

SCHEDA DI VALUTAZIONE n. 17/2012
dei progetti di atti legislativi trasmessi ai sensi del protocollo
sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità

TITOLO:	Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio su un meccanismo unionale di protezione civile.		
NUMERO ATTO	COM(2011) 934 def.		
NUMERO PROCEDURA	2011/0461 (COD)		
AUTORE	Commissione europea		
DATA DELL'ATTO	20/12/2011		
DATA DI TRASMISSIONE	13/01/2012		
SCADENZA OTTO SETTIMANE	22/03/2012		
ASSEGNATO IL	31/01/2012		
COMM.NE DI MERITO	1 ^a	Parere motivato entro	08/03/2012
COMM.NI CONSULTATE	3 ^a e 14 ^a	Oss.ni e proposte entro	01/03/2012
OGGETTO	La proposta di decisione intende stabilire le norme generali e le norme per la concessione dell'assistenza finanziaria nell'ambito del meccanismo di protezione civile all'interno dell'Unione europea.		
BASE GIURIDICA	<p>La proposta legislativa si basa sull'<i>articolo 196</i> del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), in virtù del quale <i>"l'Unione incoraggia la cooperazione tra gli Stati membri al fine di rafforzare l'efficacia dei sistemi di prevenzione e di protezione dalle calamità naturali o provocate dall'uomo. L'azione dell'Unione è intesa a: a) sostenere e completare l'azione degli Stati membri a livello nazionale, regionale e locale concernente la prevenzione dei rischi, la preparazione degli attori della protezione civile negli Stati membri e l'intervento in caso di calamità naturali o provocate dall'uomo all'interno dell'Unione; b) promuovere una cooperazione operativa rapida ed efficace all'interno dell'Unione tra i servizi di protezione civile nazionali; c) favorire la coerenza delle azioni intraprese a livello internazionale in materia di protezione civile"</i>.</p> <p>Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la</p>		

procedura legislativa ordinaria, stabiliscono le misure necessarie per contribuire alla realizzazione di tali obiettivi, "ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri"¹.

PRINCIPI DI SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ

La Commissione europea ritiene la proposta conforme al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato sull'Unione europea, in quanto l'azione dell'Unione in questo settore implica la gestione di situazioni con una forte componente multinazionale, che richiede necessariamente un coordinamento globale e interventi concertati che trascendono il livello nazionale.

Il **valore aggiunto** dell'intervento dell'Unione scaturirebbe dalle economie di scala, quali la logistica, i trasporti, il *pool* volontario di mezzi, un uso migliore delle scarse risorse e un'economia dell'azione preventiva invece che la risposta a posteriori alle catastrofi.

La Commissione europea ribadisce, inoltre, che la presente decisione si limita a quanto è necessario per conseguire gli obiettivi proposti in ottemperanza al principio di proporzionalità.

ANNOTAZIONI:

La Commissione europea sottolinea che la proposta di decisione in oggetto nasce alla luce dell'esperienza acquisita da precedenti emergenze e dopo una valutazione della legislazione sulla protezione civile per il periodo 2007-2009². Si basa, inoltre, sulla comunicazione della Commissione europea del 10 ottobre 2010 dal titolo "*Potenziare la reazione europea alle catastrofi: il ruolo della protezione civile e dell'assistenza umanitaria*"³ e sulla comunicazione del 23 febbraio 2009 "*Un approccio comunitario alla prevenzione delle catastrofi naturali e di origine umana*"⁴.

E' accompagnata da una **valutazione d'impatto** in cui si esaminano le opzioni politiche per la cooperazione all'interno dell'Unione europea in materia di protezione civile⁵. Le diverse lacune che la nuova proposta dovrebbe affrontare sono state così individuate: 1) le meccaniche reattive e *ad hoc* della cooperazione di protezione civile dell'Unione limitano l'efficacia, l'efficienza e la coerenza della risposta europea alle catastrofi; 2) la scarsa disponibilità di capacità di risposta

¹ L'articolo 196 TFUE ha creato una base giuridica specifica per la protezione civile, applicando la procedura legislativa ordinaria in sostituzione dell'unanimità, con consultazione del Parlamento europeo, prevista in precedenza dall'articolo 308 del trattato che istituisce la Comunità europea (TCE).

Si ricorda, inoltre, l'articolo 6, lettera f, TFUE che, nell'ambito delle azioni dell'Unione intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri, comprende anche il settore della protezione civile.

Tale competenza è, più in generale, richiamata dall'articolo 2, paragrafo 5, TFUE, secondo il quale "*in taluni settori e alle condizioni previste dai trattati, l'Unione ha competenza per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri, senza tuttavia sostituirsi alla loro competenza in tali settori. Gli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione adottati in base a disposizioni dei trattati relative a tali settori non possono comportare un'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri*".

² "Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sulla valutazione dell'applicazione del meccanismo di protezione civile e dello strumento finanziario per la protezione civile per gli anni 2007-2009" ([COM\(2011\) 696 def.](#)), del 10 novembre 2011.

³ [COM\(2010\) 600 def.](#) Su cui si è espresso anche il Parlamento europeo con risoluzione del 27 settembre 2011.

⁴ [COM\(2009\) 82 def.](#) La necessità di nuove azioni nella prevenzione delle catastrofi è stata auspicata anche nelle conclusioni del Consiglio Giustizia e affari interni del 30 novembre 2009 e nella risoluzione del Parlamento europeo del 21 settembre 2010.

⁵ [SEC\(2011\) 1632 def.](#)

(carenze critiche in termini di mezzi); 3) le soluzioni di trasporto limitate e le procedure macchinose impediscono una risposta ottimale; 4) la preparazione limitata in termini di formazione ed esercitazioni; 5) la scarsa integrazione delle politiche di prevenzione.

La proposta di decisione si pone quindi l'obiettivo di creare un **nuovo meccanismo di protezione civile nell'Unione europea** al fine di sostenere, coordinare e integrare le azioni degli Stati membri nel settore della protezione civile miranti a migliorare l'efficacia dei sistemi di prevenzione, preparazione e risposta a catastrofi naturali e provocate dall'uomo di ogni tipo, all'interno e oltre i confini dell'Unione. Uno dei cambiamenti che la Commissione europea intende apportare è l'allineamento dell'oggetto del meccanismo con il nuovo articolo 196 del trattato che auspica un **approccio integrato alla gestione delle catastrofi**.

Sintesi delle misure proposte

Le finalità generali, enunciate all'*articolo 1*, sono espone in dettaglio negli obiettivi specifici il cui conseguimento verrà valutato tramite indicatori che terranno conto dei progressi (*articolo 3*).

Obiettivi specifici:

- conseguire un livello elevato di protezione contro le catastrofi prevenendone o riducendone gli effetti e promuovendo una cultura della prevenzione;
- migliorare lo stato di preparazione dell'Unione in risposta alle catastrofi;
- agevolare interventi di risposta alle emergenze rapidi ed efficaci nei casi in cui si preannuncino o si verifichino catastrofi gravi.

1. Prevenzione: la proposta intende rispondere alla necessità di conferire maggiore importanza al quadro politico dell'Unione nell'ambito della prevenzione, collegandolo in maniera efficace alle azioni di preparazione e risposta. L'*articolo 5* definisce i principali compiti della Commissione europea: migliorare le conoscenze di base sui rischi di catastrofe e facilitare la condivisione di conoscenze, migliori pratiche e informazioni; sostenere e promuovere la valutazione e la collocazione del rischio da parte degli Stati membri; elaborare e aggiornare regolarmente una panoramica dei rischi naturali e provocati dall'uomo cui l'Unione può essere esposta, tenendo presente le ripercussioni future dei cambiamenti climatici; promuovere e sostenere lo sviluppo e l'attuazione da parte degli Stati membri di piani di gestione dei rischi; sensibilizzare l'opinione pubblica circa l'importanza della prevenzione dei rischi e sostenere gli Stati membri nelle campagne pubbliche di informazione, educazione e sensibilizzazione.

Per garantire una cooperazione efficace nell'ambito del meccanismo, **entro la fine del 2016** gli Stati membri dovranno portare a termine e comunicare alla Commissione i rispettivi **piani di gestione dei rischi** nella versione più aggiornata (*articolo 6*).

2. Preparazione: per pianificare meglio la risposta e potenziare i mezzi di risposta dell'Unione e il livello generale di preparazione a catastrofi di grande portata, la proposta pone l'accento in particolare sulle azioni di preparazione.

Principali cambiamenti introdotti:

- istituzione e gestione di un **Centro europeo di risposta alle emergenze (CERE)**, che verrà creato partendo dall'attuale Centro di monitoraggio e informazione (MIC)⁶, con una garanzia di capacità operativa 24 ore su 24, 7 giorni su 7 (*articolo 7, lettera a*);
- sviluppo di un quadro di pianificazione coerente per le operazioni di risposta tramite l'elaborazione di scenari di riferimento, la catalogazione delle risorse esistenti e la messa

⁶ Tutte le offerte di assistenza dovranno essere inviate al centro di monitoraggio e informazione (MIC) tramite il quale verranno accettate dalle autorità dello Stato colpito.

a punto di piani di emergenza per la loro mobilitazione. La Commissione e gli Stati membri dovranno inoltre ricercare le sinergie fra l'assistenza in natura e il finanziamento di aiuti umanitari (*articolo 10*);

- creazione di un **dispositivo europeo di risposta alle emergenze** sotto forma di un *pool* volontario di mezzi di risposta preimpegnati dagli Stati membri, che potranno essere a disposizione nell'ambito del meccanismo. Dovrà essere garantita una visibilità adeguata di tali mezzi (*articolo 11*);
- individuazione delle eventuali carenze nei mezzi di risposta, che la Commissione dovrà colmare anche sostenendo lo **sviluppo di mezzi complementari finanziati dall'Unione**, se ritenuto economicamente più vantaggioso rispetto a singoli investimenti da parte degli Stati membri. E' prevista una speciale procedura di monitoraggio e la Commissione dovrà presentare ogni due anni una relazione al Consiglio e al Parlamento europeo sui progressi realizzati (*articolo 12*);
- ampliamento del campo di applicazione delle attuali azioni di preparazione dell'Unione che coinvolgerà la formazione, anche tramite la creazione di una rete di formazione e la diversificazione del programma formativo, gli insegnamenti tratti e la divulgazione delle conoscenze. La Commissione potrà fornire, inoltre, orientamenti per le azioni di formazione nel settore della protezione civile a livello dell'Unione e a livello internazionale (*articolo 13*);
- invio di squadre di esperti che, su richiesta di uno Stato membro, di un paese terzo, delle Nazioni Unite e relative agenzie, forniranno consulenza sulle misure di prevenzione e preparazione (*articolo 13, paragrafo 2*);
- **possibilità di assistere gli Stati membri nel preposizionamento dei mezzi di risposta alle emergenze** in snodi logistici all'interno dell'Unione (*articolo 7, lettera f*)).

3. Risposta: la Commissione specifica di voler garantire una risposta più rapida ed efficace. I cambiamenti riguarderanno:

- il preposizionamento temporaneo dei mezzi se sollecitato da uno Stato membro nelle situazioni di maggiore rischio (*articolo 15, paragrafo 2*);
- la proposta di un **piano di risposta in funzione delle necessità sul campo** e la richiesta rivolta agli Stati membri di mobilitare i mezzi specifici (*articolo 15, paragrafo 3, lettera c*));
- la garanzia che gli Stati membri richiedenti adotteranno le misure necessarie per garantire il supporto della nazione ospitante all'assistenza che stanno per ricevere (*articolo 15, paragrafo 6*), come auspicato dalle conclusioni del Consiglio sul supporto della nazione ospitante⁷.

Dimensione esterna delle operazioni di protezione civile. La proposta intende promuovere la coerenza delle azioni intraprese a livello internazionale in materia di protezione civile:

- garantendo l'assistenza richiesta, tramite il CERE, dal paese colpito, dalle Nazioni Unite e relative agenzie o da altre organizzazioni internazionali competenti (*articolo 16, paragrafo 1*);
- ponendo l'obbligo per la Commissione, una volta attivato il meccanismo di risposta operativa, di informare il servizio europeo per l'azione esterna al fine di garantire

⁷ [Documento del Consiglio 15874/10](#), del 22 novembre 2010, in cui viene data la seguente definizione operativa: "per **'supporto della nazione ospitante'** si intendono tutte le azioni intraprese nella fase di preparazione e nella gestione della risposta alle catastrofi da parte dello Stato partecipante al meccanismo di protezione civile (SP) che riceve o invia assistenza o da parte della Commissione, al fine di rimuovere per quanto possibile gli eventuali ostacoli prevedibili all'assistenza internazionale, così da garantire il regolare svolgimento delle operazioni di risposta alle catastrofi. È compreso anche il supporto che gli Stati partecipanti possono fornire per agevolare l'assistenza internazionale in transito nel loro territorio per via terrestre, marittima o aerea.

coerenza fra le operazioni di protezione civile e l'insieme delle relazioni fra l'Unione e il paese colpito (*articolo 16, paragrafo 3*);

- fornendo sostegno all'assistenza consolare ai cittadini dell'Unione che si trovano in paesi terzi colpiti da catastrofi gravi se l'assistenza è richiesta dalle autorità consolari di uno Stato membro per i propri cittadini o dallo Stato che coordina l'assistenza per tutti i cittadini dell'Unione, tenendo presente la futura proposta di direttiva del Consiglio sulla tutela consolare dei cittadini dell'Unione all'estero⁸ (*articolo 16, paragrafo 7*).

Disposizioni sul sostegno finanziario.

Le disposizioni finanziarie della proposta di decisione dovranno essere applicate dal 1° gennaio 2014.

Le azioni ammissibili (*articoli 20-23*) sono suddivise in:

- generali,
- prevenzione e preparazione,
- risposta,
- attrezzature e risorse di trasporto.

L'importo del sostegno finanziario per le risorse di trasporto e la relativa logistica non dovrà superare l'85% dei costi ammissibili totali e potrà coprire un massimo del 100% dei costi ammissibili totali purché siano soddisfatti determinati criteri. Le nuove disposizioni consentiranno a **un unico Stato membro di proporsi come guida nel richiedere il supporto finanziario dell'Unione per le operazioni di trasporto che vedono coinvolti più Stati membri**. Inoltre, uno Stato membro potrà chiedere assistenza e sollecitare il sostegno finanziario dell'Unione per trasportare mezzi ubicati al di fuori del suo territorio.

La Commissione dovrà erogare l'assistenza finanziaria dell'Unione conformemente al "regolamento finanziario"⁹: le tipologie di intervento finanziario potranno assumere le forme di sovvenzioni, rimborsi delle spese, contratti di appalto pubblico o contributi a fondi fiduciari. La Commissione dovrà adottare programmi di lavoro annuali, tranne per le azioni di risposta alle emergenze, che possono non essere preventivate. Nel caso delle sovvenzioni, i programmi di lavoro della Commissione dovranno indicare le priorità, i principali criteri di valutazione e il tasso massimo di cofinanziamento (*articolo 25*).

Incidenza sul bilancio

Le disposizioni finanziarie vanno inquadrare nel contesto delle proposte sulle prospettive finanziarie 2014-2020, come previsto dalla comunicazione della Commissione del 29 giugno 2011 dal titolo "*Un bilancio per la strategia Europa 2020*" (COM(2011) 500 def.). La proposta intende quindi stanziare **513 milioni di euro** a prezzi correnti per la politica di protezione civile dell'Unione, di cui:

- 276 milioni di euro per le operazioni all'interno dell'Unione (rubrica 3 "Sicurezza e cittadinanza")
- 237 milioni di euro per quelle oltre i confini dell'Unione (rubrica 4 "Ruolo mondiale dell'Europa")¹⁰.

⁸ Proposta di direttiva del Consiglio sulla tutela consolare dei cittadini dell'Unione all'estero (COM(2011) 881 def.), del 14 dicembre 2011.

⁹ Il rimborso delle spese, l'aggiudicazione di contratti di appalto pubblico e la concessione di sovvenzioni in virtù dello strumento finanziario per la protezione civile devono essere conformi al regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio, del 25 giugno 2002, che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee.

¹⁰ Si segnala in proposito che la Commissione europea prevede un innalzamento della dotazione di bilancio per il periodo 2014-2020 rispetto alla comunicazione sul bilancio per la strategia Europa 2020, in cui si prevedeva una dotazione complessiva per lo strumento per la protezione civile di 455 milioni di euro, di cui: 245 milioni di euro per la

Se approvata, la presente proposta sostituirà, riunendole in un unico atto giuridico, la [decisione 2007/779/CE](#), Euratom del Consiglio, dell'8 novembre 2007, che istituisce un meccanismo comunitario di protezione civile, il cui scopo è agevolare una cooperazione rafforzata fra gli Stati membri e l'Unione nel settore della protezione civile, e la [decisione 2007/162/CE](#), Euratom del Consiglio, del 5 marzo 2007, che istituisce uno strumento finanziario per la protezione civile, mirante a finanziare gli interventi nell'ambito del meccanismo per garantire protezione dalle catastrofi naturali o provocate dall'uomo.

27 febbraio 2012

A cura di Viviana Di Felice

Per informazioni: Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea (roci01a@senato.it)

protezione civile interna e 210 milioni di euro per la protezione civile esterna e la capacità europea di reazione alle emergenze.