



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 5.3.2008
COM(2008) 130 definitivo

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

relativa al potenziamento delle capacità di reazione dell'Unione europea alle catastrofi

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

relativa al potenziamento delle capacità di reazione dell'Unione europea alle catastrofi

1. INTRODUZIONE

L'obiettivo della presente comunicazione è di presentare proposte ai fini del potenziamento delle capacità dell'UE di reagire alle catastrofi, sulla base di quanto è già stato realizzato in materia. Queste proposte costituiscono un primo passo sulla via dell'elaborazione di una capacità di reazione a livello dell'UE integrata e globale e sono finalizzate a rafforzare le sinergie esistenti tra i diversi strumenti, a crearne di nuove e a rafforzare il coordinamento tra loro.

Ai fini della presente comunicazione, il concetto di "catastrofe" è inteso in senso lato, al fine di comprendere non solo le calamità naturali o le catastrofi provocate dall'uomo, ma anche situazioni complesse di emergenza legate a conflitti, sia all'interno dell'UE che all'esterno dei suoi confini.

La Commissione lavorerà con il Consiglio, gli Stati membri e gli operatori del settore sulle prime misure proposte in questa comunicazione e ne esaminerà regolarmente l'andamento al fine di compiere ulteriori passi avanti, verso una reazione più integrata alle catastrofi a livello dell'UE.

2. LA NECESSITÀ DI POTENZIARE LE CAPACITÀ DELL'UE

Le principali sfide da affrontare dentro e fuori l'UE. Gravi catastrofi, naturali, provocate dall'uomo o di natura mista, come lo Tsunami nell'Oceano Indiano nel 2004, la guerra del 2006 in Libano, episodi di inquinamento marino in paesi terzi o ancora i recenti incendi dei boschi e le inondazioni dell'estate 2007 in Europa hanno determinato una crescente necessità di migliorare l'efficacia della capacità di reazione dell'UE a tali fenomeni. Inoltre, il numero delle calamità naturali legate ai cambiamenti climatici è in crescente aumento. Si tratta di una situazione che avrà ripercussioni anche sui vicini dell'Unione.

Una forte domanda I cittadini europei vogliono che l'Unione europea protegga le loro vite e i loro beni ma anche che sia in grado di fornire, in caso di catastrofi in altri paesi del mondo, un'assistenza efficace che dimostri la solidarietà europea. Le organizzazioni, dalle Nazioni Unite alle ONG, e i paesi terzi partner dell'UE hanno delle aspettative elevate sul ruolo che l'UE può svolgere nelle operazioni di soccorso. Il Parlamento europeo e il Consiglio europeo del dicembre 2007 hanno invitato il Consiglio e la Commissione a fare il miglior uso possibile del meccanismo comunitario di protezione civile e dello strumento finanziario di protezione civile per prepararsi ad affrontare le future situazioni di emergenza grave e a consolidare ulteriormente la cooperazione con gli Stati membri e tra questi ultimi. Inoltre, il Parlamento europeo e il Consiglio europeo hanno firmato nel dicembre 2007 il consenso europeo sugli aiuti umanitari, un quadro globale per migliorare la fornitura

di aiuti umanitari a livello dell'UE. Nella risoluzione su un consenso dell'UE sugli aiuti umanitari, il Parlamento europeo ha chiesto all'UE di impegnarsi a fondo per fornire l'aiuto umanitario necessario con un'adeguata prevedibilità e flessibilità dei finanziamenti mediante dotazioni annuali di bilancio anticipate.

Le sfide all'interno e all'esterno dell'UE sono spesso simili. Le catastrofi attuali sono spesso di natura transfrontaliera e richiedono risposte multilaterali e coordinate. Al tempo stesso, i confini tra le catastrofi interne ed esterne sono sempre più sfumati: lo tsunami dell'Oceano indiano ha colpito sia i turisti europei che le popolazioni locali, gli incendi e le inondazioni imperversano sia negli Stati membri dell'UE che nei paesi vicini, le epidemie si diffondono attraverso i continenti, i cittadini europei devono essere evacuati dalle zone critiche, etc. Spesso, la Comunità e gli Stati membri si servono degli stessi strumenti – in particolare gli strumenti di protezione civile – per far fronte alle stesse necessità, all'interno dell'Unione e al di là dei confini dell'UE, sia sotto forma di reazione isolata alle catastrofi che a complemento dell'aiuto umanitario. Qualsiasi reazione da parte dell'UE ad una determinata catastrofe deve ricorrere agli strumenti più adeguati, in funzione delle necessità. Inoltre, occorre anche tener conto di aspetti come la tempestività, l'efficacia, il rapporto costi-efficacia, etc.

Impegnarsi a fondo per prevenire le catastrofi, attenuarne le conseguenze e reagire adeguatamente. La complessità e la portata di tali sfide multidimensionali richiedono un approccio globale da parte dell'UE che integri la valutazione dei rischi di catastrofe, la previsione e la prevenzione delle stesse, la preparazione necessaria per affrontare tali catastrofi e limitarne i danni e metta insieme le diverse strategie, strumenti e servizi disponibili della Comunità e degli Stati membri nell'ambito di un lavoro di squadra. Ciò contribuisce a far sì che vi sia il giusto equilibrio tra la responsabilità nazionale e la solidarietà europea. I legami esistenti tra le politiche di protezione civile e quelle in materia di ambiente devono essere consolidati al fine di trarre beneficio dalle misure preventive previste dalla legislazione in materia di ambiente e garantire un approccio integrato a livello dell'UE alla prevenzione delle catastrofi e alla limitazione dei loro danni. Inoltre, la ricerca di un buon rapporto costi efficacia e le limitazioni di bilancio richiedono una reazione inquadrata, coordinata ed integrata. L'assistenza che l'UE fornisce alle popolazioni colpite da catastrofi al di fuori dei propri confini deve costituire una parte integrata di una reazione internazionale globale.

3. VERSO UNA REAZIONE PIÙ FORTE DELL'UE ALLE CATASTROFI

3.1. La costituzione graduale di un coordinamento più integrato

La diversità dei responsabili europei e delle loro politiche. I processi decisionali nell'ambito della reazione alle catastrofi variano a seconda della politica o dello strumento cui si ricorre e influiscono sul fatto che tali capacità possano essere utilizzate all'interno o all'esterno dell'UE.

La Commissione europea è responsabile di un'ampia gamma di strumenti di reazione e di meccanismi di allarme e coordinamento:

- La Commissione gestisce numerosi sistemi di allarme rapido per rispondere in maniera rapida ed efficace a specifiche catastrofi settoriali che spaziano dagli attentati biochimici alle epidemie e malattie animali trasmissibili, dalle fuoriuscite di petrolio in mare e l'inquinamento marino nel suo complesso alla protezione delle infrastrutture critiche¹.
- La Commissione prende decisioni in materia di aiuti umanitari (tramite la DG ECHO che si occupa di aiuti umanitari), fornisce assistenza umanitaria, soccorso e protezione alle vittime di conflitti e di catastrofi nei paesi terzi ed è impegnata a fondo sul fronte della preparazione per far fronte alle catastrofi.
- La Commissione agevola e coordina l'uso degli strumenti di protezione civile degli Stati membri attraverso il meccanismo comunitario di protezione civile creato nel 2001 per reagire alle catastrofi che si verificano nell'UE e fuori dai suoi confini.
- Lo strumento per la stabilità prevede 'misure eccezionali di assistenza' che permettono di reagire tempestivamente alle catastrofi che si aggiungono alle crisi politiche.
- Diversi strumenti geografici per l'assistenza esterna dispongono anche di riserve di emergenza che possono essere utilizzate, in talune circostanze e a seguito di specifiche procedure decisionali, per misure di reazione, a breve e medio termine, alle catastrofi.
- Tra gli altri strumenti di cui dispongono la UE e gli Stati membri vi sono il Fondo europeo per lo sviluppo regionale (FESR), il Fondo di solidarietà dell'UE (FSUE), i fondi disponibili per lo sviluppo rurale, lo strumento finanziario per la protezione civile e LIFE+. L'FSUE può alleviare l'onere finanziario che incombe sugli Stati membri o sui paesi che partecipano ai negoziati di adesione all'UE colpiti da gravi calamità naturali mediante il rifinanziamento del costo delle azioni urgenti sostenute dalle autorità pubbliche. Il Fondo europeo per lo sviluppo regionale può cofinanziare misure di preparazione ed attuazione per prevenire e far fronte ai rischi naturali e misure di ricostruzione a seguito di calamità naturali. I fondi per lo sviluppo rurale, lo strumento finanziario per la protezione civile e LIFE+ possono essere usati dagli Stati membri per finanziare misure di prevenzione delle catastrofi.

¹ Per esempio, gli accordi comunitari per uno scambio rapido di informazioni (il sistema ECURIE), ADNS (sistema di notifica delle malattie animali), RAS BICHAT (Sistema di allarme rapido in relazione agli attentati e alle minacce chimici e biologici), EWRS (Sistema di allarme e si reazione rapida per allertare le autorità pubbliche in materia di Sanità e la Commissione in caso di focolai di malattie trasmissibili), HEOF (Strumenti operativi per l'emergenza sanitaria), RAPEX (sistema rapido di scambio di informazioni, un sistema per lo scambio rapido di informazioni sulle misure relative a rischi gravi ed immediati provocati da prodotti non alimentari di consumo), RASFF (Sistema di allarme rapido in materia di alimentazione, un sistema di allarme rapido per la notifica dei rischi per la salute umana derivati alimenti per l'uomo o per gli animali, RAS-CHEM (sistema di allarme rapido per i prodotti chimici – in via di elaborazione e CIWIN (rete informativa di allarme sulle infrastrutture critiche).

- A partire dal giugno 2006, la Commissione ha elaborato un meccanismo di coordinamento interno (noto come ARGUS) al fine di reagire efficacemente alle catastrofi e alle crisi multidimensionali nell'ambito delle sue competenze e di contribuire attivamente ai dispositivi UE di coordinamento e di gestione delle crisi (CCA).
- La Piattaforma di crisi RELEX, costituita dopo lo tsunami del 2004, contribuisce al coordinamento politico tra la Commissione e gli Stati membri durante le situazioni di crisi esterne.

Occorre garantire che vi siano permanentemente una stretta cooperazione e coordinamento con la Presidenza del Consiglio, gli Stati membri e il Segretariato generale del Consiglio, segnatamente in materia di protezione consolare, di uso delle capacità militari degli Stati membri dell'UE e delle capacità di reagire alle catastrofi. La Presidenza è responsabile per (1) valutare se un'operazione della protezione civile dell'UE all'esterno di quest'ultima rientri o meno nelle disposizioni relative alla gestione delle crisi di cui ai trattati prima dell'attivazione del meccanismo da parte della Commissione e (2) garantire il coordinamento politico delle operazioni europee di protezione civile in paesi terzi.

Recentemente c'è stato un grande impegno per migliorare il coordinamento degli strumenti di reazione alle catastrofi

- A seguito di una proposta della Commissione presentata nel 2005 e della relazione Barnier del maggio 2006 sulla costituzione di una forza europea di protezione civile, il Consiglio ha adottato una revisione del quadro legislativo che affida alla Commissione nuovi compiti nell'ambito della protezione civile. Inoltre, la Commissione ha rivisto i propri meccanismi di coordinamento interno.
- Il consenso europeo sugli aiuti umanitari adottato dagli Stati membri, il Parlamento europeo e la Commissione nel dicembre 2007 fornisce, per la prima volta, una dichiarazione esplicita dell'UE sugli obiettivi e i principi comuni che costituiscono la base della sua azione umanitaria. Sottolinea la necessità di un coordinamento rafforzato tra le reazioni della Comunità e degli Stati membri alle catastrofi gravi e nel settore delle politiche di aiuti umanitari.
- Le delegazioni nei paesi terzi si sono riorganizzate in modo da poter svolgere a pieno il proprio ruolo in caso di catastrofi. Per esempio, in una fase pilota, sei delegazioni si specializzeranno nella reazione alle catastrofi e ciascuna delle 130 delegazioni nel mondo ha un proprio 'corrispondente di crisi' che agisce come punto di contatto locale per le catastrofi e le crisi politiche con la sede della Commissione, le delegazioni della CE nei paesi vicini e i partner in loco.

- Nel 2007 la Commissione ha adottato un piano d'azione sulla tutela consolare² finalizzato a mettere in pratica il principio dell'articolo 20 del trattato secondo cui "ogni cittadino gode, nel territorio di un paese terzo nel quale lo Stato membro di cui ha la cittadinanza non è rappresentato, della tutela da parte delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato." Il piano propone una serie di azioni per incrementare la consapevolezza, per rafforzare la portata della protezione consolare e per promuovere la cooperazione consolare tra Stati membri.
- La Commissione si sta impegnando per migliorare la propria azione nel settore, in cooperazione con gli Stati membri, l'ONU e le altre organizzazioni internazionali (per esempio, attraverso l'elaborazione di metodologie di valutazione dei danni e delle necessità a seguito di catastrofi) e per sostenere la capacità di reazione di altri operatori umanitari rilevanti come l'ONU e il movimento della Croce Rossa quando inoltrano materiali di prima necessità che possono essere reperiti e inviati rapidamente e a basso costo in caso di catastrofi.

Occorrono una maggiore coerenza, efficacia e visibilità per raggiungere l'obiettivo di una capacità di reazione più integrata alle catastrofi a livello dell'UE:

- La Commissione si è impegnata a migliorare l'efficacia dei suoi interventi in cooperazione con gli Stati membri, con i responsabili a livello internazionale, nazionale e locale, segnatamente mediante un dispiegamento di sinergie, un miglior coordinamento della formazione, la valutazione delle necessità, la pianificazione e le operazioni.
- In particolare, per le calamità naturali di più vasta estensione, si potrebbe perfezionare il coordinamento orizzontale tra la Commissione, la Presidenza, gli Stati membri e l'Alto rappresentante/Segretario generale, sia a Bruxelles che in loco, per le crisi che richiedano il ricorso sia a strumenti comunitari che della PESC. Potrebbero essere apportati miglioramenti agli scambi in tempo reale di informazioni concrete e di relazioni analitiche in tutte le fasi (pianificazione, coordinamento degli interventi e scambio delle migliori pratiche, sostenuti dalle infrastrutture tecniche corrispondenti) e ciò potrebbe eventualmente portare alla costituzione di squadre congiunte di pianificazione ed intervento. Potrebbe essere opportuno individuare con anticipo scenari diversi e più complessi prima della messa punto di procedure operative standard per ogni grande categoria di catastrofe e zona geografica e, in tal modo favorire un'autentica pianificazione delle misure di emergenza a livello dell'UE. Una migliore pianificazione agevolerà un intervento rapido e permetterà di procedere a degli adeguamenti nella fase acuta della catastrofe.

² COM(2007) 767.

- Le risorse esistenti devono essere messe in comune in maniera più efficace tra gli strumenti dell'UE e quelli degli Stati membri e tra gli strumenti dell'UE e quelli comunitari. Occorre migliorare il coordinamento 'verticale' tra il livello dell'UE e quello degli Stati membri. Tale coordinamento dovrebbe essere ottimizzato dal momento che le differenze dei mandati dei diversi Stati membri e servizi/organizzazioni umanitari influiscono sulla reazione della Commissione.

Nell'ambito del suo contributo al potenziamento della capacità di reazione dell'UE, la Commissione prevede di introdurre i seguenti miglioramenti, segnatamente sulla base dei suggerimenti della relazione Barnier. La piena realizzazione dell'obiettivo di una capacità di reazione maggiormente integrata richiederà un impegno di vasta portata da parte della Commissione, dell'UE e degli Stati membri; i miglioramenti proposti nella presente comunicazione costituiscono un ulteriore passo avanti verso la razionalizzazione degli strumenti di reazione alle catastrofi. Alcuni di essi concernono il funzionamento degli strumenti esistenti (3.2 e 3.3), mentre l'elaborazione di strumenti trasversali è un passo nuovo che permetterà un coordinamento più efficace (3.4).

3.2. Rafforzare il meccanismo comunitario di protezione civile

Nel settore della protezione civile la Commissione propone di migliorare le capacità dell'UE e della Commissione mediante le seguenti misure.

- **Potenziamento del Centro di informazione e monitoraggio per far sì che esso possa fungere da centro operativo per gli interventi di protezione civile.** Ciò è necessario per superare lo stadio in cui ci si limita a condividere le informazioni e a reagire alle situazioni di emergenza ed orientarsi verso forme di monitoraggio anticipato o in tempo reale delle situazioni di emergenza, verso un impegno e verso il coordinamento operativo. Rientrano in ciò i sistemi di allarme rapido, la necessità di valutare i bisogni, di individuare le risorse corrispondenti e di fornire agli Stati membri consulenze tecniche sulle risorse da destinare agli interventi, l'elaborazione di scenari, l'istituzione di procedure operative standard e il ricorso agli insegnamenti tratti dalle esperienze passate; l'utilizzazione delle competenze della Commissione per mettere in comune i mezzi di trasporto disponibili e cofinanziare il trasporto dei mezzi della protezione civile; l'aumento del numero di esercitazioni e di azioni di formazione destinate agli esperti degli Stati membri e di altri paesi; l'aiuto destinato a assistere gli Stati membri nell'opera di mettere in comune le loro risorse. Implica inoltre l'utilizzazione di capacità di monitoraggio come quelle sviluppate nell'ambito dell'iniziativa Sistema globale di osservazione per l'ambiente e la sicurezza (GMES) e il ricorso a strumenti come GALILEO (il programma di radionavigazione europea).

- **Miglioramento della capacità di reazione della protezione civile europea.** A seguito delle calamità che hanno colpito gli Stati membri nell'estate del 2007, il Parlamento europeo ha chiesto la costituzione di una forza europea di protezione civile e il Consiglio ha chiesto alla Commissione di presentare proposte per migliorare la capacità di reagire alle catastrofi. Ad eccezione del settore dell'inquinamento marino, per il quale l'Agenzia europea per la sicurezza marittima dispone di navi dell'UE per interventi anti inquinamento che sono a disposizione dei paesi colpiti, a complemento delle risorse nazionali, per far fronte ad altri tipi di catastrofi, come le inondazioni o gli incendi dei boschi – le calamità più ricorrenti negli Stati membri – non vi sono attualmente altre risorse al di là di quelle degli Stati membri. E' opportuno individuare le lacune delle risorse destinate agli interventi e valutare le misure per colmarle, segnatamente la costituzione di risorse di riserva a disposizione delle operazioni europee in materia di protezione civile. Tali risorse potrebbero basarsi su due componenti principali – dei moduli di riserva e degli strumenti europei complementari – ed evitare sovrapposizioni con le capacità di reazione esistenti. Per testare tale meccanismo saranno usati i fondi resi disponibili dal Parlamento europeo nell'ambito di un progetto pilota e di un'azione preparatoria.

3.3. Potenziamento degli aiuti umanitari europei

Il consenso europeo sugli aiuti umanitari è un quadro globale per migliorare la fornitura di aiuti umanitari. Nel settore degli aiuti umanitari la Commissione propone di migliorare la capacità della Commissione e dell'ONU mediante le seguenti misure.

- Il consenso prevede *inter alia* l'individuazione delle lacune esistenti nella prestazione degli aiuti a livello dell'UE e a livello internazionale, mediante **uno studio di rilevamento** delle capacità logistiche, compreso lo stoccaggio, l'acquisto e il trasporto fino alla destinazione dei beni umanitari al fine di individuarne le eventuali lacune. In una fase successiva dovranno essere prese iniziative per colmare le eventuali lacune. Lo studio servirà a fornire orientamenti chiari su quale sia lo strumento più indicato, adeguato e con il migliore rapporto costi-efficacia in un determinato contesto.
- L'ulteriore rafforzamento delle capacità di rapida valutazione e reazione in loco mediante gli uffici locali di ECHO e gli esperti locali: 6 uffici regionali di ECHO vengono progressivamente dotati di squadre di esperti multisettoriali che possono intervenire immediatamente in caso di catastrofi improvvise. Tale capacità di intervento immediato può portare a una rapida valutazione delle esigenze in modo da orientare l'assistenza umanitaria dei donatori e da contribuire al coordinamento rapido dell'azione delle diverse organizzazioni di soccorso presenti sul territorio.
- **Collegamento con gli operatori del settore.** In considerazione della diversità di coloro che operano nel settore della reazione alle crisi e al fine di utilizzare tutti gli strumenti disponibili per reagire alle catastrofi nei paesi terzi, la Commissione avvierà un dialogo con tali operatori sui principi degli aiuti umanitari.

- Potenziamento della **capacità di reazione globale**, la Commissione continuerà a fornire il proprio sostegno alla capacità di reazione degli operatori umanitari più rilevanti come l'ONU e la Croce Rossa per il preposizionamento di articoli di pronto soccorso umanitario che possano essere inviati in maniera tempestiva e con un buon rapporti costi-efficacia in caso di catastrofi.
- Altre iniziative comprendono lo sviluppo di capacità di reazione umanitarie a livello locale; sostegno alle riforme intraprese sotto l'egida dell'ONU e allo sviluppo e divulgazione del diritto internazionale in materia umanitaria nonché dei principi umanitari tra le istituzioni dell'UE e gli altri operatori.

3.4. Rafforzare le capacità in tutte le politiche e gli strumenti comunitari

Oltre al potenziamento del meccanismo comunitario di protezione civile e all'attuazione del consenso europeo sugli aiuti umanitari, possono essere prese in considerazione una serie di altre misure:

- **La creazione di una rete europea di formazione in materia di reazioni alle catastrofi.** Il livello elevato delle norme in materia di preparazione, autonomia e interoperabilità esige una migliore formazione a livello europeo. La migliore soluzione sarebbe la creazione di una rete strutturata che si ispiri all'esperienza degli Stati membri e alle conoscenze acquisite a livello nazionale ed europeo mediante i progetti di ricerca del programma quadro dedicati alle problematiche connesse alle catastrofi e alle calamità naturali. Tale rete collegherebbe i centri di eccellenza esistenti negli Stati membri e offrirebbe una vasta gamma di attività, tra cui corsi di formazione, esercitazioni e scambi di esperti. La rete di formazione elaborerebbe un programma di corsi che sarebbe dispensato da una rete di centri di eccellenza selezionati, stabilirebbe delle norme di qualità e studierebbe le possibilità di sinergia tra i diversi programmi di formazione. Inoltre, sfruttando la complementarità tra i settori della protezione civile e degli aiuti umanitari in particolare, la rete di formazione potrebbe creare competenze in settori come la logistica, la comunicazione in caso di crisi, le risorse idriche, i beni alimentari, l'assistenza sanitaria, la sanità pubblica, la protezione e l'asilo sfruttando le capacità disponibili nell'ambito della rete di assistenza umanitaria (NOHA), i programmi universitari in materia di aiuti umanitari esistenti negli Stati membri e altre esperienze acquisite grazie ad altre reti di formazione, come quella del gruppo europeo sulla formazione.
- **Miglioramento delle misure di prevenzione delle catastrofi, sistemi di allarme rapido e utilizzazione del numero unico di emergenza europeo, il "112".** La Commissione prepara iniziative volte alla prevenzione delle catastrofi sia all'interno dell'UE che nei paesi terzi. Esistono dei sistemi di allarme rapido per la maggior parte delle principali calamità naturali in Europa, ma la mancanza di un sistema di questo tipo per gli tsunami nel Mediterraneo è una grave lacuna. I sistemi di allarme rapido possono anche beneficiare delle informazioni fornite dai cittadini che chiamano il numero unico di emergenza europeo, il "112". Inoltre, lo scambio, a livello europeo, dell'esperienza acquisita in materia di organizzazione e di fornitura di soccorsi di emergenza contribuirà a migliorare la gestione delle chiamate al 112. La mancanza di sistemi di allarme e di protocolli comuni suscita serie preoccupazioni considerata la crescente mobilità dei cittadini in Europa e nei

paesi terzi. E' opportuno esaminare inoltre la possibilità di rafforzare la telefonia mobile e a banda larga per i servizi pubblici di protezione e di soccorso in caso di catastrofe e favorire l'interoperabilità su scala dell'Unione europea.

- **Preparazione alle catastrofi nei paesi terzi.** Nel caso della maggior parte delle calamità naturali non si assiste ad una reazione a livello internazionale. E anche nei casi in cui scatta un'assistenza internazionale, occorrono spesso 12-72 ore prima che i soccorsi giungano sul luogo della catastrofe. Per tali motivi, è importante avere una presenza attiva di esperti sul territorio e adoperarsi affinché le comunità vulnerabili e le autorità locali nei paesi soggetti alle catastrofi siano in grado di reagire tempestivamente. La preparazione alle catastrofi è fondamentale dal momento che i cambiamenti climatici continueranno a turbare le condizioni meteorologiche e ad aumentare il numero delle calamità naturali – soprattutto quelle che si scatenano all'improvviso e colpiscono popolazioni vulnerabili. La Commissione proporrà una strategia europea sulla riduzione dei rischi delle catastrofi nei paesi in via di sviluppo che fornirà, tra l'altro, il quadro strategico che permetterà di rafforzare il sostegno alle capacità di preparazione alle catastrofi da concedere ai paesi terzi che si trovano in una situazione a rischio. E' opportuno incrementare in tale ottica i rapporti con i paesi candidati, i potenziali paesi candidati e i paesi che partecipano alla politica europea di prossimità.

4. PIANO D'AZIONE

In linea con le misure che intende prendere e che sono state illustrate nei paragrafi che precedono, la Commissione propone che vengano prese in considerazione e/o attuate entro la fine del 2008 (ove non diversamente indicato) le seguenti azioni:

4.1. Per una migliore cooperazione tra le istituzioni

Si propone che la Commissione, il Consiglio e gli Stati membri, nell'ambito delle rispettive competenze:

- definiscano scenari complessi per le operazioni di soccorso in caso di catastrofi all'interno e all'esterno dell'UE per ogni principale categoria di catastrofe e per ogni principale area geografica;
- promuovano uno studio sulla capacità logistica globale per la reazione alle catastrofi, garantendo uno stretto collegamento con le attività del settore degli aiuti umanitari e individuando le lacune esistenti, per quanto riguarda le risorse per reagire alle catastrofi, nel settore della protezione civile europea. Ove necessario, saranno prodigati sforzi per colmare le lacune esistenti al fine di stabilire dei protocolli per la pianificazione delle misure di emergenza a livello europeo, utilizzando gli strumenti più adeguati, e di instaurare procedure operative standard che permettano alla Commissione di reagire alle catastrofi all'interno e all'esterno dell'UE; una volta apportate le migliorie, la pianificazione renderà più facile l'intervento tempestivo pur lasciando spazio per eventuali modifiche da apportare durante le fasi più acute delle emergenze;

- garantiscano uno stretto collegamento tra il rilevamento delle capacità logistiche, che è in corso nel settore degli aiuti umanitari internazionali e il processo di individuazione delle lacune a livello delle risorse dedicate all'intervento in caso di catastrofe, che deve essere realizzato nell'ambito della protezione civile europea. Se del caso, ci si adopererà per colmare le lacune esistenti;
- impieghino, ove opportuno, squadre comuni di pianificazione e d'intervento per far fronte a catastrofi particolari per le quali si renda necessario utilizzare sia strumenti comunitari che azioni del Consiglio basandosi, per la fase di valutazione, sul metodo di valutazione delle necessità a seguito di una catastrofe elaborato congiuntamente dall'UE, l'ONU e la Banca mondiale;
- promuovano lo scambio di informazioni concrete e relazioni analitiche (da sostenere con l'infrastruttura tecnica corrispondente) e di strumenti per acquisire la consapevolezza delle situazioni;
- continuino ad investire in progetti di ricerca e progetti pilota in tecnologie di informazione e comunicazione che migliorino i sistemi di reazione e di allarme in caso di situazioni di emergenza.

4.2. Occorre rafforzare la capacità europea per quanto riguarda gli aiuti umanitari

A tal fine la Commissione farà quanto segue:

- promuoverà uno studio di rilevamento delle capacità logistiche, compreso lo stoccaggio, l'acquisto e il trasporto fino alla destinazione dei beni umanitari al fine di individuarne le eventuali lacune. In una fase successiva dovranno essere prese iniziative per colmare le eventuali lacune;
- prevederà un programma globale di rafforzamento delle capacità per proseguire lo sviluppo delle capacità di riserva delle Nazioni Unite e del movimento della Croce Rossa;
- risponderà immediatamente all'invito contenuto nel Consenso ai fini di un miglior coordinamento operativo degli aiuti umanitari dell'UE, per esempio garantendo la comunicazione tempestiva delle analisi sulla situazione della DG ECHO realizzate dagli esperti in loco ai punti di contatto degli Stati membri dell'UE, sia nelle capitali che sul campo;
- procederà, insieme agli operatori del settore dello sviluppo, all'elaborazione di un quadro strategico per iniziative di preparazione alle catastrofi finalizzate al consolidamento delle capacità locali in paesi soggetti alle catastrofi.

4.3. La protezione civile europea deve essere potenziata

A tal fine la Commissione provvederà a:

- trasformare il Centro di monitoraggio ed informazione in un centro operativo per gli interventi della protezione civile europea;
- individuare le lacune nelle risorse per la reazione alle catastrofi e, una volta individuate le lacune, presentare proposte per migliorare la capacità di reazione della protezione civile europea sulla base di due elementi:
 - dei moduli di riserva di importanza fondamentale per la protezione civile, costituiti su base volontaria e pronti ad agire in qualsiasi momento;
 - capacità supplementari di riserva destinate ad integrare le risorse nazionali per la reazione alle calamità gravi come incendi di boschi ed inondazioni.

4.4. Rafforzamento delle capacità in tutte le politiche e gli strumenti comunitari

A tal fine la Commissione:

- presenterà proposte per una rete europea di formazione in materia di reazione alle catastrofi entro la metà del 2009 sulla base delle esperienze acquisite nell'ambito del meccanismo della protezione civile europea e delle sinergie tra le iniziative di formazione esistenti;
- perfezionerà le proposte per un approccio europeo integrato alla prevenzione delle calamità naturali e per una strategia dell'UE finalizzata a ridurre il rischio di catastrofi nei paesi in via di sviluppo;
- aiuterà gli Stati membri a elaborare sistemi comuni di allarme rapido. In particolare la Commissione esorta gli Stati membri ad adoperarsi per elaborare un sistema di allarme rapido per gli tsunami;
- aumenterà la comunicazione di informazioni a sostegno dell'intervento in caso di catastrofi nelle sue diverse fasi: la preparazione, l'allarme rapido, la reazione e il soccorso, anche mediante l'iniziativa GMES;
- esaminerà la possibilità di riservare la comunicazione a banda larga alle situazioni di emergenza.

Le proposte concrete contenute nella presente comunicazione rappresentano un primo passo verso il potenziamento delle capacità dell'Unione di reagire alle catastrofi. Nel realizzare tale obiettivo occorrerà tenere il dovuto conto della necessità di valutare le opportunità di razionalizzazione come parte del processo - attualmente in corso - di taglio delle risorse della Commissione.

ALLEGATO

INCENDI DEI BOSCHI

L'estate del 2007 è stata funestata da una serie di drammatici incendi nell'Europa meridionale, in particolare in Grecia, di natura prevalentemente boschiva, ma non solo. Gli incendi, alimentati da un forte vento, hanno devastato centinaia di migliaia di ettari di terreno e hanno seminato vittime tra la popolazione civile e i pompieri.

Il meccanismo comunitario di protezione civile è stato attivato 12 volte nel corso di 11 settimane, cioè con una frequenza cinque volte superiore a quella degli anni precedenti, dalla Bulgaria, Cipro, la Grecia, l'Italia, l'Albania e l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia.

Tutte le volte che è stato possibile, gli Stati membri hanno fornito assistenza sotto forma di servizi aerei antincendio, attrezzature contro gli incendi, indumenti di protezione ed esperienza. Tuttavia, il livello di assistenza fornita è stato limitato dal momento che gli incendi imperversavano contemporaneamente in diversi Stati membri mentre il rischio di incendi in altri Stati membri era molto alto. Pertanto, è stato possibile utilizzare solo una parte ridotta delle forze disponibili per assistere gli Stati membri più colpiti e ciò ha limitato, segnatamente, l'assistenza prestata alla Bulgaria.

Gli incendi nei boschi e in zone con altri tipi di vegetazione sono un fenomeno ricorrente. A causa dei cambiamenti climatici³, si prevede un aumento della frequenza e dell'intensità di estate calde e asciutte e una riduzione delle riserve idriche⁴ nell'Europa sudorientale e sudoccidentale, nonostante gli sforzi prodigati dall'UE per attenuare tali fenomeni, e, conseguentemente un maggiore rischio di incendi nei boschi e in zone con altri tipi di vegetazione. Tuttavia, gli incendi che si verificano sono sempre diversi per intensità e ubicazione geografica. La superficie dei territori bruciati si estende, in media, tra i 450 e i 600 000 ettari e gli Stati membri sono colpiti da incendi disastrosi che bruciano superfici pari a quattro volte la media. L'esperienza ha dimostrato che eventi di questo tipo non colpiscono tutti gli Stati membri interessati nello stesso anno o nello stesso periodo della stagione estiva. Nel 2003, gli incendi più terribili hanno interessato il Sudovest dell'UE; il paese più colpito è stato il Portogallo, nazione in cui il 5% circa del territorio nazionale è stato bruciato. Nel 2007, è stata l'Europa sudorientale ad essere colpita da uno dei peggiori incendi boschivi che si ricordino, con una superficie di 810 000 ettari bruciati di cui il 68,2% di territorio forestale, il 31% di terreni agricoli e lo 0,8% di aree urbane ed industriali⁵. Il 21,9% dei 465 000 ettari bruciati nei paesi mediterranei dell'UE si trovava in siti che fanno parte di Natura 2000⁶.

³ COM(2007) 354.

⁴ COM(2007) 414.

⁵ Nell'area totale colpita sono state emesse quest'estate dagli incendi boschivi 12,3 milioni di tonnellate di equivalente CO₂, di cui 6,9 milioni di tonnellate negli Stati membri dell'UE interessati, quantitativo pari a circa lo 0,4% delle loro emissioni annue (Fonte: CCR).

⁶ Previsioni di minima basate sulle immagini via satellite fornite da EFFIS, il sistema europeo di informazione sugli incendi forestali gestito dal centro comune di ricerca. Le informazioni riguardano la Bulgaria, Cipro, la Francia, l'Italia, il Portogallo e la Spagna, nonché la Croazia, la Bosnia-Erzegovina, l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia e la Serbia.

Le regioni colpite fanno spesso parte delle zone più vulnerabili ai cambiamenti climatici d'Europa a causa dell'effetto combinato dell'aumento delle temperature massime e della riduzione di precipitazioni in regioni già colpite da scarsità idrica. Con i cambiamenti climatici, il ruolo dei boschi europei dal punto di vista ambientale e dell'ecosistema acquisterà un'importanza sempre maggiore. I boschi sono di importanza capitale per garantire un'efficace ritenzione idrica nelle regioni secche, per proteggere i corsi d'acqua da apporti eccessivi di nutrimento, per migliorare la gestione delle inondazioni e per mantenere e risanare paesaggi multifunzionali. Proteggere gli ecosistemi forestali dagli incendi boschivi e promuovere misure per una gestione dei boschi adeguata ai cambiamenti climatici in Europa sono fattori chiave per aumentare la capacità di tali regioni di adattarsi ai cambiamenti climatici.

Al verificarsi degli incendi nei boschi e in zone con altri tipi di vegetazione concorrono una serie di fattori tra cui:

- le pratiche di gestione di terreni agricoli e boschi;
- le condizioni climatiche: caldo, vento, tempo asciutto e lampi;
- la mancata applicazione delle norme in materia di disboscamento intorno ai centri abitati;
- azioni umane, compiute per negligenza o per colpa, compresi gli incendi dolosi;
- motivi economici e un quadro giuridico inadeguato che possono influire sui benefici ricavati da incendi dolosi e/o ridurre l'incentivo a proteggere efficacemente i boschi.

Come hanno chiesto il Consiglio e il Parlamento europeo, per combattere il fenomeno occorre che vi sia un approccio scientifico globale e politiche in materia di prevenzione, preparazione, reazione e soccorsi.

- **Prevenzione:** Una delle responsabilità principali degli Stati membri è l'attuazione di politiche di prevenzione degli incendi e la Commissione incoraggia gli Stati membri a riesaminare la legislazione nazionale vigente per individuare eventuali effetti perversi derivati da incendi dolosi. In tale ottica, la Commissione sarebbe favorevole ad ampliare la propria proposta relativa ai reati ambientali al fine di includervi la distruzione dei boschi⁷. La Comunità dispone di una serie di strumenti finanziari per sostenere l'impegno degli Stati membri per il consolidamento delle politiche nazionali di prevenzione. Tali strumenti sono oggetto di una programmazione nazionale. Per agevolare l'inserimento della prevenzione degli incendi dei boschi nei programmi nazionali, la Commissione comunicherà agli Stati membri la ripartizione degli strumenti esistenti. Inoltre, la Commissione sta valutando la necessità di un approccio integrato europeo alla prevenzione delle calamità naturali. Sono in via di attuazione due studi, uno dedicato alla situazione a livello comunitario, con l'individuazione di eventuali lacune e degli interventi che si rendono necessari e l'altro finalizzato ad individuare le buone pratiche negli Stati membri. Tali studi forniranno la base per

⁷ COM(2007) 51.

le proposte che dovranno essere elaborate entro la fine del 2008. Inoltre, lo studio in corso sui fattori che comportano il deterioramento dei boschi, in cui rientrano gli incendi, contribuirà all'elaborazione di orientamenti comunitari in materia di prevenzione degli incendi dei boschi basati sulle migliori pratiche degli Stati membri.

- **Preparazione:** La Comunità sostiene le attività finalizzate a incentivare la preparazione della protezione civile degli Stati membri, segnatamente mediante sovvenzioni finanziarie (per lo scambio di esperti, le esercitazioni e i progetti di preparazione), l'offerta di corsi destinati agli esperti nazionali, lo sviluppo da parte del Centro comune di ricerca di un sistema europeo di informazione sugli incendi forestali (EFFIS) e il finanziamento di progetti. Per esempio, FIRE 4 è un progetto pilota sul modo di affrontare gli incendi boschivi e i terremoti finalizzato allo sviluppo della cooperazione tra quattro Stati membri (Francia, Italia, Spagna e Portogallo). Altri sei Stati membri (Cipro, Grecia, Ungheria, Malta, Slovacchia e Repubblica ceca) partecipano intensamente alle attività intraprese da tale progetto (laboratori, formazione ed esercitazioni sul campo) e la Grecia ha di recente annunciato l'intenzione di diventare membro a pieno titolo del progetto. La Commissione propone la creazione di una rete di formazione per la reazione alle catastrofi che colleghi i centri di eccellenza esistenti negli Stati membri per migliorare la preparazione dei servizi di protezione civile e la capacità di squadre e moduli dei diversi Stati membri di collaborare tra loro.
- **Capacità di reazione:** L'estate scorsa sono divampati incendi contemporaneamente in diversi Stati membri mentre il rischio di ulteriori incendi restava alto per altri Stati membri. In tale situazione gli Stati membri hanno potuto fornire un'assistenza aerea antincendio limitata e gli aiuti forniti ai paesi colpiti sono stati diseguali. Ciò ha dimostrato che le capacità disponibili non sono probabilmente sufficienti per aiutare gli Stati membri colpiti da calamità gravi nel caso in cui altri Stati membri non sono in grado di proporre aiuti perché loro stessi colpiti da incendi o esposti ad un rischio elevato di incendi sul proprio territorio. Se tale apparente lacuna sarà confermata da una valutazione globale, la Commissione potrebbe prevedere di proporre il finanziamento, a livello dell'UE, di materiale che integri le risorse nazionali. L'Unione dispone già di capacità nel settore della lotta contro l'inquinamento marino⁸. Occorre disporre di una riserva di capacità europee per poter combattere contro i grandi incendi che raramente divampano in un solo Stato membro e non sono rari nella regione. Tali capacità future di riserva potrebbero comprendere, senza per questo limitarsi a ciò, velivoli antincendio ad alta capacità, in grado di funzionare in diverse condizioni geografiche.

⁸ L'Agenzia europea per la sicurezza marittima, su richiesta, può integrare i meccanismi per reagire all'inquinamento marino di cui dispongono gli Stati membri con risorse complementari europee.

- **Soccorsi:** La Commissione continuerà a utilizzare, su richiesta, il fondo di solidarietà nel modo più efficace possibile per assistere le regioni in difficoltà e esorta il Consiglio a portare a termine le trattative per la revisione del regolamento sul fondo di solidarietà al fine di rendere il ricorso a tale strumento più efficace. Gli Stati membri sono incoraggiati a utilizzare gli strumenti comunitari disponibili, tra cui il Fondo di solidarietà dell'Unione europea e il regolamento sullo sviluppo rurale, per sovvenzionare i soccorsi in caso di incendi devastanti. Per aiutare gli Stati membri nella programmazione nazionale dell'utilizzazione di tali strumenti, la Commissione comunicherà la ripartizione dei diversi strumenti comunitari che possono fornire sovvenzioni. La Commissione ritiene che il sostegno comunitario al recupero dei boschi debba comprendere misure preventive istituite dagli Stati membri richiedenti e misure nell'ambito di programmi di recupero per incrementare la capacità dei nuovi boschi di adattarsi ai mutamenti climatici. In tale prospettiva, la Commissione studierà come migliorare gli strumenti finanziari esistenti, per esempio mediante l'inserimento di una clausola di condizionalità legata ad effettive misure di prevenzione e valuterà l'opportunità di assumere un ruolo più consistente nel finanziamento del recupero dei boschi.