ambito comunitario dovrebbe integrare le azioni nazionali ed incentrarsi principalmente sui settori nei quali l'approccio comune è più efficace rispetto alle singole strategie nazionali. In particolare, l'UE tenterà di ridurre le conseguenze delle catastrofi all'interno dell'UE provvedendo a:

- sviluppare politiche di prevenzione fondate sulle conoscenze disponibili a tutti i livelli amministrativi;
- mettere in contatto i vari attori e le varie politiche che intervengono in tutto il ciclo di gestione delle catastrofi;
- migliorare l'efficacia degli strumenti strategici disponibili in materia di prevenzione.

L'approccio comunitario alla prevenzione delle catastrofi dovrebbe tentare esplicitamente di rifarsi a misure già adottate in ambito europeo, come la normativa settoriale o la possibilità di ricorrere ai fondi comunitari per le attività di prevenzione¹².

⁹ Adottato alla Conferenza mondiale sulla riduzione delle catastrofi.

¹⁰ Strategia dell'UE a sostegno della riduzione del rischio di catastrofi nei paesi in via di sviluppo (COM(2009)84).

¹¹ Secondo le stime le implicazioni economiche delle catastrofi in Europa si aggirano attorno ai 15 miliardi di euro l'anno (ABI (2005) e Munich Re (2008)).

¹² Tra gli strumenti possibili si ricordano il Fondo agricolo per lo sviluppo rurale, lo strumento finanziario per la protezione civile, LIFE+, il Programma di sostegno alla politica in materia di TIC e il programma quadro di ricerca. Inoltre, nell'ambito della politica di coesione 2007-2013, 5,8 miliardi di euro sono destinati direttamente alle misure di "prevenzione dei rischi".

3. PRINCIPALI ELEMENTI DI UN APPROCCIO COMUNITARIO ALLA PREVENZIONE

3.1. Creare le condizioni per lo sviluppo di politiche di prevenzione delle catastrofi basate sulle conoscenze a tutti i livelli amministrativi

Lo sviluppo di politiche efficaci di prevenzione si fonda su una comprensione più approfondita delle catastrofi.

3.1.1. Istituzione di un inventario delle informazioni sulle catastrofi

Per il momento i dati disponibili sulle catastrofi sono pochi e scarsamente comparabili: si applicano infatti criteri diversi, come il numero di vittime, l'entità del danno o il numero di eventi che si verificano in un determinato periodo. Inoltre, i dati sulle ripercussioni fisiche ed economiche delle catastrofi possono essere considerati al massimo come indicativi.

La Commissione predisporrà un inventario esaustivo delle fonti d'informazione esistenti connesse alle catastrofi, finalizzato ad affrontare gli aspetti della comparabilità e della carenza d'informazione. L'inventario fornirà inoltre la base per valutare come condividere meglio le informazioni all'interno dell'UE.

I dati sulle ripercussioni economiche delle catastrofi sono particolarmente importanti perché possono permettere ai legislatori di valutare adeguatamente i costi e i benefici delle varie misure di prevenzione. La Commissione istituirà un gruppo di soggetti interessati incaricati di esaminare le informazioni esistenti. Sulla base di tale valutazione la Commissione adotterà le misure necessarie per colmare tutte le lacune riscontrate in termini di conoscenze.

3.1.2. Diffusione delle buone pratiche

La Commissione lancerà l'idea di un inventario delle buone pratiche e favorirà lo scambio di informazioni tra i soggetti interessati. Saranno inoltre effettuati studi e progetti di cooperazione che vedranno impegnati Stati membri e altri interessati.

L'esperienza acquisita con l'attuazione della normativa in vigore in materia di prevenzione servirà a valutare se sia possibile ricorrere più ampiamente agli approcci attualmente applicati in settori specifici. Per citare un esempio, la direttiva sulle alluvioni prevede la mappatura dei rischi e dei pericoli e procedure di gestione del rischio, mentre la direttiva Seveso istituisce disposizioni in materia di pianificazione territoriale, rapporti di sicurezza e piani di emergenza. Queste tecniche potrebbero risultare utili anche per prevenire catastrofi diverse da quelle trattate.

3.1.3. Elaborazione di linee guida sulla mappatura del rischio/pericolo

La mappatura dei pericoli serve a individuare le zone soggette a rischi particolari e fornisce informazioni essenziali per il pubblico. Per le autorità incaricate della pianificazione territoriale è invece un importante strumento di gestione.

Negli Stati membri sono in corso varie iniziative nel campo della mappatura dei rischi e dei pericoli. Le divergenze nei metodi applicati hanno però ridotto la possibilità di comparare i dati disponibili ed è difficile riuscire a consolidare le informazioni a livello europeo. Per questo non si dispone per ora di un quadro globale dei rischi che l'UE deve affrontare. Per i legislatori e le imprese (ad esempio chi si occupa di infrastrutture o il settore assicurativo) sarebbe invece importante poter comparare meglio i dati sui pericoli/rischi a livello di UE.

La Commissione procederà ad uno studio sulle pratiche in atto nel campo della mappatura dei rischi/pericoli nei vari Stati membri e, in base ai risultati ottenuti, preparerà delle linee guida comunitarie in merito, rifacendosi alle iniziative comunitarie già in atto¹³. Le linee guida dovrebbero riguardare le catastrofi che potrebbero comportare ripercussioni a livello transfrontaliero (come le alluvioni o l'emissione accidentale di sostanze chimiche e radioattive), eventi eccezionali (precipitazioni molto forti), calamità su vasta scala (terremoti) e catastrofi per le quali il costo degli interventi di ripristino risulta sproporzionato rispetto al costo delle misure di prevenzione. Sarà inoltre esaminata la possibilità di istituire un'iniziativa specifica sugli incendi boschivi.

3.1.4. Promozione delle attività di ricerca

Vari temi nell'ambito del Settimo programma quadro di ricerca e sviluppo tecnologico (2007-2013)¹⁴ affrontano i pericoli naturali e derivanti dalle attività umane. Dando attuazione al programma la Commissione intende:

- migliorare il coordinamento delle attività di ricerca finanziate dalla Comunità in questo settore, con particolare riguardo agli aspetti maggiormente prioritari come quelli connessi ai cambiamenti climatici;
- investire in ricerca per sviluppare sistemi di allarme rapido e garantire l'interoperabilità dei sistemi d'informazione e monitoraggio;
- proseguire le attività di ricerca del Centro comune di ricerca collegate al ciclo di gestione delle catastrofi;
- provvedere sistematicamente a far sì che tutti coloro che operano nel campo della prevenzione possano accedere facilmente ai risultati della ricerca e creare un database dedicato ad esperti con conoscenze specifiche.

3.2. Mettere in contatto i soggetti e le politiche interessati in tutto il ciclo di gestione delle catastrofi

Varie politiche comunitarie e nazionali possono essere gestite in modo da favorire il ciclo di gestione delle catastrofi (prevenzione, preparazione, risposta e ripristino). A tal fine occorre mettere in contatto tutti i soggetti interessati allo sviluppo e all'applicazione delle misure che possono avere impatti rilevanti in termini di prevenzione. La Commissione, da parte sua, s'impegna ad incentivare le buone pratiche in tutta l'UE.

3.2.1. Estendere gli insegnamenti appresi anche alla prevenzione delle catastrofi

La Commissione ha istituito un programma riguardante gli "insegnamenti appresi" dagli interventi svolti nell'ambito del meccanismo comunitario di protezione civile. In questo contesto si procede ad una valutazione della risposta diretta fornita in caso di catastrofe per cogliere gli elementi migliorabili. La Commissione estenderà questo esercizio per esaminare come si possa migliorare la prevenzione delle catastrofi.

¹³ Ad esempio l'iniziativa GMES (Monitoraggio globale dell'ambiente e sicurezza).

¹⁴ Ambiente, infrastrutture, Spazio/Copernico, sicurezza, tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

3.2.2. Formazione e sensibilizzazione nel campo della prevenzione delle catastrofi

La Commissione sta preparando proposte volte a migliorare la formazione nel campo della gestione delle catastrofi a livello comunitario e intende includervi anche la prevenzione. In questo senso preparerà corsi specifici in materia di prevenzione nell'ambito del programma di formazione per la protezione civile comunitaria.

Anche la sensibilizzazione del pubblico più vasto può aiutare a prevenire le catastrofi: ad esempio, è importante che i cittadini sappiano cosa fare in caso di terremoto. La Commissione sfrutterà i prossimi bandi riguardanti progetti di cooperazione nell'ambito dello strumento finanziario per la protezione civile per inserire la possibilità di sostenere progetti in materia di sensibilizzazione e istruzione (come l'individuazione delle buone pratiche e la preparazione dei programmi scolastici).

3.2.3. Migliorare i contatti tra i soggetti coinvolti

L'esperienza acquisita in alcuni Stati membri dimostra l'utilità di istituire meccanismi coordinati di gestione delle crisi che coinvolgano vari soggetti interessati del settore pubblico e privato.

La Commissione incoraggia gli Stati membri a mettere in atto iniziative di questo genere, che dovrebbero occuparsi di: i) mettere in contatto tutti i soggetti coinvolti nella prevenzione delle catastrofi (chi si occupa di pianificazione territoriale deve, ad esempio, comunicare con le agenzie incaricate della mappatura dei rischi e dei pericoli) e ii) mettere in contatto i soggetti che intervengono nelle varie fasi della gestione delle catastrofi (i progetti di recupero di boschi/foreste dovrebbero ad esempio agevolare l'intervento dei servizi di emergenza).

La Commissione intende istituire una rete europea, composta di rappresentanti dei vari servizi nazionali interessati di tutti gli Stati membri, che potrebbe diventare la sede più adatta per formulare raccomandazioni sulle buone pratiche. Tale rete dovrebbe inglobare i servizi incaricati della pianificazione territoriale, della mappatura dei rischi e dei pericoli, della tutela dell'ambiente e della preparazione e risposta in caso di emergenza. All'interno della rete la circolazione delle informazioni sarà garantita da uno strumento basato sul web.

La rete così istituita sarà utilizzata per formare dei gruppi di lavoro che, a loro volta, formuleranno raccomandazioni sulle misure di coordinamento delle politiche da adottare in ambito comunitario, nazionale o subnazionale. All'inizio la rete s'incentrerà principalmente sulle seguenti priorità:

- individuazione delle buone pratiche per istituire un contatto tra i soggetti e le politiche interessati nell'ambito del ciclo di gestione delle catastrofi;
- istituzione di contatti tra i soggetti e le politiche che dovrebbero essere coinvolti nella prevenzione degli incendi boschivi e di altri incendi selvaggi in tutta l'UE.

3.2.4. Potenziamento degli strumenti di allarme rapido

La possibilità di attenuare le catastrofi da parte dei cittadini e dei legislatori dipende, in buona parte, dalla possibilità di accedere a strumenti di allarme rapido affidabili. La Commissione rafforzerà il legame tra i vari sistemi di allarme rapido procedendo a:

- migliorare la cooperazione con la rete dei servizi meteorologici europei per integrare nei sistemi di allarme rapido anche gli allarmi sulle alluvioni (comprese quelle costiere);
- ridurre i tempi di attivazione dei sistemi di allarme rapido;
- mettere in collegamento i sistemi di allarme esistenti nel settore degli incendi boschivi (EFFIS) e delle alluvioni (EFAS) nell'ambito del sistema GDACS, il Sistema globale di allarme e coordinamento delle catastrofi;
- proseguire la cooperazione con i paesi del Mediterraneo meridionale, volta a migliorare l'accesso a informazioni in tempo reale da parte dei sistemi di allarme rapido esistenti;
- sensibilizzare maggiormente i cittadini in merito al 112, il numero di emergenza europeo, con la collaborazione degli Stati membri.

3.3. Migliorare le prestazioni degli strumenti esistenti per la prevenzione delle catastrofi

Esistono diversi strumenti finanziari e legislativi della Comunità a favore dell'intervento degli Stati membri nel settore della prevenzione. La Commissione farà in modo che gli aspetti della prevenzione siano considerati in maniera più coerente ed efficace in tutte le politiche e i programmi comunitari (ad esempio nella politica agricola comune o in quella di sviluppo rurale).

3.3.1. Finanziamenti comunitari più mirati ed efficaci

Le attività di prevenzione delle catastrofi vanno viste come un investimento oculato, perché in genere i costi delle misure preventive sono notevolmente inferiori ai costi delle misure di riparazione. Per rendere più efficaci i finanziamenti comunitari destinati alla prevenzione delle catastrofi, la Commissione, in collaborazione con gli Stati membri, provvederà a:

- istituire, nel corso del 2009, un inventario degli strumenti comunitari esistenti in grado di finanziare le attività di prevenzione delle catastrofi; l'inventario servirà a valutare il grado di utilizzo di questi strumenti e a individuare eventuali lacune nella copertura;
- predisporre un catalogo delle misure di prevenzione per le quali gli Stati membri potrebbero chiedere un finanziamento all'UE (ad esempio, misure che includano le attività di prevenzione nei progetti di riforestazione/afforestazione).

Sulla base delle informazioni raccolte, gli Stati membri saranno invitati a valutare se sia possibile integrare in maniera più efficace la prevenzione delle catastrofi nella programmazione operativa nazionale dei finanziamenti UE. Una volta individuate tali esigenze, la Commissione finanzia il miglioramento dei programmi operativi nazionali.

Gli esercizi di riesame degli strumenti finanziari dell'UE e la definizione delle nuove prospettive finanziarie saranno altre occasioni utili per esaminare nuovamente come integrare la tematica della prevenzione dei rischi nei finanziamenti UE.

3.3.2. *Considerare la prevenzione delle catastrofi nella normativa comunitaria vigente*

L'aspetto della prevenzione dovrebbe essere considerato nei riesami previsti di alcune normative UE, tra le quali:

- la direttiva 85/337/CEE del Consiglio concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati¹⁵ (direttiva VIA), modificata dalle direttive 97/11/CE¹⁶ e 2003/35/CE¹⁷. In questo contesto si potrebbe verificare se la valutazione d'impatto ambientale dei singoli progetti tratti adeguatamente gli effetti diretti e indiretti sulla prevenzione del rischio di catastrofe;
- la direttiva 1996/82/CE (direttiva Seveso), che contiene importanti riferimenti all'uso del territorio e alla pianificazione territoriale.

La Commissione si adopererà anche per attenuare le conseguenze dei terremoti, incoraggiando gli Stati membri a integrare pienamente nella rispettiva normativa in materia di pianificazione i codici comuni europei di progettazione per gli edifici e le opere civili (ed in particolare l'eurocodice 8). In quest'ambito s'invitano gli Stati membri a sfruttare tutte le opportunità offerte dalle direttive sugli appalti pubblici¹⁸.

4. RAFFORZAMENTO DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE NEL CAMPO DELLA PREVENZIONE

La Commissione metterà l'accento sulla prevenzione delle catastrofi nelle prossime iniziative di cooperazione con i paesi terzi, in particolare:

- con i paesi candidati e i potenziali candidati, facendoli partecipare o associare al meccanismo comunitario e mettendo in atto l'iniziativa sulla riduzione del rischio di catastrofi;
- nell'ambito della politica europea di vicinato¹⁹, rafforzando l'aspetto legato alla prevenzione delle catastrofi negli accordi esistenti;
- attraverso il programma di prevenzione, preparazione e risposta alle catastrofi naturali e di origine umana (PPRD)²⁰ nel contesto della Partnership euromediterranea;
- con i partner orientali della politica europea di vicinato, insistendo sulla prevenzione delle catastrofi naturali e di origine umana.

¹⁵ GU L 175 del 5.7.1985.

¹⁶ GU L 73 del 14.3.1997.

¹⁷ GU L 156 del 25.6.2003.

¹⁸ Le direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE (GU L 134 del 30.4.2004) stabiliscono che le specifiche tecniche siano formulate in base a norme tecniche nazionali vincolanti compatibili con il diritto comunitario applicabile o facciano riferimento a norme nazionali che recepiscono norme europee.

¹⁹ COM(2004) 373.

²⁰ Processo di Barcellona: Conferenza ministeriale dell'Unione per il Mediterraneo – Dichiarazione conclusiva, Marsiglia, 4 novembre 2008.

La Commissione si coordinerà con la strategia internazionale per la riduzione del rischio di catastrofi (UN-ISDR) e garantirà uno stretto collegamento con la strategia UE a sostegno della riduzione del rischio di catastrofi nei paesi in via di sviluppo.

5. CONCLUSIONI E FASI SUCCESSIVE

La presente comunicazione definisce un approccio globale europeo alla prevenzione delle catastrofi, individuando i settori d'intervento e definendo misure specifiche finalizzate ad incentivare le attività di prevenzione delle catastrofi a breve termine. Nell'attuare tali misure si terrà conto di quanto la Comunità ha già fatto, creando così le condizioni necessarie affinché gli interventi rientrino in un contesto comunitario coerente ed efficace.

La Commissione invita il Parlamento europeo, il Consiglio, il Comitato economico e sociale europeo e il Comitato delle regioni ad avanzare altre proposte alla Commissione per consolidare la strategia comunitaria per la prevenzione delle catastrofi naturali e di origine umana.

La Commissione procederà ad ulteriori consultazioni e manterrà i contatti tra gli interessati del settore pubblico e privato al fine di promuovere l'approccio illustrato e, se opportuno, presenterà altre proposte per svilupparlo ulteriormente.