



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 26.10.2010
SEC(2010) 1243 definitivo

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

Documento di accompagnamento a

Potenziare la reazione europea alle catastrofi: il ruolo della protezione civile e dell'assistenza umanitaria

COM(2010) 600
SEC(2010) 1242

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

Documento di accompagnamento a

Potenziare la reazione europea alle catastrofi: il ruolo della protezione civile e dell'assistenza umanitaria

A. Introduzione

La relazione sulla valutazione d'impatto intende fornire alla Commissione le informazioni necessarie per sviluppare la comunicazione sulla capacità di reazione dell'Unione europea alle catastrofi, la cui adozione è prevista per il novembre 2010. In particolare, la relazione mira a informare la Commissione sulla fattibilità di una serie di opzioni strategiche che possono essere esplorate ulteriormente per sviluppare la risposta dell'Unione europea alle catastrofi all'interno e all'esterno dell'Unione.

La valutazione svolta nella relazione non pretende di essere esaustiva; al contrario, l'analisi intrapresa è proporzionata ai fini perseguiti. Dal momento che la comunicazione non proporrà soluzioni ma si limiterà semplicemente a presentare opzioni per un ulteriore sviluppo della capacità di reazione dell'Unione europea alle catastrofi, segnalando eventualmente l'alternativa preferita, in questa fase una valutazione d'impatto completa non sembra necessaria né richiesta. Se e quando verranno formulate proposte legislative concrete, queste dovranno essere corredate di una valutazione d'impatto più approfondita delle opzioni prescelte.

La relazione si concentra soprattutto su quegli elementi della comunicazione per i quali è possibile individuare impatti specifici e che richiedono quindi una valutazione d'impatto: si tratta delle nuove opzioni strategiche e dei diversi metodi per organizzare e strutturare la cooperazione per la protezione civile dell'Unione europea. Occorre notare che la comunicazione in corso di elaborazione tratterà pure il tema delle sinergie con l'assistenza umanitaria, ma dal momento che in questo campo si giungerà unicamente a dichiarazioni politiche sulla necessità di potenziare le politiche e le prassi vigenti a livello di Unione europea, non risulta necessaria una valutazione d'impatto specifica su tali temi.

B. Definizione del problema e obiettivi

i. Definizione del problema

Il valore dell'attuale meccanismo di protezione civile dell'Unione europea è largamente riconosciuto. In pratica il sistema ha funzionato bene, assolvendo pienamente il proprio mandato e ottenendo risultati superiori alle aspettative. In tale situazione, una serie di fattori esterni ha posto il problema dell'opportunità e delle modalità di estensione dell'attuale mandato del sistema, per fronteggiare le sfide future mantenendo un buon rapporto costi-efficacia e garantendo allo stesso tempo un coordinamento più efficiente, rapido e prevedibile. La situazione finanziaria globale e i vincoli di bilancio, per esempio, accentuano la necessità di assicurare, per qualsiasi azione intrapresa, il miglior rapporto costi-efficacia possibile. Inoltre, a livello sia globale che di Unione europea vediamo intensificarsi la frequenza delle calamità naturali e delle catastrofi provocate dall'uomo (in altre parole, catastrofi tecnologiche e ambientali), e ciò provoca un incremento del numero di operazioni di protezione civile dell'Unione europea attuate nel quadro del meccanismo. Intensità e gravità delle catastrofi sono a loro volta in aumento, apparentemente influenzate da fattori quali il cambiamento climatico, il terrorismo, l'urbanizzazione e l'intensificazione dell'attività industriale. Per scongiurare l'approfondirsi del divario tra fabbisogno e capacità, è essenziale che l'Unione europea incrementi al massimo l'efficacia della propria risposta; sulla base dell'esperienza passata, tale risultato si può raggiungere con un limitato supplemento di risorse.

La principale carenza intrinseca del meccanismo di protezione civile dell'Unione europea sta nel fatto che esso – nella misura in cui è stato allestito per sostenere e coordinare le offerte di assistenza volontarie e *ad hoc* degli Stati membri, dalle quali quindi dipende – non è in condizione di garantire la disponibilità di assistenza in caso di gravi catastrofi. La natura, legata a interventi specifici, dell'attuale sistema determina necessariamente il carattere reattivo, anziché proattivo, del meccanismo di protezione civile dell'Unione europea. A causa dell'impossibilità di prevedere esattamente quantità e tipo dell'assistenza che verrà offerta per ogni singola emergenza, il Centro di monitoraggio e informazione non è in grado di elaborare piani d'emergenza; ciò implica inevitabilmente una certa improvvisazione nella fase di risposta immediata, che incide negativamente sull'*efficacia* complessiva. Ne consegue pure, talvolta, un ritardo nelle decisioni relative all'invio dell'assistenza essenziale, mentre i tempi di reazione dipendono da quelli degli Stati membri, che non sempre riescono a offrire un'assistenza tempestiva. Opzioni che rendessero il sistema più prevedibile e capace di meglio coordinare l'assistenza degli Stati membri fornirebbero certamente un valore aggiunto.

Nel corso degli anni, inoltre, è emerso chiaramente che il sistema tramite cui gli Stati membri offrono assistenza in natura determina a sua volta un elemento di frammentazione. Dal momento che gli Stati membri propongono assistenza in risposta a una singola emergenza senza necessariamente tener conto dello sforzo di reazione complessivo dell'Unione europea, è possibile che le offerte ricevute manchino di *coerenza*. In effetti non è improbabile che il Centro di monitoraggio e informazione debba riscontrare che l'assistenza fornita dagli Stati membri risponde in maniera sovrabbondante ad alcune delle esigenze dello Stato che richiede l'assistenza, trascurandone però altre. Un sistema più robusto, che assicuri una risposta coerente da parte dell'Unione europea, massimizzando le sinergie tra i vari attori partecipanti, offrirebbe certamente vantaggi in termini di coerenza e rapporto costi-efficacia.

ii. Obiettivi

L'obiettivo generale è quello di sviluppare e potenziare la capacità dell'Unione europea di reagire alle catastrofi, facendo leva su tutta la gamma di strumenti, capacità e competenze disponibili, e massimizzando le sinergie e le complementarità reciproche. Le opzioni proposte mirano a creare un sistema più solido e robusto, che garantisca una protezione migliore a persone, ambiente e proprietà nelle fasi immediatamente successive alle catastrofi.

In tale contesto, anche gli sviluppi derivanti dal trattato di Lisbona costituiscono un elemento importante. L'articolo 196 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea offre all'Unione una base giuridica esplicita nel settore della protezione civile, allo scopo, tra l'altro, di sostenere e completare l'azione degli Stati membri a livello nazionale, regionale e locale concernente l'intervento in caso di calamità naturali o provocate dall'uomo all'interno dell'Unione. La clausola di solidarietà sancita dall'articolo 222 del TFUE – che istituisce l'obbligo per gli Stati membri di prestarsi reciproca assistenza, e per l'Unione di attivare tutti gli strumenti di cui dispone per reagire a un'emergenza – ribadisce con forza ancora maggiore la necessità di tendere a una capacità potenziata di reazione alle catastrofi.

L'obiettivo generale si realizzerà perseguendo i seguenti obiettivi specifici:

- miglioramento dell'efficacia della reazione dell'Unione europea alle catastrofi, compreso il rapporto costi-efficacia;

- rafforzamento della coerenza della reazione dell'Unione europea alle catastrofi;
- incremento della visibilità.

Tali obiettivi non richiedono la creazione di alcun nuovo meccanismo, ma presuppongono piuttosto l'esigenza di sviluppare e ampliare strumenti già esistenti. In tale situazione gli eventuali costi supplementari saranno probabilmente realistici e non sproporzionati rispetto a quelli sostenuti attualmente.

C. Sussidiarietà

La gestione delle catastrofi è una responsabilità che spetta essenzialmente agli Stati membri. Il ruolo dell'Unione nel settore della protezione civile è definito nell'articolo 196, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, a norma del quale l'Unione, tra l'altro, sostiene e completa l'azione degli Stati membri a livello nazionale, regionale, e locale concernente l'intervento in caso di calamità naturali o provocate dall'uomo all'interno dell'Unione; favorisce inoltre la coerenza delle azioni intraprese a livello internazionale in materia di protezione civile. Pertanto, la reazione a titolo della protezione civile alle catastrofi risulta essere un ambito di competenza cui si applica il principio di sussidiarietà.

Per risolvere i problemi presentati nella valutazione d'impatto sono necessari azione e coordinamento impostati a livello di Unione europea. Benché la responsabilità principale della reazione alle catastrofi spetti agli Stati membri, l'esperienza maturata nel quadro del meccanismo dimostra che esistono concrete possibilità che le risorse nazionali della protezione civile vengano sopraffatte dall'entità della catastrofe; in tali casi, l'assistenza degli altri Stati membri diventa necessaria. L'azione dell'Unione europea in questo campo comporta evidentemente la gestione di situazioni con una forte componente transnazionale o multinazionale, che esigono un coordinamento generale e un'azione concertata sovranazionale.

Un'azione puramente interna non può garantire una reazione dell'Unione europea alle catastrofi che sia coerente, efficiente ed efficace. Per migliorare la prevedibilità, l'efficienza e la visibilità del meccanismo di protezione civile dell'Unione europea è necessario agire a livello UE, conformemente agli obiettivi e alla procedura legislativa stabiliti dall'articolo 196 del TFUE. Tale interpretazione trova conferma nella clausola di solidarietà sancita dall'articolo 222 del TFUE.

Alla luce delle precedenti considerazioni, si deve concludere che il principio di sussidiarietà è rispettato, poiché gli obiettivi strategici qui analizzati non si possono raggiungere con l'azione individuale dei singoli Stati membri, ma richiedono la partecipazione di tutti gli Stati membri tramite un'azione a livello di Unione europea.

D. Opzioni individuate e loro valutazione dettagliata

i. Opzioni strategiche individuate

La Commissione ha individuato le seguenti opzioni strategiche:

- **Opzione 1: Rottura con le politiche vigenti**

Una rottura con le attuali politiche nel settore della reazione dell'Unione europea alle catastrofi comporterebbe lo smantellamento degli strumenti attualmente in vigore, con la contemporanea fine di tutte le attività connesse. Tale opzione comporterebbe inoltre la necessità di ripensare l'approccio futuro da adottare in questo settore.

- **Opzione 2: Mantenimento dello status quo**

Il mantenimento dello status quo comporterebbe la continuazione delle attuali politiche UE nel settore della reazione dell'Unione europea alle catastrofi. Le attività e gli strumenti illustrati nella relazione sulla valutazione d'impatto rimarrebbero in vigore. Il finanziamento verrebbe garantito conformemente alle prospettive finanziarie 2007-2013.

- **Opzione 3: Sviluppo di una capacità di reazione dell'Unione europea alle catastrofi basata sulla messa in comune volontaria delle capacità di riserva degli Stati membri (risorse umane e mezzi)**

Squadre e mezzi resterebbero sotto il comando e il controllo nazionali, ma gli Stati membri si impegnerebbero in maniera più decisa a tenerli pronti e disponibili per un'azione immediata nel quadro delle operazioni di protezione civile dell'Unione europea, su richiesta del Centro di monitoraggio e informazione. La decisione finale sul loro dispiegamento continuerebbe a spettare agli Stati membri, che possono aver bisogno di tali risorse per reagire a emergenze interne. Occorre inoltre notare che le capacità di riserva non dovrebbero rimanere necessariamente in attesa o inattive negli intervalli tra le operazioni UE, poiché gli Stati membri avrebbero il diritto di impiegarle all'interno del loro territorio.

Il dispiegamento delle capacità di riserva degli Stati membri formerebbe il nucleo della reazione della protezione civile dell'Unione europea alle catastrofi all'interno e all'esterno dell'UE, e sarebbe integrato da offerte supplementari degli Stati membri, fornite secondo le medesime modalità in base alle quali è attualmente organizzata l'assistenza della protezione civile. Si potrebbe inoltre compiere un ulteriore sforzo per garantire la duplice visibilità (nazionale ed europea) dei mezzi della protezione civile dispiegati nel quadro del meccanismo di protezione civile dell'Unione europea – aspetto che ha costituito una delle carenze dell'intervento dell'Unione a Haiti.

I mezzi militari di soccorso e trasporto, e soprattutto la capacità strategica di trasporto aereo, andrebbero inclusi tra le capacità da mettere in comune e convogliare tramite il Centro di monitoraggio e informazione, conformemente al Consenso europeo sull'aiuto umanitario e agli orientamenti internazionali (in particolare quelli di Oslo).

La messa in comune volontaria, da parte degli Stati membri, di una serie di capacità, andrebbe poi sostenuta dallo sviluppo e dal costante impegno a favore di attività di formazione ed esercitazioni congiunte nonché riflessione sugli insegnamenti tratti. Sarebbe pure necessario elaborare scenari e piani di emergenza, per sfruttare fino in fondo il potenziale delle capacità messe in comune. Per garantire l'efficacia e la coerenza del sistema sarebbe essenziale fare affidamento su tali attività.

- **Opzione 4: Sviluppo di una capacità di reazione dell'Unione europea alle catastrofi con mezzi a livello UE**

Si potrebbero sviluppare *mezzi integrativi finanziati dall'Unione europea*, destinati a talune esigenze specifiche per le quali siano state individuate carenze nella reazione dell'UE e per le quali si consideri che l'azione a livello europeo garantisca un miglior rapporto costi-efficacia. Si dovrebbe dedicare attenzione particolare ai mezzi che svolgono compiti orizzontali, come le valutazioni (moduli di rapida valutazione d'impatto ambientale), la logistica e il coordinamento (in particolare le squadre di supporto e assistenza tecnica (TAST) e le apparecchiature di telecomunicazioni). Con un ulteriore sviluppo, tale approccio potrebbe condurre alla creazione di un centro onnicomprensivo di coordinamento dell'Unione europea sul campo, che fornisca servizi anche per le Nazioni Unite. Analogamente, si potrebbe pensare allo

sviluppo di mezzi integrativi finanziati dall'Unione europea per quei mezzi di reazione specializzati di alto valore, per i quali le modalità di messa in comune delle risorse e degli oneri possono incrementare l'efficienza – e per i quali le risorse nazionali si dimostrano di norma insufficienti.

Benché finanziate dall'Unione, le capacità a livello UE verrebbero affidate agli Stati membri interessati nell'ambito della gestione delegata. La loro disponibilità sarebbe garantita per le operazioni UE, ma nei periodi di mancato utilizzo gli Stati membri che le gestiscono potrebbero avvalersene per scopi nazionali. L'insieme di capacità messe in comune a livello UE potrebbe avere un'ampia gamma di dimensioni, dai piccoli interventi miranti a rimediare alle carenze più vistose fino a grandi iniziative concernenti un gran numero di mezzi di settori essenziali: ciò consentirebbe agli Stati membri di ridurre le capacità nazionali migliorando al contempo il rapporto costi-efficacia della reazione dell'Unione europea.

- **Opzione 5: Lo sviluppo di una forza di protezione civile dell'Unione europea**

Lo sviluppo di una forza europea indipendente dotata di capacità, mezzi, punti di forza e coordinamento propri, unita all'organizzazione della preparazione e alla messa in comune di risorse esistenti, assicurerebbe certamente coerenza ed efficacia alla reazione dell'Unione europea alle catastrofi. Una forza europea fondata su questi principi avrebbe bisogno di un mandato che le consentisse di accedere a risorse degli Stati membri individuate preliminarmente, e dovrebbe essere pure in grado di acquisire risorse supplementari, indipendentemente dall'effettiva esistenza di carenze già individuate nella capacità di reazione dell'Unione europea. Tali risorse verrebbero affidate agli Stati membri volontari, per essere gestite su delega conformemente al sistema illustrato nell'opzione 4.

Per mettere a punto un'organizzazione credibile della preparazione, la forza europea avrebbe bisogno anche dell'istituzione di un centro operativo incaricato di elaborare scenari e protocolli, oltre che di un proprio istituto di formazione per la protezione civile e gli aiuti umanitari, in grado di formare il personale, le squadre regionali e nazionali chiamate a formare la forza europea e infine gli esperti di valutazione che lavorerebbero per l'Unione europea.

ii. Opzioni strategiche analizzate

Dopo un'analisi preliminare delle opzioni, gli svantaggi sociali, economici e politici derivanti dalle opzioni 1 e 5 sono stati giudicati insuperabili. Inoltre, dal momento che l'opzione 2 rappresenta la continuazione delle politiche comunitarie vigenti e riflette quindi lo scenario di base rispetto al quale misurare le altre opzioni, l'analisi dell'impatto proporzionato si è concentrata sulle opzioni 3 e 4.

E. Principali impatti economici, sociali e ambientali delle opzioni selezionate

Occorre notare che tutte le opzioni richiederanno il rafforzamento del Centro di monitoraggio e informazione della Commissione europea in termini di coordinamento e capacità analitica. Tale evoluzione si verificherà indipendentemente dall'opzione perseguita, poiché si prevede che le sale di crisi di ECHO e del Centro di monitoraggio e informazione saranno tra breve unificate in un autentico centro di risposta, operativo ventiquattr'ore su ventiquattro e responsabile del coordinamento della reazione civile dell'Unione europea alle catastrofi.

- **Impatti economici**

i. Impatti economici dell'opzione 3

È poco probabile che il passaggio dallo status quo a un modello di messa in comune volontaria delle capacità abbia impatti significativi sui costi di capitale. In effetti, si può presupporre che gli Stati membri non saranno propensi a mettere in comune mezzi se non saranno certi di poter comunque soddisfare le proprie esigenze di protezione civile; ne consegue che le capacità messe in comune rappresenterebbero solo una piccola parte delle risorse già esistenti. Se si considera poi che le condizioni per l'impegno dei mezzi consentirebbero espressamente di ritirarli nei momenti di necessità interna, risulta chiaro che i costi per attrezzature supplementari non dovrebbero essere sostenuti dagli Stati membri.

Quando fosse pienamente sviluppato e operativo, un sistema di questo tipo potrebbe ridurre il fabbisogno di investimenti supplementari in nuove capacità di reazione a livello di Stato membro. Mentre ciascuno Stato membro ha la responsabilità di garantire di essere sufficientemente attrezzato per reagire a rischi prevedibili o ricorrenti, è possibile trarre vantaggi economici dalla messa in comune e dalla condivisione di capacità di riserva supplementari, che integrano i mezzi di risposta fondamentali di ogni Stato membro. Mantenendo tali capacità di riserva a livello di Unione europea e ripartendo l'onere complessivo tra gli Stati membri, si potrebbero conseguire economie di scala e ottenere risparmi.

Si può anche presupporre che, in linea generale, l'opzione 3 non produrrebbe costi di dispiegamento supplementari. Lo sviluppo di un insieme di capacità messe in comune su base volontaria ne garantirebbe certamente la disponibilità nelle fasi immediatamente successive a una catastrofe, ma ciò non inciderebbe sui costi di trasporto dei mezzi, né sui loro costi operativi in loco. Al contrario, si può perfino ipotizzare la possibilità – soprattutto per quanto riguarda i trasporti – che i mezzi vengano dispiegati con un rapporto costi-efficacia migliore di quanto sarebbe stato possibile altrimenti. La reazione collettiva agevolata dalla messa in comune e dalla connessa pianificazione anticipata permetterebbe di individuare più rapidamente le opzioni di trasporto e consentirebbe di riunire e trasportare insieme i mezzi opportunamente ubicati, riducendo tempi e costi di spostamento. Inoltre, si potrebbe rendere più efficiente la distribuzione dei mezzi tra i velivoli, massimizzando l'utilizzo della capacità di trasporto aereo e riducendo i costi marginali.

Al contrario, l'opzione 3 può esercitare un impatto sul totale dei costi operativi annuali, se il dispiegamento annuale delle capacità degli Stati membri dovesse aumentare a causa della loro messa in comune. Per alcuni Stati membri, tale sviluppo può avere conseguenze importanti anche in termini di costi del personale. A livello più generale, è possibile che alcuni Stati membri dotati di strutture organizzative particolari debbano sostenere costi derivanti dalla transizione organizzativa e giuridica dallo status quo.

Gli impatti negativi appena ricordati sono fortemente influenzati dal modo in cui i mezzi vengono selezionati dall'insieme di quelli messi in comune, nonché dalle dimensioni stesse di tale insieme. Gli impatti associati alla domanda, subiti da un determinato Stato membro, si potrebbero per esempio mitigare ricorrendo a un sistema di selezione a rotazione, anziché a una selezione per preferenza. Inoltre, è probabile che un insieme di strumenti più ampio ridurrebbe l'incidenza della domanda sulle capacità "reclutate".

Gli impatti si potrebbero ulteriormente alleviare garantendo finanziamenti UE per alcuni costi ammissibili predefiniti; ne risulterebbe un nuovo modello di condivisione degli oneri, che trasferirebbe una parte dei costi dagli Stati membri all'Unione. Ciò non solo consentirebbe agli Stati membri di coprire una parte dei costi totali annuali cagionati dalla partecipazione alla messa in comune volontaria delle risorse, ma stimolerebbe pure gli Stati membri più piccoli ad accrescere la propria partecipazione all'impegno dell'Unione europea nell'ambito della reazione alle catastrofi. Il conseguente incremento della capacità di reazione dell'Unione allevierebbe ulteriormente la pressione su quegli Stati membri che devono accollarsi maggiori oneri di reazione alle catastrofi, potenziando contemporaneamente la capacità dell'Unione europea di reagire a gravi emergenze al di fuori dei suoi confini.

ii. Impatti economici dell'opzione 4

L'impatto economico più importante di quest'opzione sarebbe la possibilità, per gli Stati membri, di evitare i costi di capitale. La possibilità di disporre di capacità di trasporto aereo e mezzi integrativi finanziati dall'Unione europea consentirebbe in effetti agli Stati membri di fare affidamento su notevoli capacità collettive, prima non disponibili a livello nazionale, senza dover sostenere costi d'investimento supplementari. Tale garanzia di disponibilità costituirebbe un rilevante beneficio, assai maggiore di quelli derivanti da una messa in comune volontaria di mezzi. In particolare, un investimento globale a livello di Unione europea per l'acquisto di mezzi integrativi – che verrebbero poi condivisi e usati da tutti gli Stati membri – comporterebbe probabilmente per l'UE nel suo insieme investimenti sensibilmente inferiori a quelli che sarebbero necessari se ogni singolo Stato membro dovesse acquisire individualmente tali capacità. Analogamente, per quanto riguarda i mezzi per i quali si prevede un incremento di capacità, questa opzione offrirebbe forti vantaggi in termini di rapporto costi-efficacia ed efficienza, riducendo per gli Stati membri la necessità di effettuare investimenti interni.

Un altro importante beneficio economico dell'opzione 4 è il suo potenziale in termini di soluzioni con un miglior rapporto costi-efficacia. La disponibilità di mezzi a livello di Unione europea, utilizzabili da tutti gli Stati membri, migliorerebbe sensibilmente il rapporto costi-efficacia degli interventi di reazione alle catastrofi, riducendo i costi di mobilitazione (rispetto al noleggio commerciale di tali capacità) e incrementando rapidità ed efficienza della reazione. Notevoli vantaggi dal punto di vista dell'efficienza deriverebbero anche dalle operazioni congiunte di trasporti e logistica, nonché da altre economie di scala.

Oltre agli aspetti appena delineati, l'acquisto, a livello UE, di mezzi supplementari gestiti poi dagli Stati membri, migliorerebbe l'efficacia del dispiegamento e il rapporto costi-efficacia a livello operativo, in modo assai simile a quello illustrato per l'opzione 3. Inoltre, tutti i costi di dispiegamento e della fase di riserva dei mezzi integrativi finanziati verrebbero sostenuti dall'Unione europea, garantendo in tal modo il citato “nuovo modello di condivisione degli oneri” e consentendo il trasferimento all'Unione di tutti i costi.

Per quanto riguarda i costi, lo sviluppo di capacità a livello di Unione europea richiederà qualche forma di gara d'appalto e di gestione.

- **Impatti sociali**

Le opzioni analizzate nella relazione non hanno innescato impatti sociali nel senso tradizionale del termine, ma hanno avuto importanti impatti su determinati aspetti della vita sociale.

La possibilità di reagire con tempestiva incisività tramite l'azione comune di alcuni Stati membri (opzione 3) oppure con mezzi a livello di Unione europea (opzione 4) ridurrebbe senza dubbio il numero delle vittime e allevierebbe sofferenze e danni per i singoli e per le comunità intere: per le società colpite dalle catastrofi, l'impatto positivo sarebbe innegabile.

Inoltre, una reazione più coerente ed efficace aumenterebbe di certo la fiducia dei cittadini nella capacità dell'Unione europea di reagire alle catastrofi. Da tale situazione scaturirebbe una duplice conseguenza: in primo luogo, le popolazioni colpite dalle catastrofi sarebbero più disposte a collaborare con l'UE, e ciò avrebbe una potenziale incidenza sulle possibilità di ulteriore cooperazione con paesi terzi. In secondo luogo, l'aumento della fiducia nella reazione dell'UE alle catastrofi contribuirebbe a guadagnare il sostegno dei cittadini e della società civile dell'Unione europea.

Occorre notare che lo sviluppo di mezzi UE (opzione 4), da affidare poi agli Stati membri in base a un sistema di gestione delegata, costituirebbe la massima espressione di solidarietà dell'Unione europea, conformemente all'articolo 222 del TFUE e ai desideri e alle aspettative dei cittadini dell'Unione.

• **Impatti ambientali**

Sia la messa in comune volontaria di mezzi di riserva (opzione 3) sia i mezzi a livello di Unione europea (opzione 4), consentirebbero all'Unione di assicurare la disponibilità di assistenza nelle fasi immediatamente successive a qualsiasi emergenza. La coerenza accresciuta e la migliore efficienza derivanti da tali sviluppi permetterebbero all'UE di reagire più rapidamente alle emergenze, con una conseguente significativa riduzione degli impatti negativi delle catastrofi stesse sull'ambiente (per esempio, la reazione immediata ed efficace a un incendio boschivo può ridurre sostanzialmente i danni ambientali).

F. Confronto tra le opzioni

Per confrontare le opzioni sono stati utilizzati i seguenti criteri:

- efficacia dell'opzione in relazione agli obiettivi;
- rapporto costi-efficacia dell'opzione;
- coerenza dell'opzione rispetto a priorità, strategie e obiettivi di fondo dell'Unione europea.

Le opzioni sono state confrontate con lo scenario di base (status quo – opzione 2). Per sintetizzare e rappresentare graficamente le conclusioni sono stati utilizzati grafici e mappe.

Rispetto allo scenario di base, sia l'opzione 3 che l'opzione 4 presentano evidenti vantaggi, che superano gli svantaggi dello status quo secondo tutti i criteri. Si è concluso quindi che tali opzioni sono preferibili allo scenario di base. In particolare, il confronto ha posto in luce i vantaggi dell'opzione 3 per la sua compatibilità con i principi della sussidiarietà e proporzionalità, e i vantaggi dell'opzione 4 in termini di efficacia e (potenzialmente) di rapporto costi-efficacia (soprattutto per quanto riguarda lo svolgimento, da parte di capacità a livello UE, di compiti orizzontali e gli

specifici mezzi di alto valore). Vantaggi e svantaggi delle due opzioni sono stati soppesati allo scopo di mettere a punto un sistema che massimizzi efficacia e coerenza, garantendo contemporaneamente costi e impatti negativi minimi.

Nella fusione tra le due opzioni più vantaggiose, si è data la preferenza all'opzione 3 nella misura in cui essa dimostra il massimo grado di compatibilità con i principi di sussidiarietà e proporzionalità. Sono stati tuttavia presi in considerazione anche alcuni elementi dell'opzione 4, che garantiscono significativi vantaggi economici per l'intera Unione europea.

I punti di forza relativi delle opzioni considerate fanno preferire un sistema ibrido comprendente gli elementi seguenti:

- **un insieme di mezzi messi volontariamente in comune dagli Stati membri e dedicati a operazioni dell'Unione europea.** Questo dovrebbe essere l'elemento centrale del sistema. Composizione e dimensioni di tale sistema verranno determinati in una fase successiva;
- *offerte complementari ad hoc degli Stati membri* secondo il modello dell'attuale meccanismo di protezione civile dell'Unione europea;
- *mezzi integrativi a livello di Unione europea* nei casi in cui i vantaggi nel rapporto costi-efficienza superino lo svantaggio politico di non ricorrere ai mezzi degli Stati membri.

Tale sistema si potrebbe ulteriormente potenziare mediante il costante sostegno alle organizzazioni umanitarie che sviluppano e gestiscono il pre-posizionamento delle strutture di soccorso nelle operazioni umanitarie internazionali, e l'appoggio, in casi specifici, di mezzi militari.