

## La preparazione e la risposta alle emergenze in Europa tra nuove sfide e minacce emergenti

Alessandra Di Giuseppe

*Dottoressa di ricerca in “Governare l’impresa, dell’amministrazione e della società nella dimensione internazionale” – Università degli Studi di Teramo*

### 1. Premessa

Il 29 maggio 2024, la Commissione europea ha adottato una comunicazione – (COM(2024) 212 final<sup>1</sup> – a seguito dell’ultima valutazione (2017-22) della *performance* del Meccanismo di protezione civile dell’Unione europea (EUCPM) e sulla conseguente necessità di rafforzare la preparazione alle emergenze.

Il Meccanismo in questione, istituito nel 2001<sup>2</sup> attraverso una decisione del Consiglio, è il fulcro della gestione delle emergenze all’interno e all’esterno dell’Unione europea ed è stato oggetto di continua e costante evoluzione attraverso numerose riforme<sup>3</sup>. A seguito del Trattato di Lisbona (2007), il Meccanismo ha trovato la sua cornice giuridica nell’art. 196 TFUE, che attribuisce all’Unione il compito di incoraggiare la cooperazione tra gli Stati membri per rafforzare l’efficacia dei sistemi di prevenzione e protezione dalle calamità naturali o provocate dall’uomo.

Vale anche la pena sottolineare che, sebbene operi anzitutto a livello unionale, il Meccanismo estende l’ambito di azione in tutto il continente europeo attraverso l’adesione di Paesi terzi, quali l’Albania, la Bosnia-Erzegovina, l’Islanda, la Macedonia del Nord, il Montenegro, la Norvegia, la Serbia, l’Ucraina e la Turchia. Tale strumento, inizialmente creato per operare in scenari post-incidente, a partire dalla decisione 2013/1323<sup>4</sup> è stato rivolto verso una maggiore implementazione della fase *ex ante* della gestione delle emergenze, soprattutto del rafforzamento della preparazione alle catastrofi transfrontaliere e multinazionali.

Si percepisce tuttavia ancora una enorme carenza nella fase della preparazione alle emergenze, associata alla mancanza di una cultura della mitigazione da attuare attraverso la pianificazione e l’analisi dei rischi<sup>5</sup>. Ciò è emerso in maniera inequivocabile durante la pandemia COVID-19, in cui si è verificato il più alto numero di richieste di attivazione e

---

<sup>1</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sulla valutazione del meccanismo unionale di protezione civile – Rafforzare la preparazione dell’UE alle emergenze.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Per ulteriori informazioni consulta la pagina [https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/eu-civil-protection-mechanism\\_it#:~:text=Ad%20ottobre%202001%2C%20la%20Commissione,e%20la%20risposta%20alle%20catastr ofi](https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/eu-civil-protection-mechanism_it#:~:text=Ad%20ottobre%202001%2C%20la%20Commissione,e%20la%20risposta%20alle%20catastr ofi).

<sup>4</sup> Decisione 1313/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, su un Meccanismo unionale di protezione civile.

<sup>5</sup> Come previsto dal nuovo testo dell’art. 6, lett. C), della decisione 1313/2013 (modificato dal regolamento 2021/836), gli Stati membri hanno il compito di elaborare e perfezionare ulteriormente le rispettive pianificazioni della gestione dei rischi di catastrofe in grado di provocare effetti transfrontalieri multinazionali, a livello nazionale o subnazionale, anche per quanto riguarda la collaborazione transfrontaliera.

di assistenza nella storia dell'EUCPM, che ha comportato gravi ritardi e difficoltà nell'approvvigionamento di scorte e dispositivi medici. Anche se la richiesta di assistenza ha raggiunto record senza precedenti, il dovere di solidarietà<sup>6</sup> sancito dall'art. 222 TFUE di agire "congiuntamente qualora uno Stato membro sia oggetto di un attacco terroristico o sia vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo", è stato ampiamente disatteso, mentre sono prevalsi in maniera preponderante gli interessi nazionali.

Inoltre, in tale grave contesto emergenziale e senza precedenti, è emerso con chiarezza quanto sia centrale il ruolo esecutivo della Commissione nel coordinare la risposta e per la gestione delle procedure di approvvigionamento durante i disastri transfrontalieri o multinazionali. Di conseguenza, come ribadito dalla Commissione nella recente comunicazione, il Centro di Coordinamento della Risposta alle Emergenze (*Emergency Response Coordination Centre-ERCC*) dovrebbe essere ulteriormente rafforzato migliorando i sistemi di allerta precoce per consentire le comunicazioni e lo scambio di informazioni in tempi rapidi.

Invero, la modifica maggiore del modello preesistente di protezione civile dell'Unione non è stata causata dagli effetti della pandemia, la quale è stata "soltanto" un enorme banco di prova del Meccanismo in una situazione emergenziale estrema e su larga scala. Il cambiamento in atto del sistema di preparazione e risposta alle emergenze in Europa *tout court* è dovuto fundamentalmente a ragioni di natura geopolitica legate allo scoppio della guerra russo-ucraina, che spingono a prioritizzare la sicurezza civile.

Nella comunicazione del 29 maggio 2024 la cornice intorno a cui ruotano le cinque raccomandazioni formulate dalla Commissione è caratterizzata dal ruolo che dovrà avere la protezione civile in futuro, sulla scorta delle nuove sfide emergenti e delle minacce di sicurezza interna, a cui dovrà essere adeguata una specifica preparazione<sup>7</sup>. Quindi, sembrerebbe che il contributo alla protezione civile come elemento di "soft power"<sup>8</sup>, non sia più sufficiente nel nuovo quadro geopolitico.

È utile sottolineare che il modello adottato a livello UE è quello della protezione civile in senso stretto, che si differenzia dagli altri modelli circolanti nei diversi Paesi europei, quali difesa passiva, difesa civile e difesa totale, legati storicamente e tradizionalmente ai concetti di sicurezza globale della società. Non è un caso che la stessa Commissione nella comunicazione in commento abbia ritenuto di dover dare una definizione di protezione civile in una nota ad inizio pagina, ovvero: "la protezione civile consiste nell'assistenza emergenziale fornita dalle autorità governative nella preparazione e risposta agli effetti di un disastro in Europa e nel mondo".

---

<sup>6</sup> C. Beaucillon, *International and European Emergency Assistance to EU Member States in the COVID-19 Crisis: Why European Solidarity Is Not Dead and What We Need to Make It both Happen and Last*, in *European Papers*, 2020, 387 ss.

<sup>7</sup> In tutti gli altri Paesi, tranne l'Italia, la protezione dei civili avveniva attraverso dei sistemi in cui esisteva una più o meno stretta connessione con aspetti legati alla sicurezza e/o anche alla difesa di tipo militare.

<sup>8</sup> Jane Cordy, *Civil protection in the High North and the Mediterranean*, NATO Parliamentary Assembly 165 CDS DG 18 E rev.1 fin, 18 novembre 2018.

## **2. La valutazione della *performance* dell’UCPM e le cinque raccomandazioni della Commissione per una gestione delle crisi “a prova di futuro”**

Nonostante i gravi avvenimenti degli ultimi anni abbiano aumentato esponenzialmente le attivazioni del Meccanismo, dalla valutazione del gruppo di esperti è emersa la adattabilità dello stesso ai cambiamenti, tenuto conto del tipo di richieste di assistenza avanzate e riuscendo a fornire comunque degli interventi di elevata capacità.

Tra gli esempi più virtuosi della flessibilità e della capacità di innovazione del Meccanismo spiccano le azioni messe in campo durante la crisi ucraina, quale il progetto pilota “*Stand for Ukraine*” della Commissione, per convogliare le donazioni nell’ambito di RescEU<sup>9</sup> e MEDEVAC, una procedura operativa *standard* per l’evacuazione degli sfollati.

Inoltre, è stato considerato dal gruppo dei valutatori degno di elogio anche il programma EU MODEX, che consiste nella predisposizione di moduli di ricerca e salvataggio urbano, squadre mediche di emergenza e altre capacità di risposta attraverso esercitazioni internazionali.

Sul fronte della prevenzione, invece, l’accento è stato posto sul rafforzamento della resilienza europea nelle aree strategiche attraverso l’analisi multirischio di competenza degli Stati membri, volto a ridurre le vulnerabilità e a potenziare la protezione dei soggetti più fragili della società durante le catastrofi.

Per preparare l’Europa alle emergenze del futuro, la Commissione ha sviluppato le raccomandazioni strategiche che seguono. Secondo la prima (“Rafforzare le capacità di risposta operativa dell’UCPM e promuovere nel contempo un impegno più profondo all’interno sia del Pool europeo di protezione civile (‘ECPP’) sia di rescEU. per affrontare efficacemente i rischi transfrontalieri e su larga scala del futuro”), una volta individuati i rischi, occorrerebbe una ulteriore espansione di RescEU in termini di costi e di impegno dell’UE e di tutti gli Stati europei aderenti. Tale rafforzamento risulta necessario a causa delle lacune individuate e, soprattutto in base alle nuove sfide a livello europeo, in considerazione del nesso tra protezione civile e sicurezza e le future esigenze di interoperabilità e coordinamento civile-militare, sottolineando il ruolo crescente dell’UE in questo campo.

La seconda raccomandazione (“Migliorare la prevenzione e la preparazione dell’UE attraverso misure intersettoriali, approccio multirischio e coordinamento della risposta alle emergenze”) viene indicato come la preparazione e la risposta alle emergenze devono avere un approccio che coinvolga tutta la società e tutti gli attori operanti in tutte le fasi della prevenzione dei disastri. La figura istituzionale centrale a livello sovranazionale è l’ERCC soprattutto nei settori strategici come CBRN, civile-militare, *cyber*, ibrido, sanità, supporto logistico per l’assistenza consolare e cambiamento climatico, per i quali è richiesto un approccio globale ed integrato nell’ambito del sistema di risposta alle crisi. La Commissione, quindi, ritiene necessario affrontare le catastrofi

---

<sup>9</sup> Decisione di esecuzione (UE) 2019/1310 della Commissione, del 31 luglio 2019, recante modalità di impiego del pool europeo di protezione civile e di rescEU.

civili attraverso il coordinamento sistematico tra le autorità civili, di sicurezza e di difesa in tutte le fasi del ciclo di gestione. La preparazione civile e militare dovrebbe, quindi, essere complementare e coinvolgere l'intera società. A tal fine, essa sollecita l'ERCC a intensificare la sua cooperazione con la NATO, il SEAE e l'ONU (OCHA), facilitando una risposta fluida in materia di clima emergenze o scenari di conflitto correlati. Lo stesso vale per lo scambio di informazioni con le organizzazioni internazionali e i Paesi che possiedono conoscenze specializzate e capacità cruciali per la gestione delle grandi catastrofi. Inoltre, dovrebbero essere intensificati gli sforzi per rafforzare il coinvolgimento del settore privato nell'UE livello in compiti specializzati di protezione civile legati alla prevenzione, preparazione e risposta, attraverso la definizione di accordi di cooperazione strategica.

Per quanto invece concerne la terza raccomandazione (“Razionalizzare la condivisione di conoscenze e di competenze per l'identificazione dei rischi e per il preallarme”), la Commissione afferma che le catastrofi transfrontaliere, multinazionali e intersettoriali devono assumere una posizione di più ampio rilievo nella strategia di adattamento della mappa dei rischi sovranazionali e nazionali, ampliando i fattori in base alle minacce emergenti. Pertanto, è essenziale rafforzare la condivisione delle informazioni e l'interoperabilità dei sistemi di allarme rapido in tutti gli Stati membri con un approccio globale e multirischio, aumentando l'utilizzo delle *best practices* attraverso una maggiore condivisione da parte delle autorità nazionali della protezione civile, in particolare in merito alle competenze altamente specializzate. La pianificazione, invece, comprende l'elaborazione di scenari sulla base delle valutazioni del rischio, della panoramica dei rischi, della valutazione degli Stati membri della capacità di gestione dei rischi, della mappatura delle attività, dell'elaborazione di piani per la mobilitazione dei mezzi di risposta. Durante i grandi eventi, il sistema di allerta<sup>10</sup> dovrebbe essere rivisto a livello sistematico al fine di evitare la frammentazione delle informazioni proveniente dai vari sistemi EWS nazionali, che attualmente rendono difficile le valutazioni tempestivamente.

La quarta raccomandazione (“Prendere in considerazione e affrontare le esigenze dei gruppi vulnerabili nella fase di prevenzione, preparazione e risposta”) segnala come alcune società sono più vulnerabili ai disastri rispetto ad altre e la fragilità di certi individui potrebbe essere ridotta attraverso un approccio basato sui diritti umani<sup>11</sup>. Per tutelare le persone con disabilità, gli anziani e gli emarginati, devono essere introdotte misure specifiche e rafforzate in tutte le fasi del ciclo del disastro, innanzitutto inserendo i gruppi vulnerabili nelle valutazioni del rischio e nella pianificazione.

Infine, nella quinta raccomandazione (“Bilancio rafforzato e maggiori sinergie e integrazione”), la Commissione sottolinea l'importanza di garantire che gli investimenti

---

<sup>10</sup> L'EWS è composto da diverse agenzie multidisciplinari. Esso comprende: l'EMCDDA, 29 sistemi nazionali di allarme rapido (27 Stati membri dell'UE, Turchia e Norvegia), l'Europol, l'Agenzia europea per i medicinali (EMA), e la stessa Commissione europea.

<sup>11</sup> K. da Costa, P. Pospieszna, *The Relationship between Human Rights and Disaster Risk Reduction Revisited: Bringing the Legal Perspective into the Discussion*, in *Journal of international humanitarian legal studies*, 2015, pp. 64-86.

nell'ambito dell'EUCPM siano efficaci ed efficienti per produrre effetti positivi a lungo termine.

### **3. Conclusioni**

Il panorama della gestione delle emergenze sta cambiando molto velocemente a qualsiasi livello, soprattutto nell'intero continente europeo. Analizzandolo si ha ogni volta la sensazione di osservare un cielo già vecchio e non si può far altro che raccontare il passato e anticipare il futuro.

L'attuale situazione geopolitica suggerisce la necessità di adeguare il quadro di preparazione e risposta alle emergenze a livello di Unione europea alle nuove sfide e minacce emergenti, che non sono più soltanto di natura ambientale, coinvolgendo nuovi attori e nuovi settori in maniera complementare.

La comunicazione della Commissione del 29 maggio 2024 è, a tale riguardo, di fondamentale importanza verso quello che sarà il panorama della futura difesa globale della società europea.

*Giugno 2024*