



Bruxelles, 1.12.2016
COM(2016) 751 final

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

**Relazione annuale sulle politiche di aiuto umanitario e protezione civile dell'Unione
europea e sulla loro attuazione nel 2015**

Sommario

Introduzione	3
Aiuti umanitari	7
Crisi dei rifugiati.....	7
Crisi umanitarie in Africa	9
Altre crisi umanitarie.....	12
L'istruzione nelle emergenze	13
Politica di aiuto umanitario	14
Protezione civile	17
Crisi dei rifugiati siriani	17
Risposta a Ebola.....	17
Il corpo medico europeo.....	18
Risposta alle calamità naturali	18
Prevenzione e preparazione	19
Politica di protezione civile.....	19
Preparazione alle catastrofi e resilienza	20
Volontari dell'Unione per l'aiuto umanitario.....	21
Coordinamento con altri strumenti dell'UE.....	23
Risorse finanziarie e umane	25
Il bilancio umanitario dell'UE ai massimi storici	25
Risorse umane	26
Ulteriori informazioni e risorse	28
Allegati.....	29

INTRODUZIONE

La presente relazione illustra le principali attività e i principali risultati politici dell'Unione nel 2015 in materia di aiuti umanitari e protezione civile, realizzati mediante la direzione generale per la Protezione civile e le operazioni di aiuto umanitario europee (DG ECHO)¹ della Commissione europea. In quanto commissario per l'aiuto umanitario e la gestione delle crisi, Christos Stylianides ha un duplice mandato: **fornire assistenza per alleviare le crisi umanitarie nel mondo e favorire la cooperazione tra le autorità di protezione civile in tutta Europa nel rispondere alle catastrofi naturali o provocate dall'uomo che avvengono all'interno e al di fuori del territorio dell'Unione**².

La missione — **contribuire a salvare e proteggere vite umane, prevenire e ridurre le sofferenze umane e salvaguardare l'integrità e la dignità delle popolazioni colpite dalle crisi** — viene svolta attraverso l'assistenza umanitaria³ e interventi di protezione civile⁴. Gli aiuti umanitari dell'UE costituiscono un'ancora di salvezza per le comunità e le vittime di crisi nuove, ricorrenti e di lunga durata e consentono loro di prepararsi meglio alle emergenze future. Gli interventi complementari di protezione civile offrono sostegno immediato sotto forma di gruppi di esperti, attrezzature di soccorso e monitoraggio in tempo reale delle catastrofi in corso all'interno e all'esterno dell'Unione europea. In caso di catastrofe, un intervento tempestivo ed efficace da parte della comunità internazionale può fare la differenza tra la vita e la morte.

Insieme agli Stati membri, l'UE è uno dei maggiori donatori mondiali. **Tale assistenza** – che si basa sugli articoli 196 e 214 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) – rappresenta un'**espressione fondamentale della solidarietà europea**.

¹ Il regolamento (CE) n. 1257/96 del Consiglio, del 20 giugno 1996, relativo all'aiuto umanitario stabilisce all'articolo 19 che al termine di ciascun esercizio di bilancio la Commissione debba presentare al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione annuale contenente un sommario delle azioni finanziate durante l'esercizio.

² Per quanto riguarda la dimensione esterna delle sue azioni, il commissario contribuisce ai lavori dell'Alta rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e vicepresidente della Commissione, incaricata di dirigere e coordinare il lavoro di tutti i commissari nell'ambito delle relazioni esterne. Tale approccio tiene pienamente conto del particolare modus operandi degli aiuti umanitari, che devono essere forniti in conformità dei principi umanitari e del diritto umanitario internazionale, unicamente in base alle esigenze delle popolazioni colpite, in linea con il consenso europeo sull'aiuto umanitario.

³ Regolamento (CE) n. 1257/96 del Consiglio, del 20 giugno 1996, relativo all'aiuto umanitario (GU L 163 del 2.7.1996, pag. 1).

⁴ Decisione n. 1313/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, su un meccanismo unionale di protezione civile (GU L 347, del 20.12.2013, pag. 924).

Sintesi

Il 2015 è stato caratterizzato da un aumento continuo delle crisi umanitarie. In tutto il mondo, i conflitti armati e gli attacchi ai civili sono aumentati in modo allarmante. Anche le calamità naturali, aggravate dai cambiamenti climatici e dalla crescita demografica, stanno aumentando di frequenza e intensità. Con oltre 60 milioni⁵ di persone vittime di sfollamenti forzati nel mondo, lo sfollamento prolungato è divenuto un grave problema umanitario e una sfida cruciale sul piano politico, economico e dello sviluppo. I bisogni superano sempre più le risorse e l'erogazione di aiuti umanitari e di protezione civile diventa più complessa. L'UE ha risposto a questa situazione senza precedenti indirizzando gli aiuti umanitari alle persone più bisognose e più vulnerabili e riqualificando la sua risposta politica. Attraverso il meccanismo di protezione civile dell'UE, l'Unione europea ha anche garantito una risposta ben coordinata a livello europeo alle vittime di catastrofi naturali e causate dall'uomo in Europa e nel mondo.

- **Nel 2015 l'UE ha fornito oltre 1,5 miliardi di EUR di assistenza umanitaria e di protezione civile aiutando più di 134 milioni di persone** vittime di calamità naturali o conflitti in oltre 80 paesi. Il bilancio umanitario del 2015 — il più consistente cui la Commissione abbia mai dato esecuzione — ha permesso di rispondere alla sempre maggiore frequenza e gravità delle calamità naturali e delle altre crisi umanitarie.
- La Siria è il principale paese di provenienza dei rifugiati che giungono nell'UE. Il conflitto in Siria è proseguito con la stessa intensità per il quinto anno consecutivo e rimane la maggiore crisi umanitaria e di sicurezza del mondo. **Nel 2015, oltre 370 milioni di EUR sono stati destinati ad operazioni dirette a salvare vite umane in Siria e nei paesi vicini.** In aggiunta agli aiuti forniti alle popolazioni sfollate nel loro paese di origine, sono stati finanziati interventi umanitari di emergenza nei paesi di transito, in particolare nei Balcani occidentali (22 milioni di EUR) a favore di rifugiati, richiedenti asilo e migranti vulnerabili. Ungheria, Serbia, Slovenia, Croazia e Grecia hanno attivato il meccanismo di protezione civile dell'UE quando hanno avuto bisogno di sostegno materiale immediato per far fronte all'afflusso di rifugiati.
- **Nel 2015 l'aiuto umanitario all'Iraq è stato notevolmente potenziato e quasi 79 milioni di EUR del bilancio UE sono stati assegnati** a una delle crisi umanitarie in più rapida evoluzione nel mondo. La protezione dei civili è una delle sfide principali, tanto più che l'Iraq ospita quasi 250 000 rifugiati siriani.
- **I finanziamenti per il Sahel, pari a 229 milioni di EUR, sono stati destinati principalmente alla crisi alimentare e nutrizionale.** Le crisi alimentari ricorrenti che hanno colpito il Sahel hanno gravemente eroso la resilienza delle famiglie più povere e hanno costretto centinaia di migliaia di persone ad abbandonare le loro case. Nell'ambito della sicurezza alimentare la crisi è stata ulteriormente esacerbata dai conflitti in Mali, Repubblica centrafricana e Nigeria settentrionale, i cui effetti si propagano in Ciad, Niger e Camerun.
- Il protrarsi del conflitto armato nel Sud Sudan (un'emergenza di livello 3) ha sradicato milioni di persone, creando enormi bisogni umanitari. **I finanziamenti dell'UE, che hanno raggiunto 127 milioni di EUR nel 2015, sono andati a**

⁵ <http://blogs.worldbank.org/opendata/record-number-forcibly-displaced-people-has-reached-60-million-worldwide-data-show>

sostegno di attività che hanno permesso di salvare vite umane nel Sud Sudan e aiutato i profughi sud-sudanesi nei paesi vicini.

- **Nel dicembre 2015 l'UE ha annunciato un contributo di 125 milioni di EUR** per il finanziamento di interventi di emergenza nei paesi colpiti dai fenomeni meteorologici estremi causati da **"El Niño" in Africa, nei Caraibi e nell'America centrale e meridionale**. In aree che presentano vulnerabilità locali elevate viene fornito sostegno ad **azioni mirate sia alla riduzione dei rischi di catastrofi sia alla creazione e al rafforzamento di capacità locali**.
- Nel luglio 2015, le Nazioni Unite hanno classificato la crisi dello Yemen come un'emergenza di livello 3. **I finanziamenti umanitari dell'UE, che nel 2015 hanno raggiunto 50 milioni di EUR, sono destinati sia agli sfollati interni dello Yemen, sia ai suoi rifugiati**. Il conflitto, cui si sommano la povertà, gli sfollamenti forzati e l'aumento dei prezzi dei generi alimentari, ha aggravato una crisi umanitaria già grave. Lo Yemen è interessato direttamente anche dalla crisi umanitaria in atto nel Corno d'Africa.
- In Ucraina milioni di persone necessitano di aiuti umanitari a causa del conflitto in corso nelle regioni orientali del paese. **30 milioni di EUR del bilancio dell'UE sono stati stanziati per aiuti umanitari e per la ricostruzione rapida a favore del popolo ucraino**. Inoltre, è stata fornita assistenza in natura attraverso il meccanismo di protezione civile dell'UE.
- **15 milioni di EUR per soccorsi umanitari immediati** sono stati forniti alle vittime del terremoto in Nepal. Nelle regioni colpite dal sisma sono stati **inviati anche esperti di protezione civile, squadre di ricerca e soccorso e di primo intervento e materiale di soccorso nell'ambito del meccanismo di protezione civile dell'UE**.
- **L'istruzione nelle situazioni di emergenza è divenuta un'importante priorità politica nel 2015**. L'istruzione è un intervento umanitario che permette di salvare vite umane in un contesto di spostamenti forzati della popolazione su vasta scala come quelli registrati lo scorso anno. Nel 2015, più di 1,5 milioni di minori hanno beneficiato di sostegno per l'istruzione nelle situazioni di emergenza.
- Nel 2015, **il meccanismo di protezione civile dell'UE è stato attivato per 25 emergenze** (pre-allarme, monitoraggio e richieste di assistenza) **e ha ricevuto 19 richieste di assistenza diretta** nell'UE e in altri paesi colpiti da catastrofi.
- **Nel 2015 si è svolta anche l'edizione di maggior successo del Forum della protezione civile europea**, il grande convegno biennale che riunisce tutte le parti interessate europee e alcuni portatori d'interesse internazionali nel settore della protezione civile. L'edizione 2015 del forum è stata l'occasione per l'avvio ufficiale delle attività con i paesi del vicinato, nonché del nuovo importante filone di attività riguardanti i sistemi aerei a pilotaggio remoto nella protezione civile.
- **L'UE ha compiuto sforzi eccezionali per affrontare l'epidemia di Ebola nell'Africa occidentale sin dalle prime fasi della diffusione della malattia nel marzo 2014**. Gli aiuti umanitari hanno permesso di affrontare i bisogni più urgenti; inoltre sono stati inviati esperti e forniture di emergenza attraverso il meccanismo di protezione civile dell'UE. Si tratta di misure che hanno consentito di sconfiggere la malattia nel gennaio 2015. Gli insegnamenti tratti dalla crisi

legata all'epidemia di Ebola hanno portato nel 2015 alla costituzione del corpo medico europeo nell'ambito del pool volontario del meccanismo di protezione civile dell'UE.

- La terza conferenza mondiale delle Nazioni Unite sulla riduzione dei rischi di catastrofi, che si è svolta nel marzo 2015 a Sendai, in Giappone, ha adottato un nuovo quadro d'azione in questo ambito. **L'Unione ha assunto un ruolo guida nello sviluppo di un quadro d'azione potenziato per la riduzione dei rischi di catastrofi**, in cui si definiscono ulteriori passi per ridurre i rischi e promuovere la resilienza di fronte alle catastrofi nel contesto dello sviluppo sostenibile e sulla base delle sinergie con le azioni attuate per i cambiamenti climatici.
- I primi bandi per l'invio di volontari nel quadro dell'**iniziativa Volontari dell'Unione per l'aiuto umanitario** sono stati pubblicati nel 2015 e creeranno opportunità di volontariato per 18 000 persone in operazioni condotte in tutto il mondo entro il 2020.

AIUTI UMANITARI

L'Unione si è confermata come uno dei principali donatori di aiuti umanitari. La Commissione assicura che tutti gli interventi siano coerenti con i principi umanitari, siano appropriati, ossia destinati ai beneficiari più vulnerabili, e siano basati sulle dovute valutazioni delle esigenze. Gli interventi garantiscono l'efficacia dei costi e l'efficienza nel finanziamento di settori critici, mobilitando i partner e fornendo sostegno alla capacità complessiva del sistema umanitario mondiale. L'importanza di questi principi per il mantenimento dello spazio umanitario è ben riconosciuta nelle valutazioni esterne ed indipendenti delle operazioni della Commissione (una sintesi delle valutazioni dei progetti umanitari effettuate nel 2015 è inserita nell'allegato 1. La valutazione della protezione civile si basa sulle prescrizioni contenute nella sua base giuridica. Una valutazione complessiva del meccanismo di protezione civile dell'Unione sarà avviata nel secondo semestre del 2016; nessuna valutazione sugli interventi di protezione civile è quindi stata effettuata nel 2015).

Crisi dei rifugiati

Siria

L'Unione europea e gli Stati membri hanno un ruolo guida nella risposta internazionale alla crisi siriana. Il numero stimato di rifugiati siriani nei paesi vicini e nella regione più ampia ha superato 4,5 milioni e il numero stimato di sfollati interni in Siria è di 6,5 milioni. **Nel 2015, sono stati stanziati dal bilancio dell'UE oltre 160 milioni di EUR per operazioni dirette a salvare vite umane in Siria.** Le priorità strategiche principali sono state il sostegno a risposte rapide, flessibili, reattive e multisettoriali alle emergenze, e al contempo il mantenimento di un'assistenza umanitaria regolare alle popolazioni già sfollate e vulnerabili. La maggior parte dei profughi trova rifugio in paesi e tra popolazioni che già devono combattere contro povertà e avversità; per questo motivo, spesso anche le comunità ospitanti di queste regioni figurano tra i beneficiari degli aiuti umanitari forniti.

L'approccio "La Siria nel suo insieme" si basa su una **strategia fondata su quattro pilastri: accesso negoziato, risposta di emergenza, protezione e responsabilità e sostegno ai partenariati.** Essendo uno dei principali donatori del piano di risposta strategica 2015, l'Unione ha contribuito a fornire assistenza sanitaria a 12 milioni di beneficiari, servizi di protezione a 5 milioni, acqua e servizi igienico-sanitari a 8 milioni, riparo e materiale non alimentare a oltre 6 milioni di sfollati interni vulnerabili. L'Unione è sempre più coinvolta anche in iniziative diplomatiche internazionali (ad es. i colloqui di Vienna) e in sforzi di sensibilizzazione volti a promuovere il rispetto dei principi umanitari di base e del diritto umanitario internazionale.

Paesi vicini

In Libano, nel 2015 sono stati stanziati 97 milioni di EUR del bilancio UE per fornire sostegno a circa 665 000 persone, soprattutto donne e minori. L'assistenza ha riguardato in particolare i rifugiati più vulnerabili di cui sono state affrontate le esigenze di base fornendo contributi in denaro spendibili per vari scopi, assistenza sanitaria secondaria salvavita, riparo, acqua e servizi igienico-sanitari. Inoltre, sono state finanziate attività di protezione specifiche, quali la consulenza psicologica e l'assistenza legale per le vittime di violenza.

In Giordania, sono state privilegiate le soluzioni più efficienti ed efficaci sotto il profilo dei costi con un approccio incentrato sui bisogni di base, **attraverso contributi in denaro per un totale di 58 milioni di EUR**. Ad esempio, l'Unione ha fornito sostegno all'UNICEF per assistere 56 000 bambine e bambini delle famiglie di rifugiati siriani più vulnerabili con un contributo mensile in denaro di 20 dinari giordani per bambina o bambino. L'obiettivo immediato di questo programma era evitare che le famiglie vulnerabili ricorressero a meccanismi di risposta negativi quali il lavoro infantile o la restrizione alimentare per risparmiare denaro, aiutando a coprire i bisogni e le spese specifiche di ogni minore. Grazie all'assistenza fornita, più del 50% delle famiglie ha riferito di aver potuto evitare di ricorrere ad almeno una strategia di risposta negativa e il 91% del campione ha segnalato che il contributo ricevuto ha migliorato il benessere complessivo della propria famiglia.

Dopo decenni di conflitto, gli iracheni vulnerabili lottano per sopravvivere a un'emergenza complessa entrata ormai nel terzo anno. Gli scontri e le violenze settarie hanno provocato lo spostamento di milioni di persone. L'Iraq deve affrontare non solo le conseguenze del conflitto interno, ma anche quelle create dal conflitto nella vicina Siria e ospita centinaia di migliaia di profughi siriani registrati. Rispondendo ai crescenti bisogni umanitari, **l'Unione ha accresciuto in modo significativo i suoi aiuti umanitari all'Iraq, a cui nel 2015 ha destinato quasi 79 milioni di EUR** allo scopo di fornire protezione e soccorso agli sfollati iracheni, ai profughi siriani e ad altre popolazioni vulnerabili vittime di conflitti.

Nel 2015, la **Turchia** è stata dichiarata la principale nazione ospitante profughi a livello mondiale. Alla fine dell'anno, in Turchia erano registrati 2,5 milioni di profughi siriani. **Quasi 36 milioni di EUR del bilancio UE sono stati destinati** all'assistenza umanitaria per rispondere ai bisogni urgenti dei più vulnerabili. Il settore sanitario ha rappresentato una delle principali priorità, in particolare la riabilitazione fisica/le cure post-operatorie per i feriti di guerra e i servizi di assistenza sanitaria primaria nelle zone gravemente carenti a beneficio di circa 130 000 persone. Un'altra priorità importante sono i programmi che mettono a disposizione delle famiglie rifugiate più vulnerabili (circa 230 000 persone) buoni acquisto utilizzabili per generi casalinghi di prima necessità.

Inoltre, il 15 ottobre 2015 il Consiglio europeo ha valutato positivamente il piano d'azione comune con la Turchia nell'ambito di un programma globale di cooperazione basato sulla responsabilità condivisa, su impegni reciproci e sul conseguimento di risultati. Lo strumento per la Turchia a favore dei rifugiati⁶ prevede la mobilitazione di nuove e sostanziose risorse finanziarie e un meccanismo di coordinamento volto a garantire che i bisogni dei rifugiati e delle comunità ospitanti siano affrontati in modo globale e coordinato. Lo strumento coordinerà un importo totale di 3 miliardi di EUR per il 2016-2017.

Nel 2015, più di un milione di persone è entrato nell'UE percorrendo perlopiù quella che ormai è nota come "rotta dei Balcani occidentali", attraversando la Turchia e poi la Grecia nel tentativo di raggiungere l'Europa centrale e settentrionale. **Il bilancio dell'UE ha anche finanziato interventi umanitari di emergenza nei Balcani occidentali per un importo di 22 milioni di EUR** destinati a rifugiati vulnerabili, richiedenti asilo e migranti bisognosi. Tale sostegno ha contribuito a fornire assistenza di emergenza (cibo, acqua, igiene, generi non alimentari, salute, protezione di base, protezione per l'inverno) in luoghi in cui si concentrava un gran numero di rifugiati, comprese le frontiere e i punti di registrazione.

⁶ Decisione C(2015) 9500 della Commissione del 24 novembre 2015.

Crisi umanitarie in Africa

Il Sahel

Il Sahel, regione tra le più povere al mondo, è schiacciato sotto il peso delle quattro crisi alimentari e nutrizionali consecutive che l'hanno colpito dal 2005, aggravate dall'impatto dei cambiamenti climatici. Queste crisi ricorrenti hanno gravemente eroso la resilienza delle famiglie più povere, che anno dopo anno devono lottare per soddisfare i bisogni alimentari di base, soprattutto nel lungo periodo che intercorre tra un raccolto e l'altro. **Nel 2015, i finanziamenti per il Sahel (Burkina Faso, Camerun, Ciad, Mali, Mauritania, Niger, Nigeria e Senegal) sono stati pari a 229 milioni di EUR e sono stati destinati principalmente alla crisi alimentare e nutrizionale.**

Il Ciad, tra i paesi meno sviluppati al mondo, resta in una situazione di emergenza complessa dovuta all'insicurezza alimentare cronica, alla malnutrizione, ai pericoli naturali, alle epidemie e allo spostamento massiccio della popolazione. **Nel 2015 l'UE ha fornito al Ciad 58 milioni di EUR di aiuti umanitari**, che hanno permesso a 75 000 famiglie di acquistare generi alimentari di prima necessità attraverso contributi in denaro e buoni acquisto. Decenni di instabilità politica e di calamità naturali nella confinante Repubblica centrafricana hanno provocato un afflusso di rifugiati che ha sottoposto a un'ulteriore pressione risorse già insufficienti.

Oltre all'insicurezza alimentare protratta, gli effetti delle violenze diffuse perpetrate da Boko Haram nel nord-est della Nigeria hanno causato un esodo massiccio di persone. **Nel corso del 2015, 21,5 milioni di EUR del bilancio UE sono stati destinati all'assistenza umanitaria in Nigeria** e sono stati impiegati per l'assistenza alimentare di emergenza, i servizi sanitari e la protezione degli sfollati e delle vittime dei conflitti. Oltre 2 milioni di nigeriani sono stati costretti a sfollare trasferendosi in altre zone del paese, e oltre 190 000 sono fuggiti nei paesi confinanti (Niger, Camerun e Ciad). La comunità umanitaria prevede una nuova massiccia ondata di spostamenti causati dall'evacuazione della popolazione residente sulle isole del lago Ciad in seguito alle operazioni militari in corso nella zona.

Sud Sudan

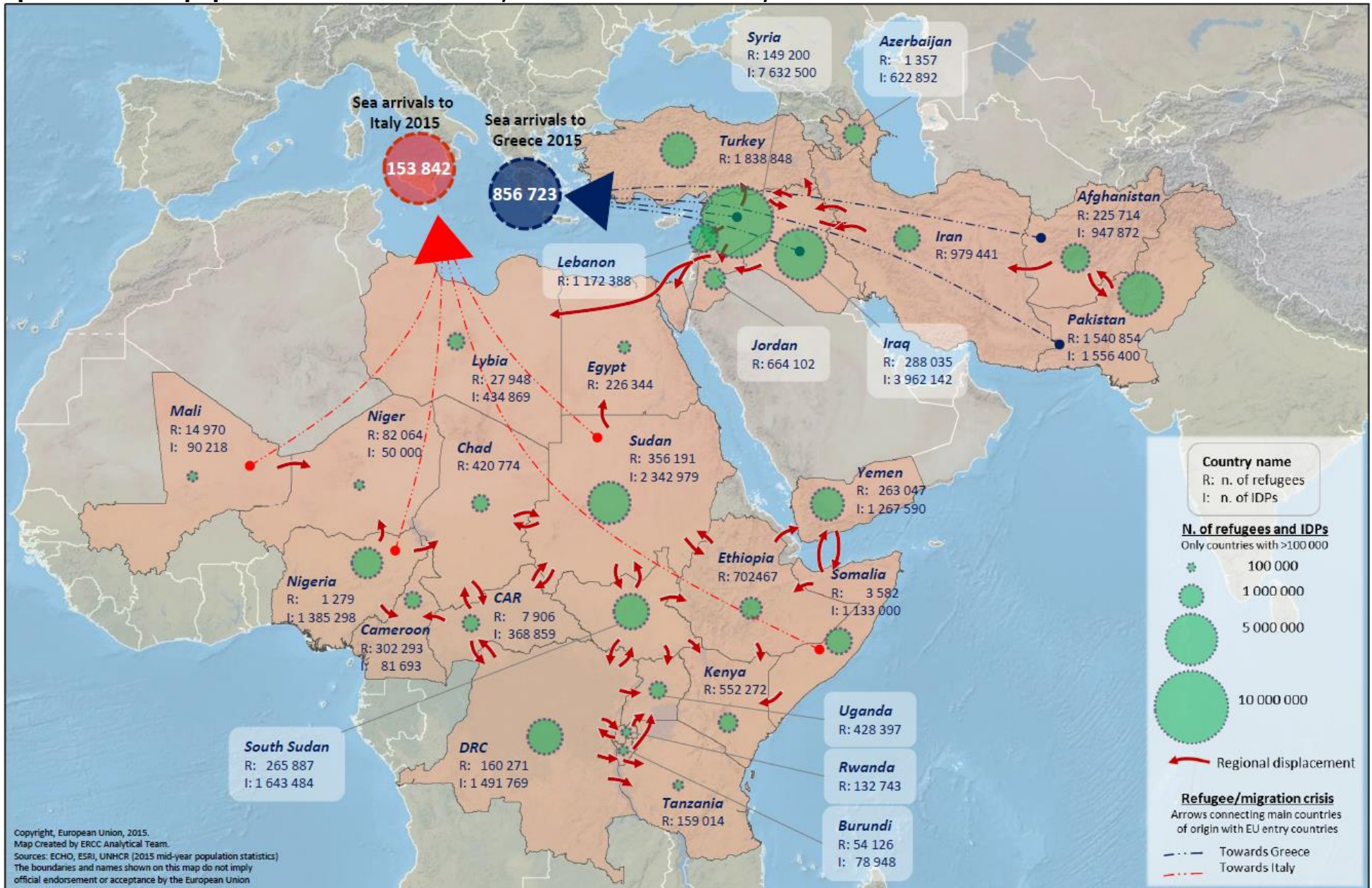
Il Sud Sudan è tormentato da crisi continue che hanno creato enormi bisogni umanitari. **L'UE fornisce più del 40% del totale dei finanziamenti per aiuti umanitari destinati al Sud Sudan** sostenendo programmi diretti a salvare vite umane di cui si stima beneficino 2 milioni di persone. Nel solo 2015 ha fornito al paese oltre 127 milioni di EUR in aiuti. Dal dicembre 2013, il conflitto armato ha causato migliaia di morti e ha costretto 2 milioni di persone a lasciare le loro case. Nell'agosto 2015 è stato firmato un accordo di pace, ma nel paese non vi è ancora nessun segnale di pacificazione.

Repubblica centrafricana

L'instabilità politica nel paese e le calamità naturali, compresa la vulnerabilità ai cambiamenti climatici, hanno contribuito alla distruzione dell'economia nazionale, alla mancanza di sviluppo e all'indebolimento delle istituzioni statali. Dall'inizio del conflitto nel 2013, l'UE ha svolto un ruolo guida fornendo 73 milioni di EUR in assistenza umanitaria. La situazione resta estremamente instabile. Nel 2015, **l'UE ha fornito**

25 milioni di EUR di aiuti umanitari alla Repubblica centrafricana, sostenendo progetti che riguardano la protezione, l'accesso alle cure sanitarie, l'assistenza alimentare e nutrizionale, la distribuzione di acqua pulita, i servizi igienico-sanitari, la logistica e il coordinamento umanitario. Nel maggio 2015 si è tenuta una conferenza internazionale ad alto livello incentrata sui bisogni umanitari del paese, sulla ripresa e sul rafforzamento della resilienza.

Spostamenti di popolazione: Medio Oriente, Asia centrale e Africa, 2015



Altre crisi umanitarie

Crisi causata da El Niño

L'UE ha annunciato un contributo di 125 milioni di EUR per il finanziamento di interventi di emergenza nei paesi interessati da "El Niño" in Africa, nei Caraibi e nell'America centrale e meridionale. Il fenomeno, che è uno dei più intensi degli ultimi tre decenni ed è acuito dal cambiamento climatico, interessa più di 41 milioni di persone in tutto il mondo⁷. L'Etiopia in particolare è uno dei paesi più colpiti da El Niño; a causa della siccità provocata da tale fenomeno, le persone in situazione di insicurezza alimentare sono passate da 2,9 milioni nel gennaio 2015 a 8,2 milioni nell'ottobre 2015.

Yemen

L'instabilità politica, i conflitti armati, l'andamento debole dell'economia e il sottosviluppo cronico sono al centro della crisi complessa con cui è alle prese lo Yemen e che si sviluppa su più piani. Oltre il 47% della popolazione vive al di sotto della soglia di povertà con meno di 2 euro al giorno e il paese ha il terzo tasso di malnutrizione più elevato al mondo. **Nel 2015, 50 milioni di EUR del bilancio UE sono stati destinati all'assistenza alle popolazioni del paese interessate dal conflitto e vittime di sfollamento forzato, insicurezza alimentare e malnutrizione.** La maggior parte dei finanziamenti umanitari viene impiegata per fornire cibo, acqua e servizi igienico-sanitari, assistenza sanitaria di base, riparo e generi casalinghi agli sfollati interni, ai profughi provenienti dal Corno d'Africa e alle comunità che ospitano questi sfollati.

Ucraina

La crisi umanitaria in Ucraina resta al centro delle priorità dell'UE. Milioni di persone in Ucraina necessitano di aiuti umanitari a causa dell'impatto combinato del conflitto, degli sfollamenti e della povertà estrema. **Nel 2015 sono stati realizzati progetti per 30 milioni di EUR grazie alle risorse messe a disposizione dal bilancio UE; tali progetti hanno aiutato direttamente più di 800 000 ucraini.** Gli aiuti, destinati ai minori più vulnerabili, agli anziani e alle famiglie monogenitoriali, sono andati anche agli sfollati interni e ai rifugiati in fuga da zone interessate dal conflitto, nonché a persone tornate nelle zone d'origine. In molti casi l'assistenza è stata fornita attraverso contributi in denaro e buoni acquisto, che oltre ad essersi dimostrati una forma di assistenza molto efficace ed efficiente offrono il vantaggio di stimolare direttamente l'economia locale e di aiutare a salvaguardare la dignità dei beneficiari degli aiuti. Inoltre, è stata fornita assistenza materiale attraverso il meccanismo di protezione civile dell'UE. Nel gennaio 2015, un'operazione congiunta dell'UE ha organizzato un ponte aereo e il trasporto via terra di generi di prima necessità.

Nepal

Nell'aprile 2015 il Nepal è stato colpito da un terremoto devastante che ha ucciso quasi 9 000 persone e ha raso al suolo interi villaggi. L'UE ha immediatamente messo a disposizione 15 milioni di EUR per aiutare a rispondere ai bisogni più urgenti (ripari di emergenza, assistenza sanitaria di emergenza, acqua e servizi igienico-sanitari, aiuti di sussistenza e logistica) e per promuovere le attività di preparazione alle catastrofi e di riduzione dei rischi. Nei giorni successivi al terremoto, su richiesta delle autorità nepalesi è stato attivato il meccanismo di protezione civile dell'UE (EUCPM), che ha facilitato

⁷ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1513_en.htm

l'invio di tre moduli (ricerca e soccorso su vasta scala in ambito urbano, posti medici avanzati e depurazione dell'acqua) nonché di esperti in ingegneria strutturale e di assistenza tecnica di altro genere, in aggiunta all'assistenza in natura e alle squadre di soccorso. Gli sforzi protratti della Commissione in materia di sensibilizzazione hanno portato alla formulazione della strategia nazionale per la gestione delle catastrofi in Nepal.

Crisi dimenticate

Spingendo il proprio sguardo oltre le zone sotto i riflettori dei mezzi di comunicazione, l'UE si è impegnata in molte crisi "dimenticate"⁸. **Nel 2015, tra le crisi dimenticate si segnalano la situazione dei rifugiati saharawi in Algeria, dei Rohingya nel Myanmar/Birmania e dei rifugiati colombiani in Ecuador e Venezuela**⁹. La valutazione delle crisi dimenticate identifica situazioni di crisi umanitaria grave in cui le popolazioni non ricevono sufficienti aiuti internazionali o non ne ricevono affatto. Tali crisi sono caratterizzate da una scarsa attenzione da parte dei media, dalla mancanza di interesse da parte dei donatori e da uno scarso impegno politico per la loro soluzione, fattori che si traducono in una presenza insufficiente di operatori umanitari. Nel 2015, l'UE ha destinato alle crisi dimenticate quasi il 17% della sua dotazione di bilancio iniziale per gli aiuti umanitari.

L'istruzione nelle emergenze

I minori costituiscono la metà delle vittime dei conflitti nel mondo e sono tra i gruppi di vittime più vulnerabili. Oltre ai possibili danni fisici e allo sfollamento forzato, un altro grave rischio durante le crisi è la disgregazione delle famiglie. La probabilità di essere separati dalla propria famiglia e l'impatto di una tale separazione sui minori sono entrambi molto elevati. Quando accade una catastrofe, milioni di minori devono interrompere gli studi. L'impatto dei conflitti sui bambini e sui ragazzi è spesso duraturo e può portare, in crisi prolungate, a situazioni in cui la mancanza di un'istruzione regolare sfocia nella perpetuazione della violenza, perché questi bambini e ragazzi replicano i comportamenti violenti che hanno vissuto nell'infanzia e nell'adolescenza. Fuori dal sistema scolastico, i minori non hanno la possibilità di sviluppare le competenze necessarie per costruire un futuro più prospero per sé e per il proprio paese.

In situazioni di emergenza, l'istruzione può contribuire a creare almeno in parte un senso di normalità e sicurezza e fornisce ai bambini e ai ragazzi il sostegno psicosociale di cui hanno bisogno per superare i traumi. L'istruzione è spesso identificata come una priorità essenziale dalle stesse comunità interessate.

L'istruzione nelle emergenze è divenuta una priorità importante nel 2015.

L'istruzione è un intervento umanitario che permette di salvare vite umane ed è stata sostenuta attraverso l'iniziativa dell'UE "Bambini della pace" e altre iniziative. Tra il 2012 e il 2015, oltre 23 milioni di EUR (compresi contributi dei governi di Lussemburgo e Austria) sono stati assegnati a progetti nel settore dell'istruzione **e più di 1,5 milioni di**

⁸ Si definiscono "crisi dimenticate" le situazioni protratte di crisi umanitaria grave in cui le popolazioni non ricevono sufficienti aiuti internazionali o non ne ricevono affatto e per le quali non vi è impegno politico per trovare una soluzione, anche a causa dello scarso interesse dei media. Si tratta principalmente di situazioni di conflitto prolungate, ma nella definizione rientrano anche crisi derivanti dall'effetto cumulativo di calamità naturali ricorrenti nonché una combinazione di queste due situazioni.

⁹ La valutazione delle crisi dimenticate condotta nel 2015 ha identificato 10 situazioni: Algeria — crisi dei rifugiati saharawi; Bangladesh — crisi dei rifugiati rohingya e Chittagong Hill Tracts; Camerun; Ciad; India — conflitti in Jammu e Kashmir, India centrale (rivolta dei Naxaliti) e nell'India nordorientale; Myanmar/Birmania — conflitto del Kachin e crisi del Rakhine; Pakistan; Sudan; Yemen; crisi della Colombia — popolazione colpita dal conflitto armato interno in Colombia e rifugiati colombiani in Ecuador e Venezuela.

bambini e ragazzi hanno beneficiato di questi progetti in 26 paesi del mondo. La Commissione si è impegnata ad accrescere la proporzione di contributi per aiuti umanitari assegnata all'istruzione nelle situazioni di emergenza, portandola dall'1% del 2015 (11 milioni di EUR) al 4% fissato dalle Nazioni Unite come obiettivo nel 2016.

Le attività di istruzione finanziate dall'UE sono concepite espressamente per tenere conto dei diversi bisogni dei minori in base alla loro età, al genere e ad altre condizioni specifiche. Le azioni vanno dall'agevolazione dell'accesso alle scuole, anche attraverso corsi di recupero, alla fornitura di divise, materiale didattico e servizi di trasporto degli alunni alle strutture scolastiche. L'UE mette a disposizione fondi anche per il ripristino delle scuole danneggiate e per la costruzione di nuovi spazi e centri per l'apprendimento. Il sostegno dell'UE rende possibile anche l'accesso alla formazione professionale e all'assistenza psicosociale.

Politica di aiuto umanitario

Le crisi umanitarie senza precedenti del 2015 hanno avuto ripercussioni dirette in Europa, dove si è registrato un forte aumento del numero di rifugiati e migranti. Alla luce di questa situazione, l'Unione si è adoperata per promuovere un grande sforzo coordinato della comunità internazionale in risposta alle sfide umanitarie in tutto il mondo, al fine di ottenere una gestione migliore del rischio di catastrofi e un coinvolgimento rafforzato degli attori dello sviluppo nelle situazioni di sfollamento prolungato. Il primo vertice umanitario mondiale multilaterale, indetto dalle Nazioni Unite, si è svolto a Istanbul il 23-24 maggio 2016. L'Unione ha avuto un ruolo di primo piano nel sostegno e nella preparazione del vertice nel 2015: ha infatti partecipato all'organizzazione della consultazione preparatoria europea (Budapest, 3-4 febbraio 2015) e ha seguito attentamente tutte le altre consultazioni regionali, nonché la consultazione mondiale dell'ottobre 2015. Ha inoltre contribuito a studi realizzati sotto la guida dell'Ufficio per il coordinamento degli affari umanitari delle Nazioni Unite (OCHA) e ha fornito sostegno al lavoro del segretariato del vertice.

La comunicazione della Commissione del 2 settembre 2015¹⁰ ha delineato le priorità dell'UE per il vertice: promozione del rispetto del diritto umanitario internazionale; fornitura efficace degli aiuti; cooperazione più stretta fra il settore umanitario e quello dello sviluppo, anche nelle crisi prolungate; partenariato con i soggetti locali, nazionali e regionali; finanziamento efficiente e sufficiente degli aiuti umanitari.

Politica di assistenza umanitaria e sensibilizzazione

Sul piano della cooperazione internazionale, l'UE ha proseguito il dialogo privilegiato con i donatori, sia membri che non membri del Comitato di aiuto allo sviluppo dell'OCSE. L'UE ha organizzato i primi dialoghi strategici con il Giappone e l'Australia per esplorare le sinergie, discutere questioni che destano preoccupazione a livello mondiale e condividere priorità. L'UE ha anche rafforzato la cooperazione con l'Organizzazione per la cooperazione islamica, la Lega araba e gli Emirati arabi uniti. A titolo di esempio, è stato organizzato un seminario a Gedda con l'Organizzazione per la cooperazione islamica.

La Commissione ha continuato ad avere un ruolo di primo piano nel coordinamento civile-militare orientando attivamente gli impegni militari dell'UE al fine di rispondere meglio ai bisogni della comunità umanitaria e garantire un migliore coordinamento ad esempio nel

¹⁰ COM/2015/0419 final

campo della pianificazione e dell'attuazione dell'EUNAVFOR MED operazione SOPHIA condotta dalle forze navali dell'Unione europea nel Mediterraneo. La Commissione si è anche adoperata per definire l'approccio alla protezione dei civili nelle operazioni militari condotte dall'UE in modo che rifletta le considerazioni umanitarie e il rispetto del diritto umanitario internazionale.

Il numero senza precedenti di persone vittime di sfollamenti forzati nel mondo — 60 milioni — ha reso necessaria una ricognizione della situazione nel secondo semestre del 2015. Tale attività è stata diretta dai servizi competenti della Commissione con l'obiettivo di tracciare il quadro delle iniziative politiche, degli strumenti pertinenti, delle azioni, delle lezioni apprese e delle carenze a livello UE nella gestione dell'attuale crisi dei rifugiati. Il 26 aprile 2016, la Commissione ha adottato una comunicazione sullo sfollamento forzato e sullo sviluppo intitolata "Vivere in dignità: dalla dipendenza dagli aiuti all'autonomia"¹¹, accompagnata da un documento di lavoro dei servizi della Commissione¹². La comunicazione si prefigge di definire un nuovo approccio orientato allo sviluppo per il sostegno ai rifugiati, agli sfollati interni, ai rimpatriati volontari e alle popolazioni ospitanti nei paesi partner.

Integrazione delle politiche tematiche nelle operazioni umanitarie

Cibo e nutrizione

Nel 2015, la Commissione ha presieduto e diretto per conto dell'Unione il lavoro del comitato della Convenzione sull'assistenza alimentare. Tra il lavoro svolto nel corso dell'anno si segnala una dichiarazione congiunta del comitato per il vertice umanitario mondiale. Il comitato per l'assistenza alimentare è divenuto una sede importante di dibattito politico.

In alcune catastrofi umanitarie, l'approvvigionamento di cibo a mercati e negozi non viene meno, ma il potere d'acquisto della popolazione colpita diminuisce. In questi casi, i contributi in denaro assicurano che gli aiuti umanitari raggiungano direttamente e tempestivamente le persone più bisognose. I trasferimenti di denaro sono veloci da realizzare, efficaci sotto il profilo dei costi e offrono maggiori possibilità di scelta alle persone in stato di bisogno. Tra i vantaggi di questo approccio si segnalano i benefici per le economie locali e la responsabilizzazione dei beneficiari, la cui dignità viene salvaguardata e che possono decidere che cosa acquistare. Nel marzo 2015, il Consiglio ha espresso il proprio appoggio a un documento sui 10 principi comuni per l'assistenza tramite contributi in denaro spendibili per vari scopi per rispondere ai bisogni umanitari. Il documento valuta, sia dal punto di vista operativo sia sul piano politico, le opportunità legate all'assistenza fornita attraverso contributi in denaro variamente spendibili.

Orientamenti in materia di riparo e sistemazione

L'aumento allarmante delle popolazioni sfollate nell'ultimo decennio, unito al protrarsi dei problemi economici, sociali e ambientali dovuti ai cambiamenti climatici, ha accresciuto notevolmente il bisogno di interventi umanitari efficaci ed efficienti per consentire a tali popolazioni di trovare riparo e sistemazione. La capacità tecnica mondiale di offrire riparo e sistemazione deve quindi essere rafforzata e i fondi devono essere utilizzati in modo più efficace per far sì che possano incidere maggiormente sulla situazione delle persone sempre più numerose in stato di bisogno. Per individuare le migliori prassi in questo

¹¹ COM(2016) 234

¹² SWD(2016) 142

settore, a cui vengono assegnati ogni anno fino a 180 milioni di EUR, sono in preparazione nuovi orientamenti; la fase di consultazione esterna è terminata nel 2015.

PROTEZIONE CIVILE

L'erogazione dell'assistenza di protezione civile dell'UE è coordinata dal Centro di coordinamento della risposta alle emergenze (ERCC). L'assistenza è costituita da aiuti forniti dai governi degli Stati che partecipano al meccanismo di protezione civile dell'UE¹³, nella fase immediatamente successiva a una catastrofe. L'ERCC effettua il monitoraggio delle crisi in tutto il mondo 24 ore su 24, 7 giorni su 7, e garantisce la complementarità degli interventi dell'UE e degli Stati membri.

Il meccanismo assicura una risposta ben coordinata a livello europeo per le vittime di catastrofi naturali e causate dall'uomo in Europa e nel mondo, anche in casi in cui è invocata la clausola di solidarietà (articolo 222 del TFUE). Nel 2015, il meccanismo di protezione civile dell'UE è stato attivato per 25 emergenze (pre-allarme, monitoraggio e richieste di assistenza) e ha ricevuto 19 richieste di assistenza diretta nell'UE e in altri paesi colpiti da catastrofe. Nel contempo, la Commissione persegue politiche efficaci di prevenzione e preparazione con gli Stati membri.

Crisi dei rifugiati siriani

Il meccanismo di protezione civile dell'UE fornisce sostegno agli Stati membri e ai paesi vicini esposti a situazioni particolarmente critiche a causa della crisi dei rifugiati, che rende insufficienti i mezzi di risposta nazionali. Dalla seconda metà del 2015, Ungheria, Serbia, Slovenia, Croazia e Grecia hanno chiesto assistenza attraverso il meccanismo. Quindici paesi hanno offerto assistenza e quattro richieste sono rimaste attive nel 2016. 490 000 EUR del bilancio UE sono stati assegnati al cofinanziamento di spedizioni e consegne ai paesi interessati dalla crisi.

La Serbia, ad esempio, ha dovuto affrontare un afflusso massiccio di rifugiati migranti in transito dalla Grecia verso l'Ungheria o la Croazia. Per far fronte a tale afflusso, nel settembre del 2015 la Serbia ha ricevuto assistenza in natura da altri paesi europei sotto forma di veicoli, carburante, prodotti per l'igiene, letti, materassi e cibo.

Anche la Grecia ha ricevuto assistenza in natura sotto forma di tende, letti, sacchi a pelo, coperte, kit per l'igiene, generatori di corrente, pompe per l'acqua, attrezzature antincendio e altre attrezzature specialistiche.

I paesi partecipanti al meccanismo hanno fornito assistenza materiale quale tende invernali, letti e coperte anche ad Ungheria, Slovenia e Croazia per aiutarle a gestire meglio l'arrivo di rifugiati e richiedenti asilo.

Risposta a Ebola

Il 14 gennaio 2016, l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) ha dichiarato la fine della trasmissione del virus Ebola in Africa occidentale. Sin dall'inizio della peggiore epidemia di Ebola della storia (marzo 2014), l'UE e gli Stati membri hanno mobilitato in tempi rapidi risorse politiche, finanziarie e scientifiche per contribuire a contenere, trattare e infine sconfiggere il virus Ebola. Con un bilancio umanitario di 71 milioni di EUR dall'inizio dell'epidemia, l'UE ha affrontato i bisogni più urgenti fornendo attività di

¹³ 33 nel 2015 (i 28 Stati membri dell'UE più Islanda, Norvegia, ex Repubblica jugoslava di Macedonia, Montenegro e Serbia) e 34 nel 2016, quando la Turchia è divenuta uno Stato partecipante (il 4 aprile 2016).

sostegno, tra cui sorveglianza epidemiologica, diagnosi, cure e dotazioni mediche, invio di medici e infermieri, formazione degli operatori sanitari; sensibilizzazione della popolazione.

L'ERCC ha svolto un ruolo cardine nel coordinamento della risposta dell'UE, tenendo riunioni di coordinamento periodiche della task force Ebola dell'UE in cui erano rappresentati tutti gli uffici competenti della Commissione (servizi centrali e servizi in loco), il Servizio europeo per l'azione esterna, gli Stati membri dell'UE, le delegazioni dell'UE, gli organismi delle Nazioni Unite e i partner umanitari dell'UE. Gli Stati membri hanno coordinato le loro attività nell'ambito dell'UE attraverso riunioni regolari del comitato per la sicurezza sanitaria istituito ai sensi della decisione 1082/13 relativa alle gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero¹⁴, sulla base di valutazioni rapide dei rischi predisposte dal Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie¹⁵. L'attivazione del meccanismo di protezione civile dell'UE ha consentito l'invio rapido e coordinato di forniture di emergenza ed esperti messi a disposizione dagli Stati membri (più di 100 voli e due navi cargo). È stato creato un sistema di evacuazione medica a sostegno della mobilitazione per garantire la sicurezza degli operatori umanitari internazionali. L'invio di laboratori mobili da parte della Commissione è stato fondamentale per la diagnosi della malattia da virus Ebola nella popolazione dell'Africa occidentale.

Nel marzo 2015, l'UE ha ospitato il convegno "Ebola: dall'emergenza alla ripresa", in cui si è posta in risalto la necessità di proseguire con la stessa energia per evitare un'impennata di nuovi casi, e di pianificare i prossimi passi nella lotta contro l'epidemia allora in corso ed eventuali epidemie future da virus Ebola.

Il corpo medico europeo

L'idea di avere una "riserva" di squadre mediche e di salute pubblica mobilitabili nell'ambito del meccanismo di protezione civile dell'UE, che oggi va sotto il nome di corpo medico europeo, ha preso forma nel 2015 alla luce degli insegnamenti tratti dall'epidemia di Ebola¹⁶. A questo proposito, esistono norme di qualità e interoperabilità, definite e ampliate conformemente alle nuove norme OMS riguardanti i moduli medici. Il "pool volontario" del meccanismo di protezione civile dell'UE è in fase di ampliamento con la messa a disposizione di squadre mediche e di salute pubblica, laboratori mobili di biosicurezza, capacità di evacuazione medica e squadre specializzate di valutazione e sostegno. Il lancio ufficiale è avvenuto il 15 febbraio 2016 con l'assegnazione di vari mezzi di risposta medica al pool volontario.

Risposta alle calamità naturali

A livello mondiale, le calamità naturali stanno aumentando di frequenza, complessità e gravità e sono esacerbate da fattori critici quali i cambiamenti climatici.

Ogni anno, in Europa e nel mondo divampano incendi devastanti che distruggono migliaia di ettari di boschi. Quando un incendio assume dimensioni tali da non poter più essere

¹⁴ http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2013.293.01.0001.01.ITA&toc=OJ:L:2013:293:TOC

¹⁵ <http://ecdc.europa.eu/en/Pages/home.aspx>

¹⁶ Conclusioni del Consiglio sugli insegnamenti da trarre per la salute pubblica dall'epidemia di Ebola nell'Africa occidentale — La sicurezza sanitaria nell'Unione europea (2015/C 421/04) (GU C 421 del 17.12.2015, pag. 6).

spento unicamente con i mezzi di un paese, si può attivare il meccanismo di protezione civile dell'UE affinché faccia intervenire sul posto altre risorse assicurandone il coordinamento. L'ERCC effettua il monitoraggio del rischio e dell'incidenza degli incendi in Europa 24 ore su 24, utilizzando servizi e strumenti di monitoraggio nazionali quali il sistema europeo d'informazione sugli incendi boschivi. Nel luglio 2015, la Grecia ha chiesto l'intervento del meccanismo per combattere decine di incendi boschivi e ha ottenuto l'invio di aerei attrezzati per lo spegnimento degli incendi boschivi. L'UE può agevolare il coordinamento generale dei trasporti e della logistica in questi scenari e in questo caso ha co-finanziato il trasporto dell'assistenza in Grecia. Nel 2015, il cofinanziamento totale dell'UE per il trasporto è stato superiore a 14 milioni di EUR, nell'ambito del sostegno finanziario dell'UE per il trasporto dell'assistenza offerta dagli Stati partecipanti al meccanismo di protezione civile dell'UE.

Il meccanismo di protezione civile dell'UE è stato attivato anche per rispondere ad altre calamità naturali, tra cui inondazioni nella ex Repubblica jugoslava di Macedonia, in Albania, nel Myanmar/Birmania e in Bangladesh, incendi boschivi in Paraguay e il terremoto in Nepal.

Prevenzione e preparazione

La prevenzione e la preparazione riducono le ripercussioni più gravi delle calamità naturali e delle catastrofi provocate dall'uomo e possono favorire un adattamento più efficace all'impatto dei cambiamenti climatici. Tra gli esempi di esercitazioni di protezione civile effettuate con risultati positivi si segnala la simulazione condotta in uno scenario di incidente grave in una zona industriale di Oslo nell'aprile 2015. L'esercitazione, in cui sono stati simulati la collisione di una nave e un incendio in un parco serbatoi con conseguente esplosione e fuoriuscita di sostanze pericolose, è stata effettuata per verificare le procedure di risposta all'emergenza e di soccorso e le procedure decisionali. All'operazione hanno partecipato i servizi di emergenza della Norvegia, il comune di Oslo, il governatore della contea, le autorità regionali e nazionali, nonché squadre europee e internazionali ed esperti dell'ERCC.

Politica di protezione civile

Dopo l'adozione delle disposizioni legislative sul meccanismo di protezione civile dell'UE e della decisione di esecuzione dell'ottobre 2014, **il 2015 è stato caratterizzato dall'attuazione in tempi rapidi della capacità europea di risposta emergenziale sotto forma di pool volontario di mezzi di risposta degli Stati membri.** I partecipanti interessati nell'ambito del meccanismo di protezione civile dell'UE possono preimpegnare vari tipi di mezzi di risposta nel pool volontario affinché possano essere utilizzati in missioni di protezione civile coordinate dell'UE. Il pool volontario permette una pianificazione più efficace degli interventi di risposta rapida e la costituzione di una riserva flessibile. Alla fine del 2015, nel pool volontario erano stati registrati 21 moduli e altri mezzi di risposta. L'obiettivo è di mettere a disposizione 41 moduli nel pool volontario entro il 2020.

La Commissione continua a rivolgersi ai partner strategici nel campo della protezione civile in tutto il mondo (Cina, Giappone, USA, ASEAN, ecc.) e prosegue il lavoro avviato con i paesi candidati e potenziali candidati all'adesione all'UE. Inoltre, nel 2015 ha messo a punto una nuova forma di cooperazione con i paesi del vicinato europeo, nel contesto

della revisione della politica europea di vicinato¹⁷. Una forma di partenariato associato sarà offerta a una serie di paesi del vicinato al fine di accrescere la loro capacità di cooperazione in materia di gestione delle catastrofi nell'ambito del meccanismo di protezione civile dell'UE.

Nel 2015 si è svolta anche l'edizione di maggior successo del Forum della protezione civile europea, il grande convegno biennale che riunisce tutte le parti interessate europee e alcuni portatori d'interesse internazionali. L'edizione 2015 del forum è stata l'occasione per l'avvio ufficiale delle attività con i paesi del vicinato, nonché del nuovo importante filone di attività riguardanti i sistemi aerei a pilotaggio remoto nella protezione civile.

Inoltre, la Commissione ha partecipato attivamente con gli Stati membri alle valutazioni nazionali del rischio; il meccanismo di protezione civile dell'UE prevede infatti l'obbligo per i paesi partecipanti di presentare alla Commissione entro il dicembre 2015 le relazioni sulla valutazione del rischio. La valutazione del rischio è oggetto anche di un'iniziativa globale volta all'elaborazione dell'indice INFORM per la gestione dei rischi in cooperazione con il Comitato permanente inter-agenzie e molti altri partner internazionali. INFORM 2015, che copre 191 paesi, è stato lanciato all'inizio del 2015 e ha fornito alla Commissione le basi per i processi decisionali e l'assegnazione di fondi.

PREPARAZIONE ALLE CATASTROFI E RESILIENZA

Il programma della DG ECHO per la preparazione alle catastrofi (DIPECHO) mira a rafforzare le capacità di preparazione all'interno dei paesi in modo che possano essere attuati interventi tempestivi per ridurre l'impatto dei pericoli e le perdite umane e materiali, nonché per rispondere ai bisogni umanitari. Il programma è pienamente integrato nel quadro di finanziamento dell'aiuto umanitario. Tutti i piani di attuazione dell'assistenza umanitaria¹⁸ contengono un'analisi delle opzioni e delle priorità per la preparazione, l'intervento tempestivo e la riduzione del rischio di catastrofi. In media, ogni euro speso per attività di riduzione e preparazione permette di risparmiare tra quattro e sette euro di spese da affrontare per la risposta dopo una catastrofe. Nel 2015, le azioni realizzate nell'ambito del programma hanno anche rafforzato le capacità di risposta locali investendo in sistemi di allerta rapida, fornendo formazione a funzionari delle autorità locali, costituendo e rafforzando comitati locali per la gestione delle catastrofi, organizzando simulazioni, ecc. Nel 2015, al programma DIPECHO sono stati assegnati quasi 38 milioni di EUR, che hanno permesso di portare da 16 milioni a 24 milioni il numero di beneficiari diretti delle attività di riduzione del rischio di catastrofi a livello mondiale. Lo scorso anno, le attività di riduzione del rischio di catastrofi sono state integrate nel 43% delle operazioni umanitarie. Tali sforzi dovrebbero anche contribuire all'adattamento ai cambiamenti climatici.

Nel 2015, l'UE ha assunto un ruolo guida nella messa a punto di un quadro robusto, ambizioso e rafforzato per la riduzione dei rischi di catastrofi. L'UE ha svolto un ruolo particolarmente significativo in occasione della terza conferenza delle Nazioni Unite sulla riduzione dei rischi di catastrofi, che nel maggio 2015 ha adottato il quadro di Sendai per la riduzione dei rischi di catastrofi 2015-2030. La riduzione dei rischi di catastrofi è ormai

¹⁷ JOIN(2015) 50 final

¹⁸ La Commissione adotta ogni anno una "decisione globale" riguardante tutte le azioni di aiuto umanitario che l'Unione prevede di finanziare durante un determinato periodo. Nel contesto di tale decisione, la Commissione elabora e pubblica "piani di attuazione dell'assistenza umanitaria" che contengono informazioni più dettagliate sulle priorità operative identificate.

saldamente integrata negli sforzi per lo sviluppo sostenibile, focalizzati sulla capacità della comunità internazionale di ridurre i rischi e rafforzare la resilienza alle catastrofi. Affrontare le sfide interconnesse del rischio di catastrofi, dello sviluppo sostenibile e dei cambiamenti climatici è ormai un principio guida importante e riconosciuto. Con l'adozione di questo nuovo quadro si stabiliscono obiettivi e priorità d'azione chiari che porteranno a una sostanziale riduzione del rischio di catastrofi e di perdita di vite umane, mezzi di sussistenza e salute. L'attuazione del quadro di Sendai nei prossimi 15 anni richiederà impegno e leadership politica. La Commissione sta dando seguito alla conferenza di Sendai con un piano d'azione sull'attuazione del nuovo quadro internazionale¹⁹. L'Unione svolgerà un ruolo attivo nel gruppo di lavoro di esperti intergovernativi costituito per elaborare indicatori globali che permettano di misurare i progressi mondiali nell'attuazione del quadro di Sendai.

La Commissione svolgerà un ruolo attivo nel gruppo di lavoro di esperti intergovernativi costituito per elaborare indicatori globali che permettano di misurare i progressi mondiali nell'attuazione del quadro di Sendai.

VOLONTARI DELL'UNIONE PER L'AIUTO UMANITARIO

L'iniziativa "Volontari dell'Unione per l'aiuto umanitario" mira a riunire, tra il 2014 e il 2020, fino a 18 000 volontari degli Stati membri dell'UE per sostenere gli sforzi dell'Unione volti a consolidare la capacità e la resilienza delle comunità vulnerabili in altri paesi. L'iniziativa offre opportunità di rafforzamento della capacità e assistenza tecnica per le organizzazioni di invio e accoglienza di volontari. I primi bandi sono stati pubblicati nel 2015. Sono stati selezionati dieci progetti da cofinanziare: quattro per l'assistenza tecnica e sei per il rafforzamento della capacità in aree quali la gestione dei rischi di catastrofi, la gestione dei volontari, la certificabilità, gli strumenti e i metodi di valutazione dei bisogni, la creazione di partenariati e le attività di comunicazione. Complessivamente, le organizzazioni coinvolte nell'attuazione dei progetti sono 88. I primi risultati concreti delle azioni preparatorie e iniziali di attuazione sono previsti nel 2016, quando volontari formati saranno mobilitati in progetti umanitari in tutto il mondo.

Certificazione

Tutte le organizzazioni che intendono inviare o accogliere volontari nell'ambito dell'iniziativa devono essere certificate. Il processo di certificazione verifica che gli standard elevati e le procedure di gestione dei volontari, fissati per proteggere e gestire i volontari durante il loro impiego, possano essere pienamente applicati e rispettati da tutte le organizzazioni partecipanti. Nel gennaio 2015, è stato pubblicato un bando per la costituzione di un elenco di organizzazioni di invio e accoglienza certificate. Alla fine del 2015, erano state rilasciate 16 certificazioni. La certificazione è un processo continuo e il bando rimarrà aperto fino al 30 settembre 2020.

Mobilitazione e formazione

La selezione, preparazione e mobilitazione dei volontari sono le principali attività svolte nell'ambito dell'iniziativa. Nel luglio 2015 è stato pubblicato un bando per la mobilitazione di volontari. All'ottobre 2015, erano pervenute due domande di adesione al bando che prevedevano la partecipazione di 27 organizzazioni e la mobilitazione di 44 volontari dopo

¹⁹ SWD(2016) 205 final/2

l'estate del 2016. La valutazione delle domande e la sottoscrizione delle convenzioni di sovvenzione saranno ultimate nel 2016.

Nell'ottobre 2015 è stato pubblicato il bando di una gara a procedura aperta per la fornitura di servizi di formazione a candidati volontari e la valutazione delle loro competenze e capacità. La valutazione delle domande e la sottoscrizione del contratto o dei contratti quadro saranno ultimate nel 2016.

L'Agenzia esecutiva per l'istruzione, gli audiovisivi e la cultura della Commissione (EACEA) è incaricata della gestione completa del ciclo di vita dell'iniziativa Volontari dell'Unione per l'aiuto umanitario: attuazione del programma, compresi i bandi, analisi delle richieste di sovvenzione, processo di certificazione, monitoraggio dei progetti sul posto, diffusione dei risultati dei progetti e del programma. La Commissione è responsabile dell'elaborazione del quadro giuridico alla base dell'iniziativa Volontari dell'Unione per l'aiuto umanitario e mantiene un ruolo chiave nella supervisione degli elementi politici, finanziari e operativi dell'iniziativa.

COORDINAMENTO CON ALTRI STRUMENTI DELL'UE

L'UE attribuisce grande importanza al collegamento tra l'aiuto umanitario, che costituisce una misura di risposta rapida a situazioni di crisi, e altri strumenti dell'UE che attribuiscono priorità allo sviluppo più a lungo termine e agli sforzi di ricostruzione. La connessione tra aiuto umanitario e sviluppo è complessa, richiede un coordinamento rafforzato e comporta approcci congiunti tra i servizi della Commissione, nonché una gestione collaborativa dell'attuazione, del monitoraggio e del controllo dei progressi.

La necessità di investire ulteriormente in questo approccio è stata ribadita nel 2015 con la pubblicazione del compendio dell'UE sulla resilienza. L'obiettivo del documento è promuovere l'apprendimento e una migliore comprensione di come la resilienza possa tradursi in un'assistenza umanitaria più efficace e un'evoluzione trasformativa per i più vulnerabili in un orizzonte temporale di lungo periodo. Il compendio, pubblicato in occasione della terza conferenza mondiale delle Nazioni Unite sulla riduzione dei rischi di catastrofi, che si è svolta nel marzo 2015 a Sendai, in Giappone, sottolinea come i principi di resilienza siano già incorporati in molti programmi dell'UE, ad esempio nel campo dell'adattamento ai cambiamenti climatici e della protezione sociale.

"Sostenere la resilienza del Corno d'Africa" (SHARE) e il "partenariato mondiale per la resilienza" (AGIR) dell'UE sono iniziative faro congiunte dei servizi della Commissione volte a migliorare la capacità delle persone, delle comunità e dei paesi di far fronte ad emergenze acute e persistenti nella regione africana orientale del Corno d'Africa e in quella occidentale del Sahel. A tal fine, è essenziale che gli attori dello sviluppo, i governi e le organizzazioni di aiuto internazionale lavorino insieme per spezzare il ciclo delle emergenze. L'impulso creato dalle due iniziative ha spinto nove paesi della regione ad adottare priorità nazionali in materia di resilienza (dati aggiornati al 2015).

Nel luglio 2015, i servizi della Commissione hanno partecipato all'organizzazione di un seminario per l'aggiornamento degli operatori umanitari e dello sviluppo che lavorano in paesi fragili e in crisi o che si occupano di tali paesi riguardo sia ai recenti sviluppi politici, sia a concetti, principi, approcci, strumenti e procedure per affrontare meglio le situazioni di fragilità e di crisi in una prospettiva di resilienza - al fine di evitare il peggioramento e favorire la transizione dall'aiuto umanitario allo sviluppo.

I servizi della Commissione e le delegazioni dell'UE stanno lavorando attivamente anche all'iniziativa congiunta dell'UE "Costruire la resilienza in Etiopia" (RESET). L'iniziativa, attuata nelle aree del paese soggette a siccità, affronta non soltanto i sintomi della povertà estrema ma anche alcune delle cause profonde dell'insicurezza alimentare e della malnutrizione, in modo da aumentare la capacità delle famiglie di adattarsi e resistere agli shock futuri. Nel dicembre 2015, la Commissione ha adottato RESET II²⁰, un piano d'azione per l'Etiopia che integra gli obiettivi e l'ambito di applicazione specifici del fondo fiduciario dell'UE.

Lanciato il 12 novembre 2015 da partner europei e africani in occasione del vertice della Valletta sulla migrazione, **il fondo fiduciario di emergenza dell'UE per l'Africa fornirà assistenza a paesi nella regione del Sahel, nell'area del lago Ciad, nel**

²⁰ http://ec.europa.eu/europeaid/action-document-eutf-action-document-implementation-horn-africa-window-ethiopia-reset-ii_en

Corno d’Africa e nell’Africa settentrionale che sono tra i più fragili e colpiti dalla migrazione. Il fondo raccoglie denaro fornito da diversi strumenti finanziari dell’UE integrandolo con finanziamenti aggiuntivi forniti dagli Stati membri e da altri donatori.

Il fondo fiduciario si prefigge di affrontare le cause profonde della migrazione irregolare e dello sfollamento nei paesi di origine, di transito e di destinazione concentrando l’assistenza su una serie di settori prioritari: programmi economici, gestione della migrazione, stabilità e governance, resilienza. I progetti per la resilienza forniscono sostegno a servizi di base per le popolazioni locali e in particolare per i più vulnerabili, i rifugiati e gli sfollati anche attraverso centri comunitari o altri mezzi che consentono di fornire cibo e sicurezza alimentare, servizi per la salute, istruzione, protezione sociale e sostenibilità ambientale.

Il nuovo fondo fiduciario Bekou mira a promuovere la stabilizzazione e la ricostruzione della Repubblica centrafricana ed è incentrato sul collegamento tra aiuto, ricostruzione e sviluppo e sulla resilienza. Il fondo è alimentato da contributi del Fondo europeo di sviluppo, dello strumento di cooperazione allo sviluppo, dell’assistenza umanitaria dell’UE e dei programmi degli Stati membri dell’UE; le azioni che finanzia sono complementari alle attività svolte nell’ambito dello strumento dell’UE inteso a contribuire alla stabilità e alla pace. Il fondo è stato istituito nel luglio 2014 dall’Unione e da tre Stati membri: Francia, Germania e Paesi Bassi, cui si sono aggiunte nel 2015 Italia e Svizzera.

Nel 2015, il fondo fiduciario Bekou ha focalizzato gli interventi su tre componenti: 1) la resilienza delle comunità in termini di sicurezza alimentare attraverso l’invio di “pacchi resilienza” sulla base di un sistema integrato di “scuole agricole in campo”; 2) l’accompagnamento delle attività pastorizie attraverso la riorganizzazione delle reti di transumanza e la creazione di servizi veterinari; 3) la creazione di un piccolo comparto alimentare, ortofrutticolo e dell’allevamento a Bangui in stretta collaborazione con le autorità locali.

Inoltre, la crescente vulnerabilità ed esposizione di persone e beni, nonché la frequenza e la gravità dei pericoli, sono motivi pressanti che inducono a cercare modi innovativi per sfruttare appieno le potenzialità della scienza e della tecnologia. Ad esempio, la Commissione ha fornito sostegno a programmi di ricerca urgenti per l’individuazione di potenziali cure, vaccini ed esami diagnostici per Ebola, mettendo a disposizione fondi per quasi 140 milioni di EUR, che hanno mobilitato per effetto leva altri 100 milioni di EUR di investimenti da parte dell’industria farmaceutica.

Sempre con il sostegno dell’UE, è stata istituita l’iniziativa per la collaborazione mondiale nella ricerca in materia di capacità di gestione delle malattie infettive (GloPID-R), che riunisce organizzazioni finanziatrici su scala mondiale per dare una risposta efficace, attraverso la ricerca, a gravi epidemie di malattie infettive a possibile evoluzione pandemica. Tale collaborazione si è dimostrata preziosa nelle epidemie di Ebola e di Zika. Il partenariato Europa-paesi in via di sviluppo per gli studi clinici (EDCTP) riunisce paesi europei ed africani con l’obiettivo di definire nuovi interventi (procedure diagnostiche, medicinali, vaccini) contro l’HIV/AIDS, la malaria e la tubercolosi. Il contributo dell’UE è pari a 683 milioni di EUR.

Varie azioni di ricerca e sviluppo volte ad affrontare il fenomeno della migrazione sono state finanziate da Orizzonte 2020, anche attraverso il recente bando sulla migrazione, la radicalizzazione e l’integrazione (7,5 milioni di EUR).

Nel 2015 la Commissione europea ha lanciato l'iniziativa *science4refugees* per mettere in contatto istituzioni accademiche e aziende in Europa con rifugiati e richiedenti asilo che hanno una formazione universitaria. 224 organizzazioni di ricerca hanno pubblicizzato posizioni disponibili per i rifugiati e 42 ricercatori rifugiati si sono già registrati.

Per quanto riguarda la cooperazione scientifica e tecnologica con i paesi in via di sviluppo, viene privilegiata la creazione di partenariati. Ad esempio, nel 2015 sono stati compiuti i primi importanti passi verso lo sviluppo di un partenariato UE-Africa per la ricerca e l'innovazione in materia di nutrizione, sicurezza alimentare e agricoltura sostenibile (FNSSA). La Commissione europea, gli Stati membri europei e paesi africani stanno già investendo circa 70 milioni di EUR in questo partenariato.

Nel settembre 2015, la Commissione ha lanciato un nuovo "centro di conoscenze" interno per aiutare gli Stati membri dell'UE nella risposta alle emergenze, nella prevenzione delle catastrofi e nella riduzione del loro impatto. Il Centro di conoscenze per la gestione del rischio di catastrofi si occupa della necessità di:

- migliorare e mettere a frutto le conoscenze scientifiche operative sulle catastrofi;
- utilizzare meglio le conoscenze esistenti in tutte le fasi del ciclo delle catastrofi per la definizione delle politiche e nelle operazioni;
- promuovere la messa in comune delle conoscenze in quanto fattore essenziale per potenziare l'interfaccia scienza/conoscenza-politica.

RISORSE FINANZIARIE E UMANE

Il bilancio umanitario dell'UE ai massimi storici

L'assistenza umanitaria e per la protezione civile fornita nel 2015 è stata pari a oltre 1,5 miliardi di EUR e ha permesso di aiutare 134 milioni di persone vittime di calamità naturali o conflitti in oltre 80 paesi. Il bilancio 2015 per gli aiuti umanitari è stato il più elevato cui la Commissione abbia mai dato esecuzione ed è una risposta evidente alle calamità naturali e alle crisi umanitarie sempre più frequenti e devastanti. I rafforzamenti del bilancio effettuati nel 2015 hanno riguardato essenzialmente:

- la crisi dei rifugiati per le popolazioni vittime del conflitto siriano, in Siria ma anche nei paesi vicini e lungo la rotta dei Balcani occidentali;
- il Sud Sudan, dove il conflitto in corso continua a generare enormi bisogni umanitari per le persone presenti nel paese e per i sud-sudanesi che si sono rifugiati in altri paesi della regione;
- interventi di emergenza nei paesi colpiti dai fenomeni meteorologici estremi causati da "El Niño" in Africa, nei Caraibi e nell'America centrale e meridionale.

Nel corso del 2015, la Commissione si è avvalsa ulteriormente delle nuove opzioni di finanziamento previste dall'articolo 21, paragrafo 2, lettera b)²¹ del regolamento finanziario del 2012²², utilizzando in misura maggiore entrate con destinazione specifica esterne, che permettono agli Stati membri dell'UE e ad altre organizzazioni donatrici di delegare la gestione di alcuni dei loro fondi alla Commissione europea, per un approccio più snello alla gestione degli aiuti in alcuni settori e paesi. Le entrate esterne più consistenti sono venute dal Regno Unito e dalla Francia.

Nella sua veste di donatore di aiuti umanitari, la Commissione non attua programmi di assistenza umanitaria ma svolge la sua missione finanziando azioni umanitarie realizzate da organizzazioni partner, ossia organizzazioni non governative che sottoscrivono un accordo quadro di partenariato, agenzie delle Nazioni Unite cui si applica l'accordo quadro finanziario e amministrativo UE-ONU, oppure organizzazioni internazionali²³ le cui relazioni con la Commissione sono governate da un accordo quadro di partenariato ad hoc. Nel 2015, la ripartizione dei finanziamenti per partner esecutivo è stata la seguente:

- 47% a organizzazioni non governative;
- 39% ad agenzie delle Nazioni Unite;
- 13% a organizzazioni internazionali;
- 1% per un contratto diretto riguardante il programma di voli ECHO (ECHO Flight) e un contratto con l'università Noha.

Come negli anni precedenti, nel 2015 i finanziamenti più cospicui sono andati a beneficio di azioni realizzate in Africa, seguita dal Medio Oriente con una particolare attenzione per la crisi siriana. Circa il 98% del bilancio del 2015 per gli aiuti umanitari e la protezione civile è stato impiegato per attività operative e il 2% restante ha riguardato attività politiche e amministrative.

Risorse umane

Circa 344 persone lavorano nella sede centrale di Bruxelles e oltre 465 esperti umanitari prestano servizio in 48 uffici locali situati nei paesi più colpiti dalle crisi in Africa, Medio Oriente, Asia, America latina e nei Balcani occidentali. La rete mondiale degli uffici locali consente l'analisi aggiornata dei bisogni esistenti e previsti in un determinato paese o regione, per assicurare il monitoraggio e il sostegno delle attività e il coordinamento con gli altri donatori e i partner esecutivi sul posto.

Nel 2015, la Commissione ha effettuato una revisione della rete sul campo allo scopo di:

- rafforzarne la flessibilità e la capacità di intervento, procedendo all'individuazione preliminare di 25 assistenti tecnici con un ruolo esplicito di intervento rapido e creando quattro posizioni di "esperti di intervento rapido" mobilitabili con brevissimo preavviso;

²¹ Gli Stati membri e i paesi terzi, incluse le rispettive agenzie pubbliche, entità o persone fisiche, possono fornire alla Commissione entrate destinate a taluni progetti o programmi di aiuti esterni finanziati dall'Unione.

²² Regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione (GU L 298 del 26.10.2012, pag. 1).

²³ Comitato internazionale della Croce Rossa, Federazione internazionale delle società nazionali di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa, Organizzazione internazionale per le migrazioni.

- assicurare una migliore corrispondenza tra risorse e priorità, il che ha portato a un riequilibrio della presenza sul campo con uno spostamento verso le aree di maggiore bisogno;
- avvicinare gli uffici regionali alle zone operative, trasformando i 6 uffici di sostegno regionale in 12 uffici regionali;

Inoltre, in risposta alla crisi dei rifugiati dalla fine del 2015 la Commissione è presente a Belgrado.

ULTERIORI INFORMAZIONI E RISORSE

- Informazioni generali sulla DG ECHO:
<http://ec.europa.eu/echo/en>
- Schede geografiche/politiche per paese:
http://ec.europa.eu/echo/files/media/publications/annual_report/2016/ECHO_AR2016_Annex1_GEOFiches.pdf#view=fit
http://ec.europa.eu/echo/files/media/publications/annual_report/2016/ECHO_AR2016_Annex2_PolicyFiches.pdf#view=fit
- Informazioni finanziarie sulle attività della Commissione nell'ambito degli aiuti umanitari e della protezione civile nel 2015:
http://ec.europa.eu/echo/funding-evaluations/funding-decisions-hips-2015_en
- Informazioni operative degli anni precedenti:
http://ec.europa.eu/echo/about/annual_reports_en.htm

ALLEGATI

Allegato 1: sintesi delle valutazioni effettuate nel 2015

A) Introduzione

Nel 2015 sono state effettuate le seguenti valutazioni esterne indipendenti degli interventi umanitari della Commissione europea.

- Africa occidentale costiera, 2008 – 2014 (CWA)²⁴: la situazione dell'assistenza umanitaria nell'Africa occidentale costiera è complessa ed è caratterizzata da un quadro in cui si sommano calamità naturali e catastrofi provocate dall'uomo, che spesso richiedono risposte immediate su piccola scala. Le aree di intervento più importanti sono le epidemie (compresa quella di Ebola), le inondazioni e i conflitti.
- Strategia per il Sahel, 2010 – 2014²⁵: nel Sahel il tasso di malnutrizione infantile acuta è tra i più alti al mondo. I livelli di malnutrizione acuta sono uno degli indicatori più importanti utilizzati per individuare le crisi umanitarie: riflettono infatti la situazione complessiva delle popolazioni più vulnerabili e forniscono informazioni tra l'altro sull'accesso al cibo, sulla capacità dei meccanismi di adattamento e sul funzionamento del sistema sanitario pubblico.
- Siria, 2012 – 2014²⁶: dal marzo 2011, la repressione violenta delle proteste in Siria, con la conseguente crisi della protezione, si è progressivamente trasformata in un conflitto armato diffuso non internazionale, con conseguenze umanitarie gravi in Siria e nei paesi vicini. Quella che inizialmente era una situazione di guerriglia diffusa si è sviluppata nel tempo diventando una guerra civile vera e propria. Ampie porzioni di territorio sono cadute sotto il controllo temporaneo o permanente di numerosi gruppi di opposizione armati, in particolare nel nord e nell'est del paese.
- Pakistan, 2010 – 2014²⁷: il Pakistan è alle prese con difficoltà economiche, sottosviluppo, instabilità politica, conflitti armati e mancanza di sicurezza in molte aree geografiche. Le operazioni militari causano grandi spostamenti della popolazione. La Commissione ha classificato la crisi prolungata degli sfollati interni nelle aree al confine con l'Afghanistan, nel nord-ovest del paese, come una crisi dimenticata²⁸.
- Modalità di trasferimento, 2011 – 2014²⁹: negli ultimi 10 anni il sistema umanitario si è gradualmente trasformato: da un sostegno esclusivamente in natura fornito alle popolazioni vittime di emergenze e crisi si è passati a un sostegno che comprende anche contributi in denaro e buoni acquisto. I contributi in denaro, i buoni acquisto e il sostegno in natura sono "modalità di trasferimento" diverse utilizzate nella risposta umanitaria. Negli ultimi anni, l'UE ha perseguito e

²⁴ <http://bookshop.europa.eu/en/evaluation-of-the-dg-echo-actions-in-coastal-west-africa-2008-2014-pbKR0415526/>

²⁵ <http://bookshop.europa.eu/en/evaluation-of-echo-s-interventions-in-the-sahel-2010-2014--pbKR0215833/>

²⁶ <http://bookshop.europa.eu/en/evaluation-of-the-echo-response-to-the-syrian-crisis-2012-2014-pbKR0415857/>

²⁷ <http://bookshop.europa.eu/en/evaluation-of-echo-s-interventions-in-pakistan-2010-2014-pbKR0215834/>

²⁸ Si definiscono "crisi dimenticate" le situazioni protratte di crisi umanitaria grave in cui le popolazioni non ricevono sufficienti aiuti internazionali o non ne ricevono affatto e non vi è impegno politico per la soluzione della crisi, anche a causa dello scarso interesse dei media.

²⁹ <http://bookshop.europa.eu/en/evaluation-of-the-use-of-different-transfer-modalities-in-echo-humanitarian-aid-actions-2011-2014-pbKR0415822/>

incoraggiato un maggiore ricorso ai contributi in denaro, che oltre a salvaguardare maggiormente la dignità dei beneficiari e ad offrire loro più ampie possibilità di scelta e maggiore flessibilità assicurano potenzialmente livelli più elevati di efficienza, anche rispetto ai costi, e in definitiva un'efficacia superiore.

B) Metodologia

Le valutazioni umanitarie della Commissione seguono una metodologia di ricerca standard che garantisce una solida base di elementi oggettivi per rispondere alle domande su cui si fonda la valutazione. Innanzitutto viene effettuata una revisione della letteratura esaminando i documenti di riferimento, i documenti relativi al contesto, la documentazione dei progetti, le valutazioni dei progetti esistenti, ecc. Successivamente, vengono consultate le principali parti interessate (beneficiari finali, partner esecutivi della Commissione, personale della Commissione presso la sede centrale e gli uffici locali, altri importanti donatori umanitari, rappresentanti dei governi dei paesi beneficiari, ecc.) utilizzando gli strumenti di ricerca più adatti (inchieste online, interviste, interviste telefoniche, ecc.). Poiché tutte le valutazioni effettuate nel 2015 saranno integrate in valutazioni globali (riguardanti in particolare l'aiuto umanitario e il meccanismo di protezione civile), non tutti i requisiti per "Legiferare meglio" sono applicati; ad esempio, non è stata effettuata una consultazione pubblica aperta nel contesto di queste valutazioni.

Maggiori dettagli sulla metodologia applicata per ogni valutazione, inclusa quella dell'efficienza, e sui relativi limiti sono contenuti nelle relazioni di valutazione.

C) Risultati delle valutazioni

I risultati delle valutazioni sono presentati sinteticamente di seguito, in base ai cinque punti definiti negli orientamenti della Commissione per "Legiferare meglio".

1. Pertinenza

La pertinenza delle azioni della Commissione durante il periodo è stata generalmente confermata dalle valutazioni esaminate. Le azioni sono risultate in gran parte correttamente indirizzate ai gruppi più vulnerabili sulla base delle necessarie valutazioni sistematiche delle esigenze, anche con l'opportuno coinvolgimento dei beneficiari. In conformità al mandato UE, sono state fortemente focalizzate sull'aiuto e sulla ricostruzione, tenendo conto anche delle carenze nella risposta degli altri donatori e delle esigenze settoriali specifiche.

2. Coerenza

I risultati delle valutazioni indicano che le azioni della Commissione sono state coerenti con i principi umanitari fondamentali ("umanità", "neutralità", "imparzialità", "indipendenza", "protezione" e "non nuocere"). Tuttavia è anche emerso in maniera evidente che può essere difficile conciliare il principio umanitario dell'indipendenza con l'intento di garantire la coerenza con le politiche e le prassi nazionali: spesso, infatti, queste ultime sono guidate da considerazioni politiche o economiche e non sono coerenti con l'approccio della Commissione, basato sui principi e sui bisogni. La coerenza con le azioni della DG DEVCO si esprime principalmente con l'LRRD (collegamento tra aiuto, risanamento e sviluppo), che si è manifestato in modo complessivamente positivo nell'Africa occidentale costiera e nel Sahel, determinando un discreto allineamento tra priorità e programmazione. Si segnala tuttavia che la valutazione sul Pakistan evidenzia

una mancanza di coerenza con la DG DEVCO e un collegamento debole tra le priorità e la programmazione delle due direzioni generali.

La valutazione sulla Siria indica che nella Commissione esiste un solido sistema di procedure che assicurano la coerenza con lo spirito generale dell'iniziativa "Buon donatore umanitario" (GHD). Tale sistema ha portato all'adozione di decisioni di finanziamento basate sui bisogni a livello di progetto, per le quali la Commissione si è fatta molto apprezzare come donatore di aiuti umanitari guidato dai principi. A livello strategico, tuttavia, i piani di attuazione dell'assistenza umanitaria della Commissione per la crisi siriana nel periodo 2012-2014 non richiamano in modo esplicito i 23 principi GHD. Requisiti specifici sono previsti per i partner della Commissione affinché rispettino i principi di imparzialità (principio 2 GHD) e incoraggino la coerenza con le norme LRRD (principio 9 GHD).

3. Valore aggiunto UE

La Commissione svolge il ruolo di donatore di riferimento, basando le proprie azioni sui principi umanitari e su valutazioni informate e promuovendo un approccio non politico all'assistenza umanitaria. L'importanza di un simile approccio per il mantenimento dello spazio umanitario è ampiamente riconosciuta (come emerge in particolare ad esempio nella valutazione relativa al Pakistan).

L'approccio basato sui principi e sui bisogni prevede anche che si affrontino le "crisi dimenticate", come risulta evidente ad esempio nell'Africa occidentale costiera, dove la Commissione è stata presente in ogni situazione umanitaria con una serie di strumenti di finanziamento adattati, anche nelle aree dimenticate in cui gli altri donatori erano assenti. Nelle crisi più vaste, la Commissione ha promosso l'intervento in situazioni in cui gli altri donatori non erano presenti e spesso ha assunto un ruolo di coordinatore e catalizzatore.

Per il suo peso finanziario, la Commissione può esercitare la leadership politica e imporre un approccio più coordinato e coerente ai partner esecutivi. Un esempio a questo riguardo è costituito dalla valutazione delle modalità di trasferimento, da cui emerge che, anche grazie alle iniziative della Commissione volte allo sviluppo della capacità e alle sue strategie di finanziamento basate su elementi oggettivi, i trasferimenti di denaro sono un elemento sempre più comune della risposta umanitaria, in grado di rafforzare l'efficienza e l'efficacia degli aiuti umanitari.

Inoltre, la forte presenza locale della Commissione le permette di avere una visione globale dei complessi bisogni sul campo e la sua neutralità le assicura una maggiore flessibilità e il potere di agire per conto dei più vulnerabili, come risulta evidente in particolare nel Sahel e nell'Africa occidentale costiera. La Commissione è apprezzata dagli altri donatori per le sue competenze tecniche e la sua capacità di coordinamento.

La possibilità di utilizzare la "dotazione B" del Fondo europeo di sviluppo³⁰ offre l'opportunità di conseguire un valore aggiunto dell'UE congiuntamente, dato che questo strumento di finanziamento aiuterebbe a coordinare la programmazione congiunta tra le azioni di aiuto umanitario e di sviluppo della Commissione. Tuttavia, i risultati di alcune valutazioni (in particolare quella relativa al Pakistan) indicano che questo potenziale valore aggiunto UE non è sfruttato: se le priorità e la programmazione fossero più

³⁰ Il Fondo europeo di sviluppo (FES) è il principale strumento geografico dell'UE dedicato alla cooperazione allo sviluppo; l'11° FES ha a disposizione 30,5 miliardi di EUR per il periodo 2014-2020. La dotazione B è destinata a bisogni imprevisti.

allineate ("LRRD"), i risultati dei progetti di aiuto umanitario potrebbero in qualche caso essere promossi meglio e ripresi da azioni di sviluppo.

Alcuni partner ritengono che in Pakistan la Commissione potrebbe usare meglio il suo peso e la sua posizione per esercitare pressioni sul governo e auspicano un accesso migliore agli aiuti umanitari, sottolineando le questioni principali che interessano la comunità umanitaria.

4. Efficacia

Per l'Africa occidentale costiera, la valutazione ha confermato l'efficacia complessiva delle operazioni finanziate dalla Commissione, che ha erogato fondi per settori cruciali, mobilitato partner e fornito sostegno alla capacità complessiva del sistema umanitario. Tuttavia, la riduzione dei rischi di catastrofi ha ricevuto scarso sostegno dalla Commissione (e da altri donatori), se si considera che le strategie, i programmi e le attività di riduzione dei rischi di catastrofi rivestono grande rilevanza per la regione ed è necessario un chiaro impegno a favore di attività di preparazione.

Per quanto riguarda il Sahel, la valutazione indica che la mortalità infantile si è ridotta nel periodo esaminato. Nel complesso, i contributi più significativi della Commissione sono stati l'incremento della presenza di centri sanitari che offrono trattamenti nutrizionali e il numero di bambini di età inferiore ai cinque anni esaminati e trattati. Inoltre, la strategia per il Sahel ha avuto un ruolo molto importante collegando l'aiuto al risanamento e allo sviluppo (LRRD) e vi sono diversi esempi di cooperazione proficua con le azioni di sviluppo della Commissione e con altri attori che operano in questo campo. Anche per quanto riguarda la presa in carico dei risultati degli aiuti umanitari della Commissione da parte dei governi, vi sono stati cambiamenti notevoli nell'atteggiamento dei governi relativamente all'accettazione della malnutrizione come una patologia e una questione da affrontare a livello nazionale. L'LRRD dovrebbe comunque essere ulteriormente rafforzato nella regione per promuovere l'impatto e la sostenibilità, che sono oggetto di raccomandazioni da parte dei valutatori.

La decisione della Commissione di sostenere operazioni di gestione a distanza in aree della Siria controllate da gruppi di opposizione armati e di agire contemporaneamente per mitigare i rischi che questo comporta le ha consentito di fornire un'assistenza efficace e in grado di salvare vite umane ad alcune delle popolazioni più vulnerabili in aree difficili da raggiungere. Unito all'assistenza della Commissione all'interno delle zone controllate dalle forze governative, l'impegno nelle operazioni di gestione a distanza ha permesso alla Commissione di fornire un'assistenza imparziale e basata sui bisogni in situazioni difficili.

La nota della Commissione sulla gestione a distanza³¹ è ancora vista da molti partner come un fattore primario dell'agenda politica in questo ambito. Dall'esame delle operazioni finanziate dalla Commissione in Siria emerge che le indicazioni contenute nella nota sono state ampiamente seguite da tutti i partner.

In Pakistan la Commissione è riuscita nella grande maggioranza dei casi a conseguire i suoi obiettivi e a finanziare i partner affinché ottenessero risultati che non sarebbero stati in grado di raggiungere senza il finanziamento dell'UE. Il sostegno per la nutrizione finanziato dalla Commissione nella provincia del Sindh è stato considerevole e ha contribuito a porre in evidenza un problema perdurante di malnutrizione cronica

³¹ http://ec.europa.eu/echo/files/partners/humanitarian_aid/Remote_Management_instructions.pdf

identificato all'epoca della risposta alle inondazioni del 2010. La Commissione ha anche contribuito a coinvolgere altri donatori nonché la DG DEVCO, che ha analizzato alla radice il problema della malnutrizione in quest'area. Tuttavia, la valutazione ha anche rilevato alcune critiche dei partner alla Commissione riguardanti la tempestività dei suoi finanziamenti, che è una condizione indispensabile per una risposta efficace e significativa. Inoltre, il coordinamento limitato con altri servizi della Commissione e con l'Autorità nazionale per la gestione delle catastrofi ha avuto ripercussioni sulla capacità della Commissione di promuovere efficacemente in Pakistan prospettive di aiuto umanitario a più lungo termine e l'LRRD.

5. Efficienza

Sebbene sia in fase di elaborazione un approccio per valutare l'efficacia degli aiuti umanitari rispetto ai costi, la Commissione non può ancora contarvi e i valutatori hanno faticato a formulare indicazioni solide a questo riguardo.

Per la Siria i valutatori hanno concluso che la Commissione ha in genere fornito motivazioni logiche per la sottoassegnazione di fondi ai paesi della regione; con la possibile eccezione della partecipazione ridotta della Turchia, il team per la Siria della Commissione è riuscito, utilizzando un bilancio relativamente modesto, a promuovere una serie ambiziosa di obiettivi strategici e ad esercitare un'influenza superiore al previsto sulla risposta complessiva. Questo risultato è stato ottenuto in parte grazie alla buona collaborazione con altri strumenti di finanziamento dell'UE che hanno consentito un impiego più mirato del bilancio umanitario. Il collegamento tra le decisioni di finanziamento della Commissione e i bisogni dei beneficiari in Siria è tuttavia opaco e sembra essere stato sensibile a influenze politiche.

Per il Sahel i valutatori hanno potuto affermare con ragionevole certezza che il denaro è stato speso bene, visto il contributo della strategia per il Sahel alla riduzione della mortalità. Hanno però fatto presente che è difficile dire se i risultati avrebbero potuto essere ottenuti anche con finanziamenti inferiori. Com'è inevitabile, sono emersi degli insegnamenti (ad esempio sull'efficienza di progetti specifici su vasta scala e sulle carenze del programma attuale) e tali insegnamenti potrebbero essere utilizzati per migliorare ulteriormente l'efficienza.

Nell'Africa occidentale costiera, la valutazione ha confermato l'efficienza dell'approccio "multi-paese/transfrontaliero" che ha permesso ai partner della Commissione di assistere meglio le popolazioni che si spostano tra un paese e l'altro, mettendo a frutto la loro conoscenza del contesto, delle capacità e dei vincoli nei diversi paesi. L'integrazione di questa dinamica transfrontaliera è destinata a rafforzare la capacità delle comunità da una parte all'altra della frontiera di assorbire gli choc (resilienza). Inoltre, per la Costa d'Avorio (il paese dell'Africa occidentale costiera cui è stata assegnata la parte più consistente del bilancio durante il periodo considerato), vista la situazione creata dalla crisi e il numero di persone interessate (5,9 milioni registrati nel 2012 nelle regioni occidentali più colpite; si ritiene che quasi 4 milioni di persone vivano nei due quartieri più colpiti da Abidjan), si può ragionevolmente concludere che la Commissione, principale donatore umanitario, ha ottenuto un'efficacia elevata rispetto ai costi, sulla base dell'assenza di eccesso di mortalità e dell'efficacia degli approcci mirati al sostentamento e alla coesione sociale.

Per l'Africa occidentale costiera, sebbene la mancanza di dati completi e comparabili non permetta di effettuare confronti dell'efficacia rispetto ai costi, il team di valutazione ha ritenuto che il livello di efficacia sia proporzionato alle risorse investite e alla capacità di

risposta dei partner. Le risorse mobilitate sono risultate adeguate rispetto ai bisogni, in particolare in termini di reintroduzione di servizi e materiali sanitari, ma anche per la coesione sociale e la protezione.

Per quanto riguarda il Pakistan, i risultati sia qualitativi sia quantitativi del finanziamento dell'UE sono stati soddisfacenti rispetto agli obiettivi predefiniti. Il finanziamento dell'UE consente inoltre ai partner di utilizzare un ventaglio di approcci, anziché un unico approccio universale: cibo o denaro in cambio di lavoro, buoni acquisto, forniture dirette con il coinvolgimento dei beneficiari e molto spesso delle autorità distrettuali. La Commissione ha promosso, finanziato e utilizzato un approccio basato su consorzi con due consorzi, uno dei quali è stato creato su impulso della Commissione con sei importanti ONG internazionali che lavorano insieme ed è stato finanziato al 100% dalla Commissione durante il periodo in esame. L'obiettivo era contribuire a migliorare i risultati, utilizzare economie di scala con un uso comune delle risorse, assicurare standard che utilizzino i migliori approcci di ognuna di queste organizzazioni e ridurre il livello di spese generali migliorando in questo modo l'efficienza.

Tuttavia, sulle azioni della Commissione per il Pakistan pesano ancora le critiche di eccessiva burocrazia formulate da alcuni partner; tale elemento va preso in considerazione nella valutazione dell'efficienza degli interventi finanziati dalla Commissione.

Quanto alla scelta della modalità di trasferimento, che influisce fortemente sull'efficienza e sull'efficacia rispetto ai costi, la Commissione ha promosso l'uso di trasferimenti in denaro nel corso del periodo esaminato. La valutazione delle modalità di trasferimento ha confermato, al pari della valutazione relativa alla Siria, che la politica dell'UE è stata appropriata e quindi che l'utilizzo dei trasferimenti in denaro in alcuni contesti e in alcune situazioni ha aumentato l'efficienza delle azioni finanziate dalla Commissione.

D) Principali raccomandazioni dei valutatori esterni

- La Commissione dovrebbe destinare ulteriori finanziamenti alla riduzione dei rischi di catastrofi e al collegamento tra aiuto, risanamento e sviluppo (LRRD), per accrescere l'impatto e la sostenibilità delle sue azioni. Si dovrebbero promuovere sinergie tra l'aiuto umanitario e le azioni per lo sviluppo al fine di ridurre la pressione su finanziamenti umanitari limitati senza compromettere i principi umanitari. Al tempo stesso, si dovrebbero rafforzare gli sforzi di sensibilizzazione nei confronti dei governi, degli attori dello sviluppo e di altri donatori, al fine di assicurare la continuazione e l'ulteriore sviluppo di quanto ottenuto dalla Commissione.
- La Commissione dovrebbe formulare obiettivi a medio termine per i suoi interventi, sulla base di una teoria incentrata sul cambiamento, al fine di rafforzare l'approccio strategico. Inoltre, per utilizzare nel migliore dei modi risorse limitate, la Commissione dovrebbe esaminare opzioni in grado di conseguire risparmi in termini di efficienza rispetto ai costi attraverso l'erogazione di finanziamenti più prevedibili ad agenzie che svolgono un ruolo fondamentale nella risposta.
- Tenendo conto del quadro di Sendai, la Commissione dovrebbe rafforzare il suo approccio alla riduzione dei rischi di catastrofi e alla prevenzione sviluppando una strategia chiara per queste azioni, basata su un approccio fondato sulla comunità e sugli sforzi volti a far sì che i governi riprendano e sviluppino ulteriormente quanto conseguito dai progetti finanziati dalla Commissione.

- La Commissione dovrebbe fornire o promuovere la fornitura di risorse adeguate e prevedibili corrispondenti ai bisogni umanitari.
- La Commissione dovrebbe promuovere ulteriormente l'uso di trasferimenti in denaro per rispondere ai bisogni di base.

La Commissione esaminerà queste raccomandazioni e ove occorra individuerà azioni per darvi seguito.

Allegato 2: esecuzione del bilancio 2015 per l'aiuto umanitario e la protezione civile³²

Regione/paese	Importo in milioni di EUR	%
Africa	660	41,6%
Sudan e Sud Sudan	159	
Africa centrale	92	
Grandi Laghi	62	
Corno d'Africa	171	
Africa meridionale, Oceano Indiano	20	
Africa occidentale	141	
Africa settentrionale	16	
Medio Oriente e paesi confinanti con l'Europa	560	35,3%
Medio Oriente	529	
Paesi confinanti con l'Europa	32	
Asia, Pacifico	130	8,2%
Asia sud-occidentale e centrale	103	
Asia sud-orientale e Pacifico	26	
America centrale e meridionale, Caraibi	63	3,9%
America centrale e meridionale	29	
Caraibi	34	
Catastrofi mondiali	39	2,5%
Protezione civile	57	3,6%
Volontari dell'Unione per l'aiuto umanitario	7	0,4%
Operazioni complementari e sostegno	72	4,6%
TOTALE	1 587	100%

³² Per la protezione civile, le cifre riportate nella tabella non sono ripartite per paese/regione.