



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 20.4.2005
COM(2005) 137 definitivo

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

Migliorare il meccanismo comunitario di protezione civile

1. CONTESTO E FINALITÀ

1.1. Contesto

Il meccanismo comunitario di protezione civile sostiene e agevola la mobilitazione di aiuti essenziali di protezione civile per soddisfare le necessità più immediate dei paesi colpiti da una calamità. Il contributo che fornisce è il risultato degli insegnamenti e dell'esperienza acquisiti nel corso di numerose catastrofi avvenute nel tempo all'interno e all'esterno dell'UE, come le inondazioni che hanno colpito l'Europa centrale (2002) e la Francia (2003), l'incidente della Prestige (2002), i terremoti in Algeria (2003), Iran (2003) e Marocco (2004), gli incendi boschivi divampati in Francia e in Portogallo (rispettivamente nel 2003 e nel 2004) e l'esplosione di Asunción (2004). Di recente la Svezia e l'Albania hanno chiesto l'intervento del meccanismo per far fronte, rispettivamente, alle conseguenze di tempeste e bufere di neve di notevole entità.

Il meccanismo è intervenuto con rapidità ed efficacia durante l'emergenza asiatica dello tsunami del dicembre 2004. L'intervento – il più rilevante dalla sua nascita – ha messo in luce altre sfaccettature della risposta europea alle catastrofi che non erano emerse così chiaramente durante le emergenze precedenti.

Da più parti si riconosce la necessità di rafforzare ulteriormente la capacità di risposta della protezione civile dell'Unione. Partendo da questa constatazione la Commissione ha proposto di creare uno strumento finanziario per la reazione rapida e la preparazione alle emergenze gravi¹, inteso a garantire il quadro normativo necessario per finanziare le operazioni di protezione civile. La presente comunicazione illustra altre misure che possono rafforzare il contributo dell'Unione in questo settore.

1.2. Le richieste del Consiglio e del Parlamento europeo

Nella riunione straordinaria del 7 gennaio 2005 il Consiglio "Affari generali e relazioni esterne" ha deciso di esaminare la possibilità di migliorare il meccanismo, compresa la sua capacità analitica, e di sviluppare una capacità di risposta rapida dell'UE in caso di calamità. Inoltre, il piano d'azione dell'UE adottato il 31 gennaio 2005 dopo lo tsunami che ha colpito l'Oceano Indiano, evidenzia i principali settori d'intervento, vari dei quali riguardano direttamente la protezione civile.

Le richieste del Consiglio coincidono con l'invito del Parlamento europeo a favore della "creazione di un pool di unità specializzate civili di protezione civile equipaggiate con idoneo materiale, che dovrebbero seguire una formazione comune ed essere disponibili in caso di disastri naturali, umanitari, ambientali o connessi a rischi industriali, all'interno dell'Unione o nel resto del mondo"².

Contemporaneamente vari Stati membri hanno presentato proposte per migliorare la capacità di risposta dell'UE nel settore della protezione civile: pur differenziandosi nei particolari,

¹ COM(2005) 113 def. del 6.4.2005.

² Risoluzione del Parlamento europeo, del 13 gennaio 2005, sulla recente catastrofe provocata dallo tsunami nell'Oceano Indiano.

tutte sembrano convergere sull'idea di migliorare il meccanismo esistente piuttosto che creare strutture aggiuntive che ricalcano quelle esistenti.

1.3. Finalità della presente comunicazione

La presente comunicazione riguarda in particolare il meccanismo comunitario di protezione civile, che può essere attivato sia all'interno dell'UE che in paesi terzi, e illustra sinteticamente le varie soluzioni proposte dalla Commissione per rispondere alle richieste del Consiglio in materia di protezione civile, procedendo a due diversi livelli.

Nell'immediato, l'intervento si concentrerà sul miglioramento del meccanismo e sulla massima valorizzazione dell'impatto dell'aiuto che presta nell'ambito del quadro normativo in vigore. Le misure illustrate al punto 3 dovrebbero consentire di dimostrare in maniera più evidente la solidarietà europea nell'immediato futuro senza modificare gli strumenti legislativi esistenti.

Accanto a questa soluzione vengono proposte riforme strutturali del meccanismo, finalizzate a sviluppare una più forte capacità di protezione civile che consenta all'Unione di mobilitarsi in maniera più rapida ed efficace nell'eventualità di qualsiasi tipo di catastrofe che possa avvenire in futuro. Queste riforme, illustrate al punto 4, richiederanno invece una modifica della decisione del Consiglio che istituisce il meccanismo.

Nel proporre le suddette misure per rafforzare il meccanismo la Commissione intende anche aumentare le sinergie e la complementarietà tra questo e altri strumenti che possono intervenire per i vari tipi di eventi che l'UE può trovarsi a combattere, sia al suo interno che al di fuori del suo territorio, rendendo così più coerente la capacità di risposta globale dell'UE alle calamità.

1.4. Ambito di applicazione della comunicazione

La presente comunicazione tratta esclusivamente l'assistenza della protezione civile nell'ambito del meccanismo. L'intervento della protezione civile serve a prestare soccorsi nelle ore e nei giorni immediatamente successivi ad una catastrofe³. Come gli aiuti umanitari della CE, la protezione civile serve a salvare vite e ad alleviare gli effetti di una calamità nei primissimi giorni. Si differenzia, tuttavia, dagli aiuti umanitari della Comunità in quattro aspetti: i soccorsi della protezione civile possono rispondere alle conseguenze ambientali di una calamità e all'impatto che essa ha sotto il profilo umanitario; la protezione civile presta assistenza attraverso squadre, esperti e attrezzature che sono forniti dai governi che aderiscono al meccanismo piuttosto che attraverso le organizzazioni umanitarie utilizzate da ECHO (come le agenzie specializzate dell'ONU, le organizzazioni della Croce rossa e le ONG); l'intervento della protezione civile può essere mobilitato sia all'interno che all'esterno dell'UE e il meccanismo può essere infine uno strumento per agevolare e sostenere le operazioni di gestione delle crisi nell'ambito della PESC.

³ In genere comprende gli interventi di ricerca e soccorso, l'assistenza medica d'emergenza, gli interventi antincendio, la fornitura di vitto, alloggio e acqua. In funzione del tipo di calamità, spesso comprende anche tipi di assistenza più tecnica, come aerei antincendio (in caso di incendi boschivi o forestali), capacità di pompaggio (inondazioni), navi antinquinamento (sversamenti di petrolio) e strumenti di rilevamento e decontaminazione (in caso di incidenti chimici, biologici e nucleari).

La comunicazione tratta tutte le emergenze nelle quali può essere attivato il meccanismo, comprese cioè quelle che avvengono al di fuori dell'UE. Pur essendo diverse, le procedure applicabili per le calamità che avvengono nei paesi terzi⁴ e negli Stati membri hanno comunque alcuni elementi comuni che possono essere utilmente trattati in un'unica comunicazione.

Nella presente comunicazione non verrà approfondito l'aspetto della protezione delle infrastrutture critiche e delle misure di preparazione connesse e nemmeno le misure che limitano le conseguenze a medio termine degli attentati terroristici e che si rivelano necessarie per la salvaguardia della libertà, della sicurezza e della giustizia. Questi aspetti invece sono sviluppati nella proposta di decisione che istituisce il programma specifico "Prevenzione, preparazione e gestione delle conseguenze in materia di terrorismo", adottata il 6 aprile 2005⁵.

Il presente documento non contempla nemmeno l'assistenza finanziaria erogata agli Stati membri o ai paesi candidati colpiti da una calamità grave nell'ambito del fondo di solidarietà dell'UE esistente o della proposta sul nuovo fondo di solidarietà adottata anch'essa il 6 aprile 2005⁶. Quest'ultimo fondo intende finanziare l'assistenza destinata a garantire un rapido ritorno alla normalità nelle regioni colpite da un disastro e contribuisce al risarcimento delle vittime del terrorismo. Riguarda inoltre i soccorsi medici immediati e le misure finalizzate a proteggere le popolazioni contro rischi imminenti per la salute, ad esempio il costo dei vaccini, dei farmaci, dei prodotti, delle attrezzature e delle infrastrutture ad uso medico nel corso di un'emergenza.

2. L'ATTUALE CONTESTO IN MATERIA DI PROTEZIONE CIVILE

2.1. Strumenti giuridici per la protezione civile

Il quadro di cooperazione nel settore della protezione civile è attualmente rappresentato da due strumenti giuridici.

Il meccanismo comunitario di protezione civile⁷, istituito nell'ottobre del 2001, è uno strumento operativo creato per potenziare la preparazione e per attivare un'assistenza immediata della protezione civile in caso di calamità naturali o di disastri causati dall'uomo, compresi gli incidenti nucleari. Oggi 30 Stati aderiscono al meccanismo (l'UE a 25, la Bulgaria, la Romania, il Liechtenstein, la Norvegia e l'Islanda), per il quale ogni anno vengono stanziati finanziamenti appositi.

Il programma d'azione a favore della protezione civile⁸ finanzia attività finalizzate alla prevenzione, preparazione e risposta rapida e si conclude alla fine del 2006.

Per il periodo dal 2007 in poi la Commissione ha adottato una proposta di regolamento del Consiglio che istituisce uno strumento finanziario per la reazione rapida e la preparazione alle

⁴ Per gli interventi nei paesi terzi, cfr. in particolare l'articolo 6 della decisione 2001/792/CE, Euratom del Consiglio, del 23 ottobre 2001, che istituisce un meccanismo comunitario inteso ad agevolare una cooperazione rafforzata negli interventi di soccorso della protezione civile.

⁵ COM(2005) 124 def. del 6.4.2005.

⁶ COM(2005) 108 def. del 6.4.2005.

⁷ Decisione 2001/792/CE, Euratom del Consiglio.

⁸ Decisione 1999/847/CE del Consiglio, del 9 dicembre 1999, che istituisce un programma d'azione comunitario a favore della protezione civile.

emergenze gravi. La proposta costituirà la nuova base giuridica per erogare finanziamenti comunitari alle azioni e alle misure di protezione civile nel campo della preparazione e della risposta alle calamità che colpiscono l'UE e i paesi terzi aderenti al meccanismo. La base giuridica per il finanziamento delle attività di protezione civile al di fuori del territorio UE è rappresentata dalla proposta sullo strumento per la stabilità.

2.2. La funzione del meccanismo

L'elemento operativo centrale del meccanismo è il Centro di monitoraggio e informazione (CMI), di stanza presso la Commissione europea a Bruxelles. Attraverso il CMI, che è operativo 24 ore su 24, la Commissione può facilitare la mobilitazione di risorse di protezione civile da parte degli Stati membri in caso di emergenza.

Qualsiasi paese colpito da una calamità grave – all'interno o all'esterno dell'Unione – può chiedere aiuto attraverso il CMI. Il Centro trasmette immediatamente la richiesta a una rete di punti di contatto nazionali che informano il CMI della loro possibilità di offrire assistenza. Il CMI centralizza le risposte e informa lo Stato che ha chiesto l'intervento dell'assistenza disponibile. Il paese colpito sceglie il tipo di assistenza di cui ha bisogno e si mette in contatto con i paesi disposti ad intervenire. Il CMI può anche offrire un supporto tecnico, compreso un miglior accesso alle immagini satellitari, e può fungere da centro d'informazione, raccogliendo i dati e aggiornando periodicamente tutti i paesi partecipanti.

Le procedure applicabili sono diverse se l'intervento riguarda un paese dell'UE o meno. Per gli interventi all'interno dell'UE, lo Stato richiedente coordina i contributi messi a disposizione attraverso il meccanismo. Le operazioni di soccorso della protezione civile europea all'esterno dell'UE sono invece coordinate dalla Commissione e dalla Presidenza, in stretta consultazione tra loro. Tali operazioni possono essere interventi di assistenza autonomi o rappresentare un contributo ad un intervento che fa capo ad un'organizzazione internazionale; in tal caso il CMI opera in stretta cooperazione con ECHO ed eventualmente con l'OCHA (l'Ufficio delle Nazioni Unite per il coordinamento degli affari umanitari), che ha il compito di garantire il coordinamento complessivo dei soccorsi internazionali. Sempre per gli interventi al di fuori dell'UE il CMI può inviare sul posto, nel giro di poche ore, esperti in grado di valutare le esigenze del momento, di coordinare le operazioni di protezione civile e di mettersi in contatto con le autorità competenti e le organizzazioni internazionali. La decisione di inviare esperti in materia di valutazione è presa in stretta consultazione con la Presidenza. L'utilizzo del meccanismo a sostegno delle operazioni di gestione delle crisi nell'ambito della PESC è subordinato a procedure specifiche⁹.

Il meccanismo è anche finalizzato a potenziare l'aspetto della preparazione. In questo si serve di un database contenente informazioni sulle capacità disponibili delle protezioni civili nazionali per interventi di assistenza. Il meccanismo può anche contare sui dati contenuti nel database militare compilato dallo Stato maggiore dell'Unione europea (SMUE), che offre un ampio quadro di tutte le risorse disponibili per gestire le conseguenze di una catastrofe. Gli esperti e i responsabili delle squadre d'intervento i cui nominativi sono inseriti nel database sulla protezione civile sono invitati a partecipare ad un programma di formazione comprendente corsi, esercitazioni e un sistema di scambio di esperti. Al momento si sta implementando un sistema comune di comunicazione e informazione per le emergenze

⁹ La dichiarazione congiunta Consiglio-Commissione del 29 settembre 2003 definisce le norme specifiche per l'utilizzo del meccanismo nelle operazioni di gestione delle crisi nell'ambito della PESC.

(*Common Emergency Communication and Information System* – CECIS) per garantire un'efficace condivisione delle informazioni disponibili tra il CMI e i punti di contatto nazionali.

3. MIGLIORARE IL MECCANISMO COMUNITARIO DI PROTEZIONE CIVILE

Il piano d'azione individua quattro settori nei quali è possibile perfezionare il meccanismo: miglioramento della preparazione degli interventi di protezione civile; potenziamento della capacità di analisi e valutazione; potenziamento del coordinamento e miglioramento dell'assistenza offerta ai cittadini dell'UE colpiti da una calamità al di fuori dell'Unione. Le seguenti misure possono essere adottate nell'ambito del quadro normativo attuale.

3.1. Rafforzare la preparazione

Gli investimenti degli ultimi anni in formazione, esercitazioni e preparazione sono serviti a garantire un'efficace mobilitazione dei soccorsi di protezione civile ai paesi colpiti da una catastrofe, sia sul territorio dell'UE che al di fuori di esso. Il piano d'azione insiste sulla definizione di scenari, sul rafforzamento dei programmi di formazione e su una maggiore interoperabilità, compresa l'interoperabilità tra settore civile e militare.

Valutazione delle capacità di protezione civile

Negli ultimi mesi la Commissione ha studiato scenari per poter individuare le risorse che gli Stati membri possono mettere a disposizione in caso di gravi atti terroristici in un altro paese. Questo esercizio consente agli Stati membri di determinare le lacune e i punti deboli che ancora caratterizzano l'assistenza di protezione civile europea e rappresenta un passo indispensabile per migliorare l'interoperabilità dei mezzi disponibili.

Questo lavoro deve essere portato avanti rapidamente ed esteso anche alle catastrofi naturali e di altro genere dove è più probabile che la protezione civile venga allertata. A tal fine è necessario che tutti gli Stati membri vi partecipino. La Commissione invita i pochi Stati membri che ancora non l'hanno fatto a fornire al più presto tutte le informazioni del caso.

La Commissione continuerà a mantenere contatti con lo Stato maggiore dell'Unione europea per contribuire ad una valutazione significativa di tutti i mezzi di protezione civile disponibili¹⁰.

Un approccio modulare

Nell'ambito dell'esercizio di definizione di scenari più ampi, la Commissione propone che ciascun paese partecipante individui in anticipo dei moduli autonomi e di allestimento rapido che può rendere disponibili – previa conferma – nell'ambito di un intervento europeo di protezione civile. Una volta definiti con precisione i moduli principali, i partecipanti saranno invitati a frequentare corsi di formazione e a partecipare ad esercitazioni al riguardo.

¹⁰ Nella comunicazione "Rafforzare la risposta dell'Unione europea alle calamità e alle crisi", la Commissione avanza proposte per potenziare i collegamenti tra la Commissione e lo Stato maggiore UE, compreso il distacco di funzionari di collegamento alla cellula civile-militare. COM(2005) 153 def. del 20.4.2005.

Per il futuro ciò potrebbe significare che il CMI potrebbe chiedere agli Stati membri di mobilitare moduli specifici. In questo modo il CMI sarà in grado di comporre pacchetti coerenti di interventi di soccorso nell'ambito della protezione civile, finalizzati in particolare alle esigenze specifiche che insorgono in ciascuna situazione di emergenza.

L'approccio modulare dovrebbe essere il logico sviluppo dell'attuale sistema, dove nella maggior parte degli Stati membri vi sono alcune équipes sempre disponibili ad intervenire in tempi molto rapidi. Questo sistema presenta inoltre il vantaggio di sfruttare al meglio i diversi tipi di competenze specialistiche disponibili nei vari Stati membri.

I moduli rappresenterebbero inoltre uno strumento importante per rafforzare la capacità internazionale di risposta alle catastrofi e consentirebbero all'UE di offrire pacchetti specifici predeterminati nell'ambito dei soccorsi di protezione civile ai paesi terzi. Nello sviluppo dell'approccio modulare si dovrà in particolare garantire la compatibilità e la complementarità con i moduli e gli standard elaborati nel contesto dell'ONU.

Formazione ed esercitazioni

I corsi di formazione e le simulazioni servono a rafforzare l'interoperabilità e a creare una cultura d'intervento comune. Le attività in questa direzione devono essere sviluppate di più e, se necessario, intensificate, ad esempio con formazioni ed esercitazioni apposite su aspetti specifici (come i metodi di valutazione) o riservate a gruppi di destinatari mirati. Va inoltre incoraggiata la partecipazione degli omologhi militari ai corsi di formazione e alle esercitazioni per incentivare l'interoperabilità tra il settore civile e militare. Saranno infine ricercate coerenza e sinergie con i sistemi di formazione già esistenti presso l'ONU o la Croce Rossa, per incentivare una cultura operativa comune e l'interoperabilità. Sarà infine favorita la partecipazione reciproca alle esercitazioni.

3.2. Analisi e valutazione delle necessità

Allarme rapido e analisi

A livello di protezione civile il rafforzamento dei legami tra il CMI e i sistemi di allarme rapido e i servizi di permanenza esistenti in ambito UE e ONU potrà aiutare a far guadagnare tempo prezioso. Al Centro devono pervenire tutti gli allarmi disponibili per le catastrofi naturali, perché deve essere in grado di determinare rapidamente se queste potrebbero comportare una richiesta di assistenza, riducendo così i tempi necessari per predisporre un intervento di protezione civile.

Il CMI dovrebbe anche essere in grado di monitorare continuamente gli sviluppi riguardanti le calamità, sfruttando al massimo tutte le fonti d'informazione disponibili¹¹. I nuovi sviluppi e le informazioni in arrivo devono essere esaminati immediatamente per valutarne il potenziale impatto e determinare le possibili necessità in termini di protezione civile. Le risorse scientifiche e tecnologiche disponibili a livello europeo, compresi i sistemi d'informazione e sorveglianza, daranno un contributo importante a queste attività.

¹¹ Tra le fonti d'informazione esistenti figurano, a titolo di esempio, le delegazioni dell'UE, la sala di crisi RELEX, la sala di crisi e gli esperti ECHO, il sistema ECURIE, sistemi come il GDAS messi a disposizione dal Centro comune di ricerca e dalla DG Ricerca e il sistema di allerta UNDAC.

A tal fine il CMI dovrà disporre di un vero sistema di permanenze funzionante 24 ore su 24¹² che garantisca una risposta immediata alle emergenze e dotato del personale di supporto sufficiente per assicurare un'adeguata presenza di persone in tutte le fasi di un evento.

Potenziare la valutazione delle esigenze sul posto

Uno degli insegnamenti principali che si possono trarre dalla recente catastrofe dello tsunami è la necessità di potenziare la capacità di valutazione sul luogo del disastro per individuare le esigenze specifiche nei settori di specializzazione della protezione civile. Tutto questo avverrà ovviamente in stretta cooperazione e complementarietà con le équipes di ECHO presenti sul posto per le emergenze umanitarie e con le équipes delle Nazioni Unite o altre squadre di valutazione sul posto. Rafforzando la capacità dell'UE di valutare le esigenze di protezione civile si dovrebbe potenziare l'attuale capacità internazionale, razionalizzando da un lato il contributo dell'UE alle attività dell'ONU e sviluppando dall'altro una maggiore capacità all'interno dell'Unione.

In funzione dell'entità del disastro in futuro il CMI dovrebbe essere in grado di inviare piccole squadre responsabili della valutazione (5 persone circa) e non singoli esperti. Perché ciò sia possibile gli Stati membri devono comunicare in anticipo al CMI i nominativi di tutti gli esperti che possono mettere a disposizione per missioni a breve termine e devono confermare la disponibilità di questi ultimi nelle primissime fasi di un'emergenza.

Occorre inoltre riesaminare i metodi e gli standard di valutazione, alla luce di metodi e standard riconosciuti ed elaborati dall'ONU o da altri, perché solo in questo modo si riuscirà a sviluppare una strategia uniforme per valutare i bisogni in termini di protezione civile nell'ambito del meccanismo.

Anche la qualità delle valutazioni può essere ulteriormente migliorata con formazioni specifiche per gli esperti del campo. In particolare, la formazione dovrebbe incentrarsi sul coordinamento con l'ONU, ECHO, la Federazione internazionale della Croce Rossa ed altri esperti nonché sui metodi e gli standard di valutazione.

Infine, come già deciso dal Consiglio il 4 ottobre 2004, la Commissione preparerà distintivi comuni per identificare il personale sul posto che interviene nell'ambito del meccanismo. Questa iniziativa servirà a creare un senso di appartenenza ad una forza di protezione civile dell'UE e a rendere più visibile la presenza dell'UE sul luogo della catastrofe.

3.3. Maggior coordinamento

Il Consiglio ha invitato la Commissione a proporre soluzioni per migliorare il coordinamento dei contributi degli Stati membri, sia come operazione autonoma dell'Unione che come contributo collettivo dell'UE ad un'operazione condotta sotto l'egida di un'altra organizzazione.

Un'assistenza europea coordinata nell'ambito della protezione civile

¹² Attualmente il CMI è disponibile 24 ore su 24, 7 giorni su 7, grazie a personale reperibile in grado di prendere servizio nel giro di 30 minuti, in collaborazione con la direzione Sicurezza della Commissione.

Una risposta pienamente concertata dell'UE impone in primo luogo che gli Stati membri collaborino nell'ambito del meccanismo. L'intervento a seguito dell'emergenza asiatica ha messo in evidenza notevoli differenze di approccio da parte degli Stati membri. Occorre un impegno chiaro a collaborare a livello europeo – a sostegno delle Nazioni Unite e del paese colpito – se si vuole realizzare appieno tutte le potenzialità del meccanismo.

Alla ricerca della complementarità e del coordinamento con le Nazioni Unite

Quando interviene in paesi terzi l'Unione deve poter integrare le attività intraprese dalle autorità nazionali o locali e dare un contributo generale alle attività di soccorso internazionali coordinate dall'ONU. Per gli interventi al di fuori dell'UE si riconosce a pieno titolo il ruolo di leadership dell'OCHA a livello di coordinamento. Durante tutta la tragedia asiatica il meccanismo ha operato in stretta consultazione con l'OCHA e il suo personale in loco. La cooperazione e il coordinamento con l'ONU, già in atto sulla base di un accordo sottoscritto nel 2004¹³, saranno mantenuti e ulteriormente rafforzati in tutti i principali settori operativi della risposta alle catastrofi, sia sul posto sia a livello di sedi centrali. La Commissione garantirà la piena esecuzione dell'accordo con l'OCHA per sfruttare al massimo le risorse disponibili e garantire una risposta coordinata alle catastrofi che colpiscono i paesi terzi.

Alla ricerca della complementarità e del coordinamento con gli aiuti umanitari

In molte situazioni di emergenza la protezione civile interviene per rispondere alle esigenze umanitarie e dà un contributo all'intervento umanitario più ampio. Per questo è fondamentale che gli interventi della protezione civile vengano strettamente coordinati con gli operatori degli aiuti umanitari in tutte le fasi operative.

In ambito comunitario il meccanismo opera in stretto contatto con ECHO, sia sul posto che a livello centrale, per garantire una risposta globale europea alle emergenze improvvise. Le procedure operative della Commissione evidenziano già, e continueranno a farlo, la necessità di potenziare le sinergie e la complementarità tra l'aiuto umanitario e i soccorsi di protezione civile offerti dalla CE, in funzione delle rispettive competenze specifiche e dei vantaggi comparativi. Si è già cominciato a lavorare sugli insegnamenti comuni tratti, mentre verrà approfondito il collegamento sul piano operativo dalla fase di pianificazione alla realizzazione pratica, in modo da fornire un'adeguata risposta comune quando i due strumenti vengono attivati per lo stesso evento.

Rafforzare la capacità di pianificazione operativa

Occorre rafforzare la capacità di pianificazione operativa del CMI, cosicché quest'ultimo potrà svolgere un ruolo più determinante a livello di pianificazione e coordinamento dei trasporti, della distribuzione e della prestazione dell'assistenza di protezione civile degli Stati membri, all'interno e all'esterno dell'UE.

Potenziare il coordinamento in loco

¹³ Scambio di lettere tra l'Ufficio delle Nazioni Unite per il coordinamento degli affari umanitari (UNOCHA) e la Commissione delle Comunità europee in merito alla cooperazione nell'ambito degli interventi di risposta in caso di calamità (nell'eventualità di interventi simultanei in un paese colpito da calamità), 27-28 ottobre 2004.

Per gli interventi al di fuori del territorio dell'UE alla maggiore capacità esistente presso il quartier generale deve corrispondere un'altrettanto forte capacità di coordinamento in loco. Per un miglior coordinamento dell'assistenza europea di protezione civile occorre un più forte coordinamento sul posto degli aiuti europei che, a sua volta, dovrebbe rafforzare la capacità delle autorità locali e dell'ONU di coordinare i soccorsi garantendo la presenza di un unico punto di contatto per tutta l'assistenza di protezione civile assicurata dall'UE. Il coordinamento potrebbe riguardare l'arrivo, la distribuzione e la prestazione dei soccorsi europei e il coordinamento con i soggetti esterni come le agenzie dell'ONU e le ONG locali e internazionali.

Coordinamento con gli omologhi militari

L'utilizzo delle risorse militari a sostegno delle operazioni di protezione civile condotte al di fuori dell'UE deve fondarsi sulle norme internazionali applicabili, in particolare le cosiddette linee guida di Oslo del 1994 sull'utilizzo dei mezzi di difesa militari e civili in risposta alle calamità naturali (*Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets (MCDA) in Disaster Relief*) e le linee guida dell'ONU del 2003 (*Use of MCDA in Complex Emergencies*), nel rispetto del ruolo di coordinamento globale affidato eventualmente all'ONU.

L'emergenza dello tsunami ha comunque messo in luce il potenziale valore del contributo militare in catastrofi di grandi dimensioni, oltre che la necessità di garantire un maggior coordinamento con le controparti militari. Ove sia necessario e opportuno utilizzare mezzi militari ai sensi delle linee guida internazionali, il meccanismo deve poter contare su mezzi militari per gli interventi di soccorso civili effettuati nel suo ambito.

Si rammenta che il 17 maggio 2004 il Consiglio ha adottato le modalità per mettere a disposizione del meccanismo il database militare, comprese le procedure per l'impiego di mezzi militari in caso di attentati terroristici all'interno dell'Unione. Secondo tali procedure, il meccanismo inoltra tutte le richieste di aiuto ai punti di contatto nazionali designati in materia di protezione civile, che a loro volta comunicano la disponibilità di mezzi e capacità militari per l'intervento di assistenza richiesto. Procedure analoghe dovrebbero essere adottate anche per catastrofi di altro genere, affinché i mezzi militari possano essere mobilitati più rapidamente e utilmente in caso di necessità.

È inoltre possibile migliorare l'accesso ai mezzi militari dell'UE utilizzando meglio il database dei mezzi militari dell'UE. La comunicazione della Commissione sul rafforzamento della risposta dell'Unione europea alle calamità e alle crisi¹⁴ mette in luce come la definizione di specifici scenari di pianificazione in collaborazione con la cellula di pianificazione civile-militare possa contribuire a conseguire questo obiettivo.

Rafforzare il coordinamento all'interno della Commissione

L'esperienza della catastrofe asiatica ha messo in luce l'importanza del coordinamento tra i servizi della Commissione. Il 20 ottobre 2004 la Commissione ha annunciato la creazione del sistema ARGUS e di un centro di crisi centralizzato¹⁵. La Commissione sta inoltre esaminando le proprie procedure interne per garantire di poter intervenire in maniera efficace e coerente in caso di emergenza.

¹⁴ COM(2005) 153 def. del 20.4.2005.

¹⁵ COM(2004) 701 def. del 20.10.2004.

Per meglio coordinare gli interventi europei di protezione civile è anche necessario sfruttare tutta l'assistenza disponibile per far fronte ai bisogni dei paesi colpiti. Come ha dimostrato l'esperienza dello tsunami, è evidentemente necessario potenziare la capacità di trasporto dell'assistenza europea. La decisione del Consiglio che istituisce il meccanismo consente già al CMI di garantire il trasporto dell'assistenza di protezione civile. Lo strumento finanziario per la risposta rapida e la preparazione alle emergenze gravi proposto di recente dovrebbe finanziare, se adottato, una parte dei suddetti costi di trasporto in caso di calamità all'interno dell'UE o nei paesi che partecipano al meccanismo¹⁶. I costi di trasporto connessi all'assistenza di protezione civile prestata a paesi terzi rientrano invece nell'ambito dello strumento per la stabilità proposto.

3.4. Il meccanismo e le esigenze della PESC

Il Consiglio europeo di Feira ha definito la protezione civile uno dei settori prioritari nei quali è necessario rafforzare la capacità dell'UE di gestire le crisi in ambito civile. Il meccanismo comunitario svolge un ruolo importante per creare tale capacità. La Commissione ricorda la dichiarazione congiunta del 29 settembre 2003, che istituisce le procedure per il ricorso al meccanismo comunitario nelle operazioni di gestione delle crisi nell'ambito della PESC. La Commissione continuerà a collaborare con il Consiglio per garantire che il meccanismo soddisfi pienamente le esigenze delle future operazioni intraprese nell'ambito della PESC.

3.5. Maggiore assistenza ai cittadini dell'UE

Infine, il Consiglio ha evidenziato la necessità di migliorare l'assistenza prestata ai cittadini europei colpiti da una calamità al di fuori del territorio dell'Unione e ha invitato a discutere del ruolo che, in quest'ambito, potrebbero svolgere gli strumenti esistenti.

Dall'esperienza asiatica è emerso che la cooperazione tra le autorità responsabili della protezione civile e le autorità consolari può essere reciprocamente vantaggiosa quando si interviene al di fuori dell'Unione. Grazie alla rete operativa 24 ore su 24 che collega le amministrazioni degli Stati membri, il meccanismo può fornire un utile aiuto operativo, soprattutto consentendo lo scambio di informazioni sulle équipes di identificazione delle vittime e sulle esigenze di rimpatrio e di evacuazione (a scopo medico) di tutti gli Stati membri. Il CMI ha inoltre incoraggiato gli Stati membri a utilizzare gli aerei adibiti al trasporto degli aiuti per il rimpatrio dei cittadini europei, creando così un ponte tra l'assistenza convenzionale nel campo della protezione civile e la cooperazione consolare. Se opportuno e utile, la Commissione è disposta a mettere a disposizione il meccanismo per queste nuove funzioni.

4. INIZIATIVE DI LUNGO TERMINE PER LO SVILUPPO DELLA CAPACITÀ DI PROTEZIONE CIVILE DELL'UNIONE EUROPEA

Il Consiglio ha invitato la Commissione a formulare proposte che consentano all'Unione di fare un passo in avanti di qualità nell'ambito della protezione civile e a sviluppare capacità più solide. Il piano d'azione dell'UE del 31 gennaio 2005 descrive gli aspetti specifici da prendere in considerazione a tal fine, quali il raggruppamento delle risorse, i rapporti con il

¹⁶ COM(2005) 113 def. del 6.4.2005.

CMI e con ECHO e tra i vari Stati membri (ad esempio tramite un sistema d'informazione on line), il coordinamento delle risorse militari a sostegno degli interventi di protezione civile e le strutture di coordinamento da istituire sul posto.

Il meccanismo, che è stato in grado di mobilitare rapidamente l'assistenza di protezione civile in situazioni molto diverse, può dare un contributo alla capacità di risposta rapida complessiva dell'UE. Oltre alle proposte già indicate, si suggerisce di procedere a riforme strutturali del meccanismo, per potenziarne la capacità di risposta.

4.1. Mettere in comune le risorse di protezione civile

La decisione del Consiglio che istituisce il meccanismo comunitario di protezione civile nella sua forma attuale consente già agli Stati membri di mettere in comune le risorse di protezione civile su scala europea. Come già indicato, la valutazione delle capacità in funzione di vari scenari permetterà agli Stati membri di evidenziare le carenze dell'attuale capacità di assistenza messa a disposizione attraverso il meccanismo comunitario.

Se l'insieme degli strumenti e delle capacità nazionali non è sufficiente a far fronte alle eventuali necessità che si profilano, occorre prendere altri provvedimenti per aumentare le capacità in termini di protezione civile a livello nazionale o, viceversa, per garantire che le risorse vengano meglio raggruppate a livello europeo. A tal fine è necessaria una base giuridica chiara e la volontà degli Stati membri di mettere a disposizione un maggior numero di risorse di protezione civile per prestare soccorso ad altri paesi e di condividere informazioni su tali risorse.

Il nuovo strumento che modifica la decisione del Consiglio che istituisce il meccanismo e che verrà proposto nel 2005 dovrebbe essere il punto di partenza per definire obiettivi quantificati riguardanti le risorse di protezione civile disponibili a livello europeo per portare assistenza agli Stati membri e ai paesi terzi in stato di necessità.

4.2. Verso un approccio proattivo

Quando si tratta di intervenire al di fuori dell'UE, le recenti esperienze dimostrano che si può perdere del tempo prezioso tra il momento in cui avviene la catastrofe e il momento in cui perviene la richiesta formale di aiuto.

Il rafforzamento della capacità di analisi del CMI può aprire la strada ad una strategia più proattiva nel momento in cui si viene a conoscenza di una calamità. In futuro il CMI potrebbe essere incaricato di informare un paese terzo – attraverso le delegazioni UE, gli esperti UE sul posto o altri canali diplomatici – della possibilità di chiedere assistenza ogni volta che c'è un'evidente necessità di un intervento della protezione civile. In questo modo si potrà ridurre il lasso di tempo tra il verificarsi dell'evento e l'invio dei soccorsi. Se il paese colpito non chiede assistenza non si potrà intervenire in altro modo.

4.3. Moduli in stand-by

Oggi ciascuno Stato membro decide, su base volontaria e per ogni caso specifico, se è in grado o meno di prestare l'assistenza richiesta in termini di protezione civile. Con questo sistema la velocità dell'intervento europeo di protezione civile dipende dalle modalità nazionali di decisione di 25 Stati membri.

In futuro, seguendo l'approccio modulare descritto al punto 3.1, gli Stati membri potrebbero fare un altro passo avanti e decidere di mantenere un numero ridotto di moduli principali in stand-by permanente per interventi di protezione civile europei. Gli Stati membri potrebbero anche raggiungere un accordo politico – prima di un'eventuale emergenza – e decidere di mobilitare questi moduli in stand-by ogni volta che l'autorità europea responsabile ne richieda lo spiegamento immediato. In questo modo alcuni moduli essenziali sarebbero sempre pronti per l'invio e si ridurrebbe così sensibilmente il tempo necessario per mobilitare l'apparato di assistenza di protezione civile.

Anche se gli Stati membri dovessero accordarsi in anticipo al fine di inviare queste équipes non appena ricevono una richiesta europea, si potrebbero prevedere disposizioni applicabili in situazioni di preminente necessità nazionale. In tal caso gruppi di Stati membri potrebbero, ad esempio, condividere l'onere di mantenere alcuni moduli chiave in stand-by, garantendo così una disponibilità permanente su scala europea.

Queste unità dovranno essere completamente autosufficienti e operative in tempi rapidi. Sarà dunque necessario arrivare ad un chiaro accordo con gli Stati membri in merito ai termini e alle condizioni per il loro allestimento. L'interoperabilità delle unità – che dovrebbe rappresentare l'aspetto fondamentale di ogni intervento di protezione civile europeo – potrà essere garantita attraverso esercitazioni e attività di formazione: con queste premesse, esse potrebbero effettivamente essere il nucleo della forza europea di protezione civile.

4.4. Potenziare la base logistica

Il meccanismo dovrebbe disporre dei mezzi logistici adeguati. La proposta di regolamento del Consiglio che istituisce uno strumento finanziario per la reazione rapida e la preparazione alle emergenze gravi contempla la possibilità di finanziare i costi per il noleggio delle attrezzature necessarie a garantire una rapida risposta europea e che non possono essere fornite dagli Stati membri (ad esempio aerei o apparecchiature per la lotta agli incendi boschivi nei mesi estivi). Per gli interventi al di fuori dell'Unione occorrerà esaminare le possibili sinergie con le Nazioni Unite, soprattutto con il centro logistico comune dell'ONU (*UN Joint Logistics Centre* o UN JLC) e con il registro centrale delle Nazioni Unite sulle capacità di gestione delle catastrofi (*UN Central Register for Disaster Management Capabilities*).

Nella comunicazione sul rafforzamento della risposta dell'UE alle calamità e alle crisi¹⁷ la Commissione ha proposto di svolgere uno studio di fattibilità in merito alla creazione di una piattaforma logistica comune per le operazioni gestite direttamente al di fuori dell'UE.

4.5. Promuovere il coordinamento internazionale delle risposte alle calamità

Dovendo agevolare la mobilitazione dei soccorsi di protezione civile di 30 paesi europei, il meccanismo comunitario ha accesso ad un'enorme varietà di capacità di risposta. Oltre ai soccorsi generici in caso di calamità, è disponibile anche una serie di strumenti tecnici avanzati unica nel suo genere, dai kit di decontaminazione ad attrezzature speciali per la lotta antincendio. Queste risorse possono rivelarsi un prezioso complemento rispetto ad altre attività internazionali di soccorso umanitario in emergenze di vario tipo.

¹⁷ COM(2005) 153 def. del 20.4.2005.

Facendo leva sul valore aggiunto di una protezione civile europea e sostenendo il ruolo di leader assunto dall'ONU, il meccanismo dovrebbe puntare a potenziare il coordinamento a livello internazionale per sfruttare al massimo le risorse disponibili e fornire una risposta pienamente coordinata in caso di calamità che colpiscano paesi terzi. In quest'ambito potrebbero rientrare anche le iniziative volte a sviluppare e perfezionare le procedure operative per il coordinamento sul posto e la valutazione delle necessità. Tutto ciò dovrebbe tradursi in un ruolo più attivo per il meccanismo, da svolgersi in stretta collaborazione con l'OCHA, tenuto conto dei mandati di altre organizzazioni internazionali.

5. CONCLUSIONI

Al punto 3 della presente comunicazione sono illustrate le misure adottabili in tempi rapidi per migliorare i risultati forniti dal meccanismo comunitario, mentre al punto 4 vengono presentate alcune proposte relative al futuro sviluppo del meccanismo che comportano la modifica della decisione del Consiglio che lo istituisce.

Le proposte illustrate nei due punti citati hanno implicazioni finanziarie. Le attività e le azioni di preparazione all'interno dell'UE rientrano nella proposta che istituisce uno strumento finanziario per la reazione rapida e la preparazione alle emergenze gravi, adottata dalla Commissione il 6 aprile 2005¹⁸, mentre quelle al di fuori del territorio dell'UE saranno imputabili allo strumento per la stabilità¹⁹. I due strumenti non sono ancora stati adottati dal Consiglio.

Le implicazioni finanziarie legate alle risorse umane saranno affrontate nell'ambito dell'esercizio annuo di stanziamento delle risorse, nel quale le risorse vengono assegnate in base alle priorità definite a livello politico. Nella scheda finanziaria allegata alla proposta sullo strumento finanziario per la reazione rapida e la preparazione viene presentata una ripartizione dettagliata delle risorse complessive necessarie per svolgere le attività descritte finora. Se il fabbisogno non sarà soddisfatto interamente potrebbe essere necessario riesaminare l'entità delle iniziative proposte.

La Commissione invita il Consiglio e il Parlamento europeo a sottoscrivere gli orientamenti presentati nella comunicazione e a dare il proprio sostegno alle proposte contenute nel testo.

¹⁸ COM(2005) 113 def. del 6.4.2005.

¹⁹ COM(2004) 630 def. del 29.9.2004.