



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 8 ottobre 2012 (09.10)
(OR. en)**

14445/12

**Fascicolo interistituzionale:
2011/0461 (COD)**

**PROCIV 151
COHAFA 119
COCON 32
JAI 662
FIN 710
CODEC 2272
PESC 1180**

NOTA

della: presidenza
al: Coreper/Consiglio

n. prop. Comm.: 18919/11 PROCIV 175 COHAFA 123 COCON 12 JAI 971 FIN 1094
CODEC 2510 PESC 1701

Oggetto: **Preparazione della sessione del Consiglio "Giustizia e affari interni" del
25 e 26 ottobre 2012**
- Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio su un
meccanismo unionale di protezione civile
= Stato dei lavori / Dibattito orientativo

1. INTRODUZIONE

1. Il 20 dicembre 2011 la Commissione ha presentato una proposta¹ volta a sostituire la decisione del Consiglio che istituisce un meccanismo comunitario di protezione civile², il cui scopo è agevolare una cooperazione rafforzata tra gli Stati membri e l'Unione nel settore della protezione civile, e la decisione del Consiglio che istituisce uno strumento finanziario per la protezione civile³, mirante a finanziare gli interventi nell'ambito del meccanismo per garantire protezione dalle catastrofi naturali o provocate dall'uomo.

Lo scopo della proposta, fondata sul nuovo articolo 196 del TFUE relativo alla politica di protezione civile, è quello di 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, garantendo una pianificazione e una valutazione del rischio rafforzate, capacità di previsione e qualità dell'assistenza migliori, nonché una maggiore l'efficacia in termini di costi.

2. La proposta contribuisce alla realizzazione degli obiettivi dell'Unione definiti nel programma di Stoccolma⁴ e nella strategia di sicurezza interna per l'Unione europea⁵. La proposta è stata preparata da una comunicazione presentata dalla Commissione il 26 ottobre 2010⁶ dal titolo "Potenziare la reazione europea alle catastrofi: il ruolo della protezione civile e dell'assistenza umanitaria", e ha beneficiato altresì del contributo del Consiglio sotto forma di conclusioni relative a un quadro comunitario sulla prevenzione delle catastrofi all'interno dell'UE⁷.

¹ 18919/11.

² GU L 314 dell'1.12.2007, pag. 9.

³ GU L 71 del 10.3.2007, pag. 9.

⁴ C 115/1 del 4.5.2010.

⁵ 5842/2/10 REV 2.

⁶ 15614/10.

⁷ 15394/09.

Per quanto riguarda il settore della protezione civile, nella comunicazione erano presentati vari suggerimenti sulle modalità per aumentare la rapidità e l'efficacia delle mobilitazioni, garantire la coerenza del coordinamento politico e operativo e rendere più visibile l'azione dell'UE. Ciò comprendeva la creazione di un dispositivo europeo di risposta emergenziale sotto forma di una messa in comune di mezzi preindividuati della protezione civile degli Stati membri e di altri Stati che partecipano alla protezione civile.

Tale meccanismo sarebbe messo a disposizione su base volontaria per operazioni di soccorso in caso di catastrofi sia all'interno che all'esterno dell'UE. Nella comunicazione, la Commissione ha altresì annunciato la sua intenzione di rafforzare l'attuale Centro di monitoraggio e informazione e di trasformarlo in un autentico Centro europeo di risposta alle emergenze attivo 24 ore su 24.

3. Nelle conclusioni adottate il 7 dicembre 2010⁸ il Consiglio ha riconosciuto che gli insegnamenti tratti dalle catastrofi recenti suggeriscono che è possibile migliorare ulteriormente la risposta dell'UE. Ha accolto con favore la decisione della Commissione di creare il Centro di risposta alle emergenze al fine di migliorare la pianificazione e il coordinamento. Ha osservato che un rafforzamento della risposta europea alle catastrofi potrebbe comprendere un miglioramento della programmazione degli interventi, una maggiore capacità di prevedere la disponibilità dei mezzi essenziali degli Stati membri, tra l'altro mettendo in comune mezzi individuati in precedenza resi disponibili dagli Stati membri su base volontaria, e infine un trasporto migliorato, ben coordinato ed efficiente in termini di costi degli aiuti in natura verso i luoghi delle catastrofi⁹. Il Consiglio ha precisato che le sue considerazioni sarebbero state dibattute nel corso delle discussioni, in sede di formazioni del Consiglio e di Gruppi competenti, sugli strumenti giuridici riveduti relativi al meccanismo di protezione civile e allo strumento finanziario per la protezione civile.

⁸ 17455/1/10 REV 1.

⁹ cfr. 17455/1/10 REV 1, pagg. 3 e 4.

II. Aspetti principali della proposta della Commissione

4. La proposta della Commissione è fondata sulle decisioni esistenti del Consiglio e fornisce una base per la continuazione della cooperazione esistente, che ha dimostrato la sua utilità in passato e comprende una serie di azioni accettate da tutti gli Stati membri (ad es. formazione, esercitazioni, scambi di esperti, sviluppo di moduli, invio di missioni di esperti, ecc.).

5. La proposta contiene altresì nuovi importanti elementi volti a rafforzare l'approccio globale per la gestione dei disastri a livello dell'UE. Le innovazioni principali sono le seguenti:

- una maggiore attenzione alla prevenzione delle catastrofi (cui ora è dedicata un capo specifico della normativa), con obblighi specifici relativi alla pianificazione della gestione dei rischi;
- disposizioni volte a rafforzare la capacità di previsione, l'efficacia in termini di costi, la qualità e l'impostazione fondata sulle esigenze dell'assistenza di protezione civile degli Stati membri mediante, tra l'altro:
 - una maggiore attenzione alla pianificazione delle operazioni di risposta alle catastrofi;
 - la messa in comune volontaria di mezzi di risposta preimpegnati che gli Stati membri dichiarano disponibili in linea di principio per le operazioni dell'UE, compresa la fissazione di criteri di qualità, una procedura di certificazione e un cofinanziamento limitato a livello dell'UE;
 - la razionalizzazione e il potenziamento del sostegno europeo al trasporto dell'assistenza di protezione civile degli Stati membri durante le catastrofi;
- disposizioni volte a rafforzare le capacità globali di risposta europee, tra l'altro istituendo una procedura per l'individuazione di carenze in termini di mezzi in Europa e sostenendo, in casi specifici, lo sviluppo di capacità di riserva accessibili a tutti gli Stati membri per affrontare tali carenze in maniera efficace in termini di costi.

III. Stato dei lavori

Le discussioni in seno al Consiglio sulla proposta della Commissione¹⁰ hanno avuto inizio, sotto la presidenza danese, in sede di Gruppo "Protezione civile" e sono continuate sotto la presidenza cipriota. Dopo aver considerato attentamente le posizioni degli Stati membri, la presidenza ha presentato diverse importanti proposte di compromesso.

Gli Stati membri all'unanimità hanno accolto con favore, ritenendola una importante semplificazione, la fusione in un unico testo giuridico delle decisioni del Consiglio che istituiscono il meccanismo di protezione civile e lo strumento finanziario per la protezione civile. Hanno inoltre espresso apprezzamento per la struttura chiara della proposta con capi specifici per la prevenzione, la preparazione e la risposta, che si rispecchiano nelle disposizioni finanziarie.

Sebbene numerose questioni tecniche e di elaborazione siano ancora in sospeso, la presidenza ritiene che si stia sviluppando un ampio consenso sul capo I (articoli da 1 a 4 - Obiettivi, campo di applicazione e definizioni), gli articoli 7, 9 e 10 ((Azioni di preparazione generale e pianificazione), l'articolo 13 (Formazione, insegnamenti tratti e divulgazione delle conoscenze), il capo IV (articoli da 14 a 18 - Risposta), gli articoli da 24 a 27 ("consueta" parte generale delle disposizioni finanziarie). È comunque necessario un ulteriore perfezionamento del testo al fine di raggiungere un comune accordo su tali parti.

¹⁰ cfr. FN 1.

Per quanto riguarda le principali innovazioni descritte sopra, vi è un sostegno generale al rafforzamento della pianificazione e della prevenzione delle catastrofi, sebbene sussistano opinioni divergenti sul campo di applicazione e sulla portata degli obblighi degli Stati membri relativi alla condivisione dei piani di gestione del rischio. Forma altresì oggetto di accordo l'utilità di istituire una messa in comune volontaria delle risorse degli Stati membri, sebbene permangano preoccupazioni riguardo ad aspetti specifici relativi al funzionamento di tale messa in comune. Infine, nonostante l'accordo sull'esigenza di istituire una procedura sistematica al fine di individuare carenze in termini di mezzi a livello dell'UE, attualmente non vi è accordo sul possibile utilizzo di finanziamenti dell'UE per colmare tali carenze. Riguardo a dette questioni, la presidenza ritiene che sia necessario un orientamento da parte del Consiglio prima di poter compiere ulteriori progressi a livello di Gruppo.

Inoltre i lavori a livello tecnico possono proseguire su numerose altre questioni in sospeso, tra cui, ad esempio, l'utilizzo del meccanismo di protezione civile a sostegno dell'assistenza consolare, le disposizioni relative ai costi per l'assistenza fornita attraverso il meccanismo, la razionalizzazione e il rafforzamento delle disposizioni in materia di trasporti, ecc.

La presidenza intende accelerare i lavori su tali questioni al fine di mettere a punto un mandato chiaro entro la fine di quest'anno e creare le condizioni necessarie per un accordo in prima lettura con il Parlamento europeo all'inizio del 2013.

I lavori in seno al Parlamento europeo stanno proseguendo in sede di commissione competente (ENVI) e di commissioni consultive. Il progetto di relazione della relatrice Elisabetta Gardini (PPE) dovrebbe essere votato dalla commissione ENVI il 28-29 novembre 2012.

IV. Quesiti per il dibattito

In questo contesto, la presidenza ritiene che un dibattito orientativo sarebbe utile al fine di indirizzare e accelerare i lavori sulla proposta. La presidenza suggerisce di concentrare il dibattito su tre quesiti:

(1) Gestione del rischio

Nelle conclusioni del 2009 sulla prevenzione delle catastrofi, il Consiglio ha concordato sull'esigenza che gli Stati membri sviluppino ulteriormente a livello nazionale approcci e procedure per la gestione del rischio che includano valutazioni, mappe e piani di gestione del rischio,. In linea con tali impegni, la proposta della Commissione introduce l'obbligo giuridico per gli Stati membri di mettere a disposizione della Commissione, entro il 2016, i rispettivi piani di gestione del rischio, al fine di condividere informazioni e migliori prassi tra tutti gli Stati membri.

A seguito delle discussioni in seno al Gruppo "Protezione civile", nel testo di compromesso della presidenza sono state introdotte due importanti limitazioni: gli Stati membri dovrebbero essere in grado di escludere informazioni sensibili da detta procedura e dovrebbero avere la possibilità di condividere una sintesi degli elementi di rilievo delle rispettive valutazioni del rischio, da un lato, e una valutazione delle rispettive capacità di gestione del rischio dall'altro, anziché i piani veri e propri (che in alcuni casi possono essere molto voluminosi).

Nonostante tali limitazioni, è possibile che taluni Stati membri mantengano le proprie preoccupazioni riguardo alle implicazioni dell'obbligo proposto. Ciò può essere determinato in parte dagli approcci molto diversi alla pianificazione della gestione del rischio nei vari Stati membri, e alle diverse interpretazioni, da uno Stato membro all'altro, dei concetti fondamentali in gioco. La presidenza ritiene comunque che vi sia un ampio consenso riguardo all'esigenza di proseguire nello sviluppo di un approccio basato sui rischi in tutti gli Stati membri, ed è convinta che procedendo per gradi, tenendo conto dei diversi livelli di valutazione del rischio e di pianificazione nei vari Stati membri, sarà possibile trovare un terreno comune. La presidenza propone che tale approccio includa quattro fasi successive, in cui gli Stati membri:

- (1) eseguono una valutazione del rischio e condividono i pertinenti elementi non sensibili delle rispettive valutazioni;
- (2) sviluppano e perfezionano la pianificazione della gestione del rischio;
- (3) forniscono alla Commissione una valutazione delle rispettive capacità di gestione del rischio (basata su una struttura e una metodologia comuni), e
- (4) partecipano su base volontaria a una procedura di valutazione inter pares che consenta lo scambio di buone prassi tra gli Stati membri.

Ciò potrebbe essere accompagnato da una relazione periodica della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sui progressi compiuti nell'attuazione di tali elementi.

Concordate in merito all'esigenza di mettere a punto, in maniera graduale e sulla base degli elementi di cui sopra, un approccio alla gestione delle catastrofi fondato sui rischi?

(2) Accordi in merito al ritiro dalla messa in comune volontaria di mezzi di risposta degli Stati membri

Il concetto di messa in comune volontaria dei mezzi di risposta preimpegnati degli Stati membri è oggetto di ampio consenso. Tuttavia è necessario perfezionare ulteriormente le disposizioni che permettono agli Stati membri di non partecipare in caso di specifiche catastrofi. Il compromesso della presidenza pone l'accento sul carattere volontario di tali impegni e sull'esigenza di una stretta collaborazione con gli Stati membri nella messa a punto dei requisiti di qualità e della procedura di certificazione. Il compromesso della presidenza chiarisce altresì che le risorse preimpegnate restano disponibili in qualunque momento per gli scopi nazionali degli Stati membri e che la decisione finale sul loro invio viene adottata dallo Stato membro che ha registrato la capacità di risposta interessata. Le risorse mobilitate possono essere ritirate in qualunque momento, in consultazione con la Commissione. Nella fase presente dei negoziati la presidenza sta cercando un orientamento politico sulle due questioni strettamente collegate sottoesposte.

La prima questione riguarda il livello di finanziamenti dell'UE necessari per far sì che gli Stati membri possano impegnare risorse mettendole in comune. Sembra esservi una maggioranza abbastanza ampia a favore della fornitura, agli Stati membri che impegnano risorse per la messa in comune, di una compensazione finanziaria limitata che arrivi a coprire almeno (1) i costi aggiuntivi che l'adattamento delle rispettive capacità ai fini dell'utilizzo nelle operazioni dell'UE comporta per gli Stati membri, nonché (2) i costi necessari per mantenere tali risorse a disposizione delle operazioni dell'UE. Tenuto conto del bilancio limitato a disposizione della cooperazione in materia di protezione civile, non sembra probabile che i finanziamenti dell'UE possano coprire anche una parte dei costi sostenuti per creare nuovi mezzi di risposta messi in comune dagli Stati membri.

Le disposizioni in materia di gestione finanziaria dovrebbero essere semplici. Inoltre, secondo la proposta della Commissione, gli Stati membri che hanno impegnato risorse per la messa in comune (e che quindi hanno compiuto un ulteriore sforzo in direzione di standard più elevati di qualità, disponibilità e interoperabilità) dovrebbero beneficiare di un tasso di cofinanziamento più elevato per i costi di trasporto (fino a un finanziamento massimo del 100%) sostenuti nel corso delle catastrofi.

In secondo luogo, l'attuale compromesso della presidenza riconosce appieno che, sebbene le risorse preimpegnate nella messa in comune siano in linea di principio messe a disposizione delle operazioni dell'UE, la decisione finale in merito alla loro mobilitazione spetta sempre agli Stati membri. Al fine di garantire un impegno autentico, che dia luogo a una disponibilità rafforzata delle risorse, il testo di compromesso prevede anche che gli Stati membri informino la Commissione in merito a eventuali "motivi rilevanti" che impediscono loro di mettere a disposizione i mezzi di risposta in una specifica emergenza.

Taluni Stati membri preferirebbero tuttora mantenere una maggiore flessibilità degli impegni. Altri ritengono che questo sia ragionevole (in considerazione dei finanziamenti dell'UE in questione) e necessario (tenuto conto dell'obiettivo di rafforzare la disponibilità di assistenza e di migliorare la pianificazione delle operazioni).

La Commissione accoglie con favore i pareri degli Stati membri sugli incentivi finanziari adeguati per sostenere la messa in comune volontaria.

Concordate sul fatto che il corretto equilibrio tra la possibilità di ritirarsi in casi specifici e debitamente motivati e l'esigenza operativa di rafforzare la prevedibilità dell'assistenza richieda che il ritiro ad hoc possa essere concesso solo nel caso in cui gli Stati membri abbiano importanti motivazioni?

(3) Colmare le carenze in termini di mezzi

Ove siano individuate carenze, la Commissione ha proposto di creare nella normativa di specie le condizioni quadro per l'utilizzo dei finanziamenti dell'UE al fine di sviluppare capacità tampone che possano essere condivise tra tutti gli Stati membri in base alle esigenze. In casi specifici la messa a punto di tali capacità tampone a livello dell'UE può arrecare benefici in termini di condivisione degli oneri e di rapporto costi/efficacia, rendendo i mezzi accessibili a molti Stati membri e regioni e rafforzando la loro efficienza operativa per situazioni eccezionali.

Ciò darebbe inoltre la possibilità agli Stati membri interessati di unire le forze e lavorare insieme su mezzi di risposta sovranazionali. È il caso, in particolare, dei mezzi di risposta che risultano necessari solo molto raramente per affrontare situazioni del tutto eccezionali. Questa parte della proposta ha tuttavia creato preoccupazione in alcuni Stati membri, i quali temono che taluni possano iniziare ad affidarsi in maniera sistematica alle risorse finanziate dall'UE (i cosiddetti "effetti di emulazione") e che la disponibilità di finanziamenti dell'UE destinati a tali scopi possa disincentivare gli Stati membri dal fornire al proprio sistema di protezione civile i mezzi necessari per proteggere i suoi cittadini (ossia un rischio di azzardo morale).

Nella sua ultima proposta di compromesso, la presidenza ha pertanto limitato la portata dei finanziamenti dell'UE in vari modi:

- associando la portata dei mezzi finanziati dall'UE alla responsabilità, spettante agli Stati membri, di fornire ai rispettivi sistemi di protezione civile le capacità sufficienti per affrontare le catastrofi ragionevolmente prevedibili e per le quali possono essere preparati: i finanziamenti dell'UE dovrebbero essere limitati alle risorse che integrano e superano la normale preparazione che ci si attende dagli Stati membri;
- subordinando le decisioni in materia di risorse finanziate dall'UE all'analisi delle esigenze degli Stati membri e al riconoscimento della loro adeguatezza ed efficacia in termini di costi;
- limitando la portata del finanziamento dell'UE ai casi in cui siano state prese in considerazione tutte le altre opzioni per colmare le carenze in maniera efficace in termini di costi, e
- limitando la portata del finanziamento dell'UE a tre tipi di risorse ove esistano forti motivazioni economiche a favore della condivisione degli oneri: (1) capacità di risposta di carattere orizzontale che avvantaggiano in egual misura tutti gli Stati membri (ad es. valutazione, logistica e coordinamento), (2) capacità di risposta specializzata di elevata utilità (ad es. rimorchiatori di emergenza e aerei per la lotta agli incendi boschivi) e infine (3) capacità di risposta per catastrofi a scarsa percentuale di probabilità ma ad elevato impatto (ad es. un sistema di allarme a livello unionale per le tempeste solari).

Si osserva che i particolari dell'analisi di fondo, compresi i dettagli dei criteri di valutazione, le soglie di rischio e altri parametri importanti, saranno determinati in una decisione di esecuzione e con il pieno coinvolgimento degli Stati membri. Inoltre la dotazione di bilancio totale a copertura di tali costi sarà inclusa nel programma di lavoro annuale della Commissione sulla protezione civile e sarà pertanto sottoposta al controllo degli Stati membri.

Convenite che l'UE debba disporre di un quadro istituito al fine di colmare possibili carenze comuni di notevole entità in termini di mezzi nell'UE (ad es. per rischi di catastrofi a scarsa percentuale di probabilità ma ad elevato impatto, oppure in relazione a risorse atte all'assolvimento di compiti "orizzontali") ove tali mezzi siano necessari, economicamente giustificati e qualora non siano disponibili alternative? È possibile inserire nel sistema ulteriori garanzie al fine di evitare il rischio di azzardo morale e l'effetto di emulazione?