COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 12.3.2024
COM(2024) 130 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

sui progressi compiuti nell'attuazione dell'articolo 6 del meccanismo unionale di protezione civile (decisione n. 1313/2013/UE)

Prevenzione e gestione dei rischi di catastrofe in Europa

1. INTRODUZIONE

Viviamo in un **nuovo panorama di gestione dei rischi di catastrofe**. Negli ultimi anni nel mondo si sono registrate temperature senza precedenti e molte calamità devastanti. Il continente europeo e il suo vicinato sono stati colpiti da ondate di calore, siccità, alluvioni e incendi boschivi catastrofici. Tenuto conto dell'insorgenza inaspettatamente rapida dei **cambiamenti climatici**, è molto probabile che in futuro si assisterà a un aumento degli eventi meteorologici estremi e delle minacce per le vite umane e i mezzi di sussistenza. Inoltre il **peggioramento della situazione della sicurezza a livello mondiale e la convergenza di altri shock e minacce**, tra cui minacce ibride e per la salute, terremoti e perturbazioni delle infrastrutture critiche, espongono la società europea a rischi crescenti.

In virtù dell'articolo 196 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (UE) l'UE deve incoraggiare 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. Pertanto l'azione dell'UE sostiene e completa le azioni a livello nazionale concernenti la prevenzione, la preparazione e l'intervento. Nel 2001 l'UE ha istituito un meccanismo comunitario di protezione civile incentrato sulla cooperazione tra gli Stati membri dell'UE in materia di risposta alle catastrofi. Da allora la Commissione europea coordina il sostegno reciproco tra gli Stati membri. Nel 2013 è stata adottata la decisione su un **meccanismo unionale di protezione civile** (UCPM)[1] per consolidare tale lavoro e intensificare la preparazione alle emergenze a tutti i livelli. Quando una crisi, di qualunque tipo, va al di là delle capacità di un singolo paese, tale meccanismo costituisce la struttura operativa di base della risposta collettiva dell'Europa, sia all'interno dell'Unione (comprese le regioni ultraperiferiche dell'UE) che all'esterno dei suoi confini. Il Centro di coordinamento della risposta alle emergenze (ERCC), attivo 24 ore su 24 e sette giorni su sette, ha agevolato le operazioni di risposta alle emergenze di grandi dimensioni e molto diverse tra loro (incendi boschivi, alluvioni, pandemie, sfollamento della popolazione), a volte contemporaneamente.

Come indicato nella comunicazione della Commissione "Managing climate risks – protecting people and prosperity" (Gestione dei rischi climatici - protezione della popolazione e della prosperità)[2], nei prossimi decenni i rischi climatici sono destinati ad aumentare. L'innalzamento delle temperature medie mondiali si avvicina già a 1,5 gradi centigradi oltre i livelli preindustriali e il riscaldamento dell'Europa è doppio rispetto al ritmo mondiale. La necessità di rafforzare ulteriormente tutto il ciclo di gestione dei rischi di catastrofe non è mai stata così urgente, dalla valutazione dei rischi e dalle azioni preventive, passando dalla prevenzione e dalla preparazione, fino alla risposta e alla ripresa.

La richiesta di assistenza nell'ambito dell'UCPM è aumentata drasticamente nell'ultimo decennio.

[1] Decisione n. 1313/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, su un meccanismo unionale di protezione civile quale modificata, GU L 347 del 20.12.2013, pag. 924, di seguito "la decisione UCPM". Fanno parte dell'UCPM i 27 Stati membri e 10 Stati partecipanti (Islanda, Montenegro, Macedonia del Nord, Norvegia, Serbia e Turchia; Albania, Bosnia-Erzegovina hanno aderito nel 2022; la Repubblica di Moldova e l'Ucraina hanno aderito nel 2023).

[2] COM(2024)91 final del 12.3.2024

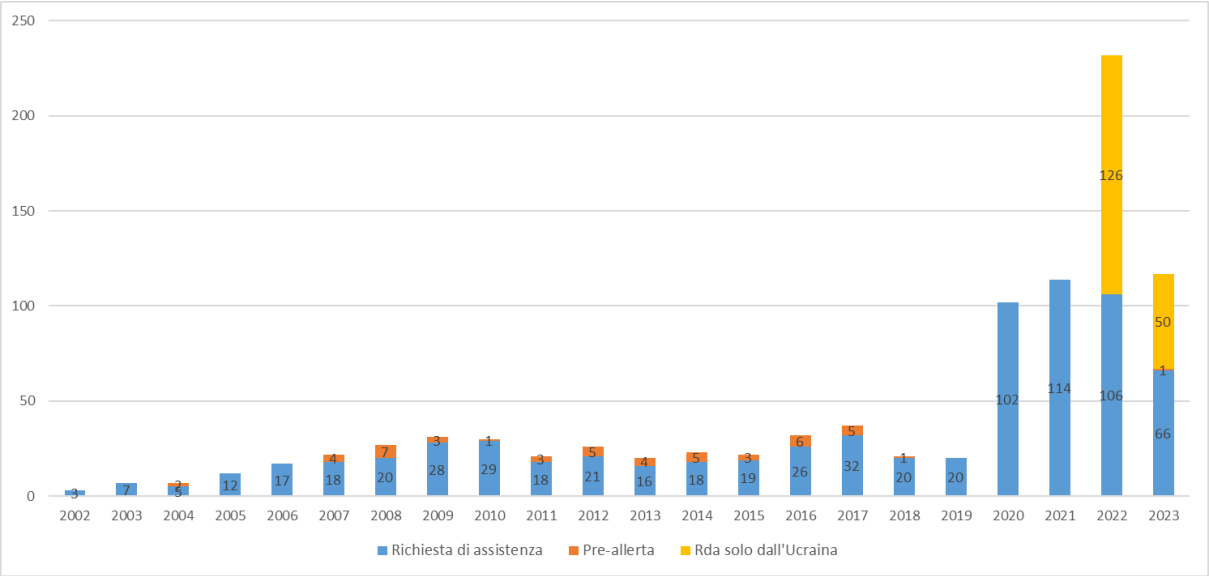


*Grafico 1. Numero di richieste di assistenza all'UCPM da parte degli Stati membri dell'UE e degli Stati partecipanti quando i mezzi di risposta nazionali erano in sovraccarico. *Nel 2022 l'Ucraina ha presentato 126 richieste e nel 2023 altre 50 richieste di assistenza all'ERCC, dopo aver attivato l'UCPM poco prima dell'inizio dell'invasione russa. Fonte: ERCC, gennaio 2024.*

Da oltre vent'anni tale meccanismo sostiene inoltre e integra il lavoro degli Stati membri a sostegno della prevenzione delle catastrofi e della risposta alle stesse. Alla luce dell'aumento dei rischi e delle sfide nella gestione delle catastrofi, è fondamentale attuare una **gestione dei rischi di catastrofe** coerente ed efficace, dando il giusto rilievo alla **prevenzione,** come stabilito dall'articolo 6 della decisione UCPM. Tale articolo introduce un quadro generale in materia di prevenzione delle catastrofi allo scopo di conseguire livelli più elevati di protezione e resilienza alle catastrofi e di promuovere una cultura di prevenzione che tenga conto anche delle probabili ripercussioni dei cambiamenti climatici.

Ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, lettera g), della decisione UCPM, la Commissione deve riferire periodicamente sui progressi compiuti nell'attuazione dell'articolo 6. La presente prima relazione al Parlamento europeo e al Consiglio illustra i **progressi compiuti nell'attuazione dell'articolo 6**[3] e contiene raccomandazioni per una gestione dei rischi di catastrofe adeguata alle esigenze future. Un documento di lavoro dei servizi della Commissione[4] che accompagna la presente relazione fornisce informazioni più dettagliate riguardo all'attuazione dell'articolo 6 e all'analisi della Commissione delle relazioni di sintesi sulla gestione dei rischi di catastrofe trasmesse dagli Stati membri e dagli Stati partecipanti tra la fine del 2020 e settembre 2022.

2. AZIONI ADOTTATE PER ATTUARE L'ARTICOLO 6

L'articolo 6 si concentra sulla gestione dei rischi, con l'obiettivo generale di favorire un approccio coerente ed efficace in materia di prevenzione e preparazione alle catastrofi. Dal 2013 è stato rivisto due volte[5]. La presente sezione fornisce una panoramica delle disposizioni

[3] Ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, lettera g, della decisione UCPM, la Commissione "*riferisce periodicamente, secondo le scadenze indicate all'articolo 6, paragrafo 1, lettera d), al Parlamento europeo e al Consiglio sui progressi compiuti nell'attuazione dell'articolo 6*".
[4] SWD(2024)130 del 12.3.2024
[5] Atti modificativi: Decisione (UE) 2019/420 (GU L 77 del 20.3.2019, pag. 1); regolamento (UE) 2021/836 (GU L 77 del 26.5.2021, pag. 1).

dell'articolo e delle azioni adottate dalla Commissione, dagli Stati membri e dagli Stati partecipanti per attuarlo. Formula inoltre raccomandazioni per azioni future.

Sviluppare ulteriormente pratiche coerenti ed efficaci di gestione dei rischi a livello nazionale *(articolo 6, paragrafo 1, lettere da a) a d), e articolo 6, paragrafo 3)*

L'articolo 6, paragrafo 1, lettere da a) a d), stipula che gli **Stati membri e gli Stati partecipanti**[6] **devono elaborare valutazioni del rischio** e **valutazioni della capacità di gestione dei rischi** a livello nazionale o al livello subnazionale appropriato. I paesi sono tenuti a mettere a disposizione della Commissione una sintesi degli elementi rilevanti di tali valutazioni ogni tre anni. Hanno altresì l'obbligo di elaborare ulteriormente le **pianificazioni della gestione dei rischi di catastrofe a livello nazionale**.

I paesi hanno trasmesso alla Commissione relazioni sulle valutazioni nazionali del rischio per i periodi di riferimento relativi al 2015 e al 2018. Hanno inoltre presentato relazioni nazionali sulla valutazione della capacità di gestione dei rischi alla Commissione nel 2017. I risultati delle relazioni presentate nel 2015 e nel 2018 sono stati illustrati nella seconda e nella terza relazione, intitolate "Overview of natural and man-made disaster risks the EU may face" [Panoramica dei rischi di calamità naturali o provocate dall'uomo che l'Unione europea può trovarsi ad affrontare][7].

A norma dell'articolo 6, paragrafo 3, la Commissione, di concerto con gli Stati membri e gli Stati partecipanti, era tenuta a elaborare **orientamenti volti ad agevolare la presentazione delle relazioni di sintesi** sulla valutazione del rischio e sulla valutazione della capacità di gestione dei rischi[8]. L'articolo 6, paragrafo 1, lettera d), impone inoltre ai paesi di riferire sui **rischi che hanno conseguenze transfrontaliere e sui rischi poco probabili dall'impatto elevato**.

La Commissione, insieme ai paesi, ha elaborato **orientamenti relativi all'elaborazione di relazioni sulla gestione dei rischi di catastrofe**. Gli orientamenti sono stati pubblicati nel 2019[9]. 32 dei 33 paesi hanno trasmesso relazioni entro il primo termine per la presentazione di relazioni nell'ambito di tali orientamenti (fine del 2020)[10]. I dati emersi da tali relazioni sono illustrati nella sezione 3.

Valutazioni inter pares: rafforzamento della capacità nazionale di gestione dei rischi *(articolo 6, paragrafo 1, lettera e))*

Il **quadro di valutazione inter pares** è uno strumento inteso a rafforzare l'apprendimento reciproco tra paesi per costruire capacità di prevenzione e di preparazione. Le valutazioni inter pares sono volontarie e coinvolgono esperti nazionali degli Stati membri e degli Stati

[6] Ai sensi dell'articolo 28, paragrafo 1 bis, UCPM, gli Stati partecipanti partecipano alle attività del meccanismo unionale conformemente agli obiettivi, ai requisiti, ai criteri, alle procedure e alle scadenze definiti nella decisione. Ai fini della presente relazione, ove non diversamente indicato, sia gli Stati membri dell'UE che gli Stati partecipanti sono di seguito denominati "paesi", ovvero in qualità di Stati membri dell'UE o di Stati partecipanti.
[7] SWD(2017)176 del 23.5.2017; SWD(2020)330 del 30.11.2020.
[8] Le relazioni devono essere presentate entro la fine di dicembre 2020 e successivamente ogni tre anni.
[9] COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE, Orientamenti relativi all'elaborazione di relazioni sulla gestione dei rischi di catastrofe, articolo 6, paragrafo 1, lettera d), della decisione n. 1313/2013/UE (2019/C 428/07), GU C 428 del 20.12.2019, pag. 8. Tali orientamenti menzionano, fra l'altro, il documento di lavoro dei servizi della Commissione (SEC(2010) 1626 del 21.12.2010) "Risk Assessment and Mapping guidelines for Disaster Management" [Linee guida in materia di valutazione e mappatura dei rischi per la gestione delle catastrofi].
[10] L'Islanda non ha trasmesso una relazione entro il termine di presentazione del 2020. L'Albania, la Bosnia-Erzegovina, la Repubblica di Moldova e l'Ucraina non erano ancora Stati partecipanti nel 2020 e non avevano l'obbligo di presentare relazioni.

partecipanti che esaminano con attenzione le pratiche nazionali del paese oggetto della valutazione inter pares.

Hanno deciso di sottoporsi a valutazioni inter pares 16 paesi, tra cui otto degli attuali Stati membri dell'UE, tre Stati partecipanti e alcuni paesi terzi[11]. Nel 2020 la Commissione ha introdotto un quadro di valutazione inter pares rafforzato e più flessibile. Nel 2023 la Commissione ha inoltre elaborato un quadro mirato di valutazione inter pares per la prevenzione degli incendi boschivi in risposta ai gravi incendi boschivi stagionali degli ultimi anni. Il quadro di valutazione inter pares rafforzato integra l'aumento delle capacità di risposta al livello dell'UE tramite rescEU. Nel 2024 saranno effettuate tre valutazioni mirate inter pares sugli incendi boschivi in Grecia, in Italia e nel Land di Brandeburgo (Germania).

Rafforzare la comprensione delle catastrofi migliorando la conoscenza delle calamità *(articolo 6, paragrafo 1, lettera f))*

La decisione UCPM è stata modificata anche nel 2021 al fine di precisare, all'articolo 6, paragrafo 1, lettera f), che gli Stati membri e gli Stati partecipanti devono migliorare la **raccolta di dati sulle perdite dovute a catastrofi** per garantire l'elaborazione di scenari basati su elementi concreti.

La Commissione ha sviluppato un centro dati sul rischio (il Risk Data Hub[12]) per raccogliere dati riguardanti le catastrofi, tra cui dati sulle perdite dovute a catastrofi forniti dai paesi e da altri attori. L'analisi delle pratiche nazionali relative alla raccolta di dati sulle perdite dovute a catastrofi presentate nelle relazioni di sintesi sulla gestione dei rischi di catastrofe evidenzia ancora numerose lacune[13].

Meccanismi per rafforzare la prevenzione e la preparazione *(articolo 6, paragrafo 2, e articolo 6, paragrafo 4)*

L'articolo 6, paragrafo 2, prevede uno **specifico meccanismo di consultazione per migliorare la prevenzione e la preparazione** tra gli Stati membri e gli Stati partecipanti esposti a tipologie di catastrofi analoghe.

Finora tale meccanismo per consultare alcuni paesi su rischi specifici non è stato utilizzato, a favore di scambi regolari e inclusivi con tutti i paesi sui rischi di catastrofi. Esempi di tali consultazioni inclusive su rischi specifici comprendono riunioni sugli insegnamenti tratti, la preparazione agli incendi boschivi stagionali, scambi sullo sviluppo di sistemi di allerta rapida e riunioni con esperti nazionali sulla prevenzione delle catastrofi.

L'articolo 6, paragrafo 4, istituisce uno specifico meccanismo per rafforzare il livello di prevenzione e preparazione degli Stati membri che **richiedono di frequente lo stesso tipo di assistenza tramite l'UCPM per lo stesso tipo di catastrofe (articolo 6, paragrafo 4)**. Nel caso di tre richieste per lo stesso tipo di assistenza per lo stesso tipo di catastrofe nel corso di tre anni consecutivi, la Commissione deve svolgere un'attenta analisi dei motivi e delle circostanze alla base delle attivazioni. Sulla scorta dei risultati di tale analisi, la Commissione può proporre la mobilitazione di esperti sul posto, fornire consulenza o formulare raccomandazioni. Può anche decidere che le suddette misure non sono necessarie.

[11] BG, CY, EE, FI, MN, MT, PL, PT, RO, RS, TR nonché Georgia, Tunisia, Algeria e Repubblica di Moldova e Regno Unito (all'epoca uno Stato membro dell'UE).
[12] DRMKC Risk Data Hub (europa.eu)
[13] Cfr. capitolo 3.

Tale soglia è volta a garantire che i paesi intensifichino il loro lavoro di prevenzione in linea con l'intensità del rischio.

La Commissione sta svolgendo un'attenta analisi dei motivi e delle circostanze alla base delle richieste di assistenza ricevute tra il 2019 e il 2023 per lo stesso tipo di catastrofe per valutare se siano state soddisfatte le condizioni per applicare il meccanismo di cui all'articolo 6, paragrafo 4.

Obiettivi dell'Unione in materia di resilienza alle catastrofi (articolo 6, paragrafo 5)

La definizione di obiettivi dell'Unione in materia di resilienza alle catastrofi sono è stata inclusa nell'articolo 6, paragrafo 5, in occasione della revisione della decisione UCPM del 2021. Si tratta di obiettivi non vincolanti nei settori della protezione civile che sono strategici per aumentare la resilienza dell'UE, dei suoi Stati membri e degli Stati partecipanti al fine di fornire una base comune per gestire meglio i rischi di catastrofi con effetti transfrontalieri multinazionali.

I primi obiettivi dell'Unione in materia di resilienza alle catastrofi sono stati definiti in collaborazione con gli Stati membri e gli Stati partecipanti e adottati dalla Commissione nel febbraio 2023[14]. Rafforzano il ciclo di gestione delle catastrofi (prevenzione, preparazione, risposta e ripresa) e la loro attuazione da parte della Commissione e degli Stati membri è in corso.

Alla luce dei suddetti sviluppi, per l'ulteriore **attuazione dell'articolo 6** si formulano le raccomandazioni illustrate di seguito.

La Commissione intende:

- continuare a promuovere l'adozione del quadro di valutazione inter pares come strumento che consente ai paesi di valutare la loro capacità di gestione dei rischi al fine di garantire l'efficacia e la coerenza degli approcci nazionali in materia di prevenzione e preparazione alle catastrofi;
- svolgere un'analisi approfondita dei motivi e delle circostanze alla base delle attivazioni per lo stesso tipo di catastrofe per valutare se siano state soddisfatte le condizioni di applicazione del meccanismo di cui all'articolo 6, paragrafo 4;
- monitorare e analizzare periodicamente i motivi e le circostanze delle attivazioni per lo stesso tipo di pericolo, al fine di sostenere gli Stati membri e gli Stati partecipanti nei loro sforzi volti a rafforzare il loro livello di prevenzione e preparazione.

La Commissione, di concerto con gli Stati membri e agli Stati partecipanti, dovrebbe:

- rivedere gli orientamenti relativi alla presentazione di relazioni di sintesi sulla gestione dei rischi di catastrofe al fine di includere l'attuazione degli obiettivi dell'Unione in materia di resilienza alle catastrofi per il prossimo ciclo di elaborazione di relazioni e cercare modi per semplificare e snellire il processo di elaborazione delle relazioni;
- adoperarsi per garantire il conseguimento degli obiettivi dell'Unione in materia di resilienza alle catastrofi;
- adoperarsi per migliorare la raccolta sistematica di dati sulle perdite dovute a catastrofi.

[14] Raccomandazione sugli obiettivi dell'Unione in materia di resilienza alle catastrofi, GU C 56 del 15.2.2023, pag. 1. Comunicazione "Obiettivi dell'Unione in materia di resilienza alle catastrofi: agire insieme per affrontare le emergenze future", COM(2023) 61 final dell'8.2.2023.

3. PRINCIPALI RISULTATI IN MATERIA DI GESTIONE E PREVENZIONE DEI RISCHI DI CATASTROFE

La Commissione ha individuato le **principali risultanze** in materia di gestione e prevenzione dei rischi di catastrofe **sulla base** dell'analisi delle relazioni di sintesi che sono state messe a sua disposizione dagli Stati membri e dagli Stati partecipanti[15]. Ove opportuno, tali risultanze rispecchiano i risultati delle precedenti valutazioni nazionali del rischio presentate dai paesi a norma dell'articolo 6 (2015, 2018)[16]. Il documento di lavoro dei servizi della Commissione[17] che accompagna la presente relazione contiene ulteriori informazioni sui risultati delle suddette relazioni[18].

Le relazioni nazionali sulla gestione dei rischi di catastrofe devono essere presentate alla Commissione ogni tre anni a norma dell'articolo 6, paragrafo 1, lettera d). Il numero di relazioni trasmesse dal 2013 resta relativamente stabile ed elevato, non tutte le relazioni richieste sono state fornite. La Commissione ha ricevuto 31 relazioni (su 34) nel 2015, 30 (su 34) nel 2018 e 32 (su 33) per il termine del 2020[19].

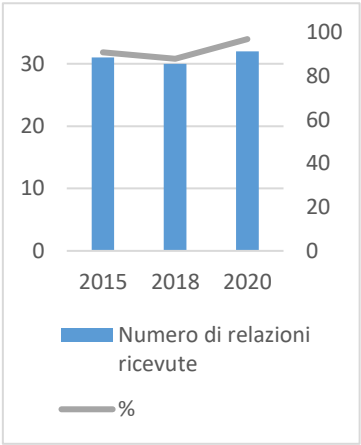


*Grafico 2. L'**indicatore**[20] dell'UCPM utilizzato per monitorare, valutare e rivedere l'applicazione della legislazione UCPM riguardante l'articolo 6 traccia i "progressi nell'attuazione del quadro di prevenzione delle catastrofi misurati in funzione del numero di Stati membri che hanno reso disponibili alla Commissione le informazioni di cui all'articolo 6, paragrafo 1, lettera d)".*

Le sezioni in appresso riassumono le principali risultanze sulla base dell'analisi svolta dalla Commissione delle risposte alle 24 domande sulla valutazione del rischio (domande da 1 a 8), sulla valutazione della capacità di gestione dei rischi (domande da 9 a 20) e sulle misure di prevenzione e preparazione prioritarie (domande da 21 a 24) contenute negli orientamenti relativi all'elaborazione di relazioni.

Tali risultati sono riassunti in **otto diverse componenti della gestione dei rischi di catastrofe,** che sono alla base degli obiettivi dell'Unione in materia di resilienza alle catastrofi. Sulla scorta di tali risultanze la presente relazione formula raccomandazioni per far fronte a lacune e carenze, migliorare la gestione dei rischi di catastrofe e promuovere una cultura di prevenzione.

[15] I riferimenti della presente relazione alle relazioni nazionali e alle relative risultanze si intendono come riferimenti alle relazioni trasmesse alla Commissione a norma dell'articolo 6, paragrafo 1, lettera d), dai 27 Stati membri dell'UE e dai sei paesi che erano Stati partecipanti alla fine di dicembre 2020 (Islanda, Montenegro, Macedonia del Nord, Norvegia, Serbia e Turchia).
[16] Quali indicati nelle precedenti relazioni che forniscono una panoramica dei rischi, SWD(2017)176; SWD(2020)330.
[17] Cfr. sopra.
[18] Al momento della pubblicazione della presente relazione la trasmissione delle relazioni per il termine del 2023 era ancora in corso e le relazioni pervenute non sono state ancora analizzate. I risultati non riflettono necessariamente gli ultimi sviluppi a livello nazionale.
[19] Non hanno presentato relazioni Montenegro, Macedonia del Nord e Turchia (per il termine del 2015), Lettonia, Malta, Montenegro, Turchia (per il termine del 2018) e Islanda (per il termine del 2020).
[20] Articolo 3, paragrafo 2, lettera a), UCPM.

4.1 Comprensione e previsione del rischio

A. Individuazione dei principali rischi di catastrofe[21]

I principali rischi preoccupanti più frequentemente segnalati dal 2015 sono confermati. Per almeno due terzi degli Stati membri e degli Stati partecipanti, i principali rischi naturali e connessi alla salute umana sono le alluvioni, i fenomeni meteorologici estremi, la salute umana, le pandemie, la siccità e gli incendi boschivi. I rischi di origine antropica o tecnologici più comuni sono i rischi nucleari e radiologici, i rischi industriali e le perturbazioni delle infrastrutture critiche.

Evoluzione dei rischi individuati dai paesi nel 2015, 2018 e 2020

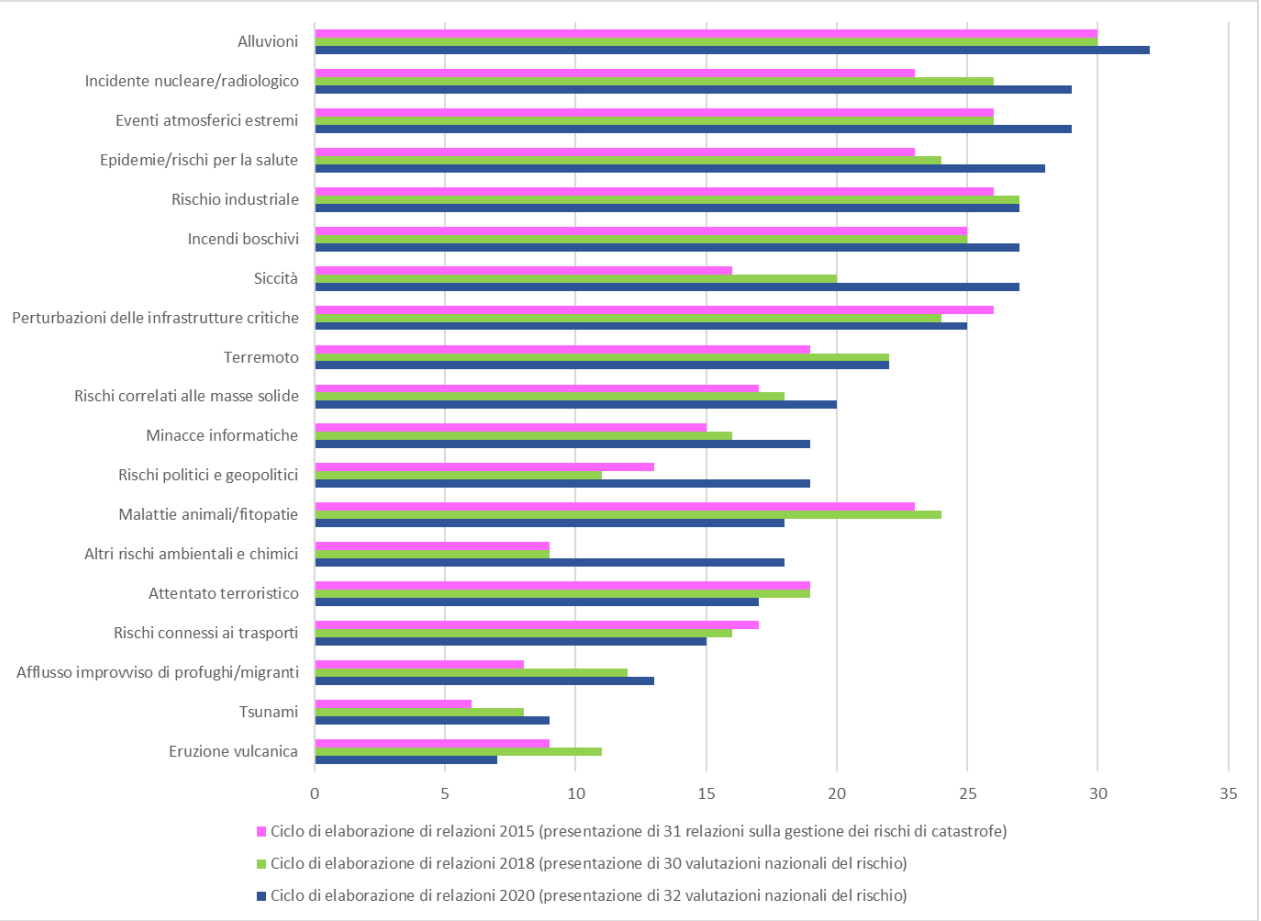


Grafico 3. Numero di paesi che hanno considerato rilevante un rischio di catastrofe specifico nelle relazioni del 2015, 2018 e 2020. Fonti: relazioni 2015 (panoramica 2017), relazioni 2018 (panoramica 2020), relazioni 2020 (relazioni di sintesi sulla gestione dei rischi di catastrofe, punto 3).

In Europa sta crescendo la preoccupazione per alcuni rischi di catastrofe. La siccità è il rischio per il quale la preoccupazione è aumentata maggiormente. Nel 2020 il numero di Stati membri dell'UE che hanno considerato la siccità un rischio rilevante è raddoppiato rispetto al 2015. È cresciuto il livello di preoccupazione anche per il rischio di **incidenti nucleari e radiologici, i rischi connessi alla salute umana, le minacce informatiche, gli tsunami** e

[21] Documento di lavoro dei servizi della Commissione, domande 3 e 4.

i movimenti di popolazione, i rischi correlati alle masse solide (frane, valanghe, caduta di massi e cedimento), i **rischi geopolitici e sociali**, i **rischi connessi ai trasporti** e i **rischi ambientali e chimici**[22].

Oltre ai rischi emergenti, la maggior parte dei paesi ora individua anche rischi di catastrofe meno probabili ma molto gravi. Dal 2019 i paesi devono individuare i **rischi a bassa probabilità e ad alto impatto.** Tali rischi variano a seconda del paese che li ha segnalati. Quelli individuati più di frequente sono i rischi nucleari/radiologici, i rischi industriali e i terremoti a causa dei loro effetti potenzialmente molto gravi. Due terzi dei paesi individuano anche **rischi emergenti** (minacce o rischi identificati di recente o rischi noti destinati ad aumentare nel tempo). I rischi emergenti segnalati più spesso sono i fenomeni meteorologici estremi, le alluvioni, gli incendi boschivi, le pandemie, i rischi politici e geopolitici, i rischi informatici e le perturbazioni delle infrastrutture critiche. L'emergere di un determinato rischio può riflettere l'intensificarsi di taluni fattori scatenanti, per esempio connessi ai cambiamenti climatici o a un aumento delle vulnerabilità. Può anche riflettere un cambiamento della percezione del rischio e degli approcci di valutazione del rischio. È inoltre importante vigilare per scongiurare i **rischi identificati solo da alcuni paesi**. Per esempio alcuni paesi segnalano le tempeste solari, che potrebbero causare gravi perturbazioni dei sistemi informatici, e taluni rischi ambientali e chimici, come la comparsa di nuove specie invasive e la perdita di biodiversità.

Solo alcuni paesi hanno preso in considerazione le complesse interazioni tra i rischi di catastrofi "naturali" e "provocate dall'uomo" tenendo conto degli effetti complessi, combinati e a cascata nella loro valutazione del rischio. Quasi tutti i paesi hanno contemplato una serie di catastrofi "naturali" e "provocate dall'uomo". Molti paesi riconoscono anche l'impatto e gli effetti a cascata nella società, poiché hanno segnalato rischi che comprendono una vasta gamma di interruzioni di servizi essenziali o di forniture, come l'energia, l'approvvigionamento idrico e i sistemi finanziari. Non tutti i paesi fanno espressamente riferimento a un'analisi delle interazioni di tali rischi, in particolare in termini di effetti complessi, combinati e a cascata.

I paesi si concentrano prevalentemente sui rischi a breve termine; la portata e l'entità dei cambiamenti climatici e del degrado ambientale provocati dall'uomo richiedono tuttavia una maggiore attenzione ai cambiamenti a lungo termine nelle valutazioni del rischio. I paesi individuano prevalentemente rischi acuti (a breve termine) quali inondazioni, incendi boschivi e fenomeni meteorologici estremi anziché pericoli cronici (a lungo termine)[23]. Per esempio, solo alcuni Stati costieri hanno segnalato una maggiore vulnerabilità delle infrastrutture o delle comunità costiere dovuta all'innalzamento del livello del mare o all'erosione costiera, che in combinazione con l'intensificarsi di tempeste costiere più estreme aumenterà il rischio di inondazioni costiere. I pericoli acuti legati alle acque (alluvioni, siccità, forti precipitazioni) sono i più frequentemente segnalati come rischi legati al clima, ma lo sono anche i pericoli legati alla temperatura (incendi boschivi, ondate di calore), ai venti (tempeste) e alle masse solide (frane). Per quanto riguarda gli effetti secondari dei cambiamenti climatici, circa la metà dei paesi ha indicato rischi per la salute umana (epidemie e pandemie) e alcuni hanno individuato un aumento delle minacce di malattie a trasmissione vettoriale a causa di tali cambiamenti. Circa un terzo ha fatto riferimento a varie forme di perturbazioni della catena di approvvigionamento. Alcuni paesi hanno segnalato le incidenze su specifici settori economici

[22] Cfr. allegato II del documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente relazione e la relazione "Overview of natural and man-made disaster risks that the EU may face", SWD(2020) 3030, grafico 21.

[23] Classificazione fornita nell'atto di esecuzione per la comunicazione delle informazioni sulle azioni di adattamento prevista dalla normativa sul clima, GU L 278 del 26.8.2020, pag.1.

quali l'agricoltura, l'energia, la silvicoltura, l'allevamento, le risorse idriche, la pesca, l'assistenza sanitaria e i trasporti.

Per adeguare le valutazioni del rischio alle esigenze future occorre analizzare più a fondo i fattori che determinano il rischio di catastrofe e le loro potenziali interazioni, ma solo alcuni paesi hanno comunicato dati su fattori di rischio "dinamici" diversi dai cambiamenti climatici. Tra i principali fattori che influenzano i pericoli, la vulnerabilità e l'esposizione ai rischi figurano i cambiamenti climatici, i cui impatti sono ben documentati. Solo alcuni paesi hanno citato altri fattori quali l'urbanizzazione, gli sviluppi demografici e il degrado ambientale. Hanno indicato anche la globalizzazione e sviluppi internazionali e geopolitici, nonché sviluppi nella tecnologia dell'informazione e nella digitalizzazione.

B. Metodologie e pratiche nazionali di valutazione del rischio[24]

Le metodologie nazionali di individuazione e valutazione del rischio variano in termini di completezza. Una maggiore coerenza e uniformità permetterebbero di confrontare più facilmente le relazioni dei vari paesi e le valutazioni del rischio a livello europeo, sulla base di un solido insieme di valutazioni nazionali del rischio.

Per capire il futuro è indispensabile conoscere il passato. Tuttavia le pratiche nazionali per la raccolta di dati sulle conseguenze delle calamità passate non sono sistematiche e sono molto incomplete. La raccolta di dati sulle perdite dovute a catastrofi è fondamentale per garantire l'elaborazione di scenari basati su elementi concreti e per migliorare l'analisi quantitativa dei rischi. Ciò nonostante, dalle relazioni nazionali emerge che in quasi tutti i paesi la **raccolta di dati sulle perdite dovute a catastrofi è estremamente frammentata e non strutturata**; un solo paese indica l'esistenza di un approccio coerente a livello nazionale. Nessun paese segnala di avere comunicato dati sul rischio al Risk Data Hub[25] della Commissione europea, elemento che merita di essere approfondito.

Le metodologie di individuazione e di analisi del rischio variano a seconda dei paesi e del tipo di rischio. Circa un terzo dei paesi fa riferimento all'analisi di uno **scenario basato su un solo rischio** per l'individuazione del rischio, mentre gli scenari multirischio sono citati meno di frequente. Solo alcuni paesi hanno fornito informazioni sui criteri che hanno utilizzato per **individuare i rischi a bassa probabilità e ad alto impatto**. I paesi utilizzano sistemi differenti anche per **classificare i rischi**. Mentre i rischi di catastrofi legati a pericoli naturali sono classificati in modo più chiaro, la classificazione dei rischi di origine antropica, tecnologici e sociali è più variabile. Solo una manciata di paesi cita l'**orizzonte temporale** per gli scenari. Ciò limita la comprensione del modo e della misura in cui si tiene conto di fattori importanti come i cambiamenti climatici.

Alcune relazioni forniscono esempi di **elaborazione di scenari** e altre fanno riferimento agli **scenari di cambiamenti climatici** individuati dal Gruppo intergovernativo di esperti sul cambiamento climatico. Tuttavia si registra una **mancanza di uniformità** che può portare a una sottovalutazione dei rischi. Spiegare le **incertezze** è importante per garantire la trasparenza sulle incertezze associate all'analisi dei rischi, ad esempio per quanto riguarda le limitazioni dei dati e i modelli utilizzati. Poco più di un quarto dei paesi dichiara di tenere conto delle incertezze. L'applicazione del **principio di precauzione** può contribuire a giustificare la valutazione di un rischio di catastrofe potenzialmente grave per il quale non può essere

[24] Documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente relazione, punti 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8 e 18.
[25] Disaster Risk Management Knowledge Centre Risk Data Hub: https://drmkc.jrc.ec.europa.eu/risk-data-hub.

accuratamente stimata la probabilità che si materializzi; tuttavia meno di un quarto dei paesi ha menzionato tali considerazioni.

Le metodologie utilizzate per determinare il livello di rischio differiscono. Quando è impossibile valutare un rischio con strumenti probabilistici o quantitativi si utilizzano altri approcci qualitativi. Circa la metà dei paesi ha applicato approcci semi-quantitativi o approcci qualitativi per determinare il livello delle conseguenze. Se si prendono in considerazione le conseguenze, meno della metà dei paesi dimostra di contemplare le **conseguenze umane, economiche, ambientali e politico/sociali**. Tuttavia, alcuni paesi hanno comunicato buoni esempi di una gamma più vasta di conseguenze, ad esempio conseguenze sociali, conseguenze finanziarie e conseguenze sulle infrastrutture critiche. Più di due terzi dei paesi ha illustrato la significatività di ogni rischio utilizzando una **matrice di rischio**[26].

Non tutti i paesi segnalano meccanismi di riesame periodico, nonostante tali esami periodici delle valutazioni del rischio siano necessarie per cogliere i cambiamenti nel panorama dei rischi. Alcuni paesi dichiarano di riesaminare periodicamente le valutazioni del rischio, più comunemente ogni tre anni. In alcuni paesi i riesami sono innescati da calamità specifiche o da aggiornamenti di valutazioni specifiche del rischio[27]; altri monitoraggi degli sviluppi riguardavano il panorama dei rischi in modo continuativo. In alcuni paesi la frequenza dei riesami delle valutazioni del rischio è stabilita dalla legge.

La messa a disposizione del pubblico dei risultati delle valutazioni del rischio è disomogenea. La trasparenza pubblica contribuisce ad aumentare la consapevolezza in materia di rischi e incoraggia ad agire per garantire la resilienza alle catastrofi. Cionostante solo la metà dei paesi mette le valutazioni del rischio a disposizione del pubblico e un quarto fornisce link alle mappe dei rischi accessibili al pubblico. La maggior parte dei paesi ha comunicato informazioni sulle pratiche di **mappatura del rischio**. Le mappe dei rischi più frequentemente segnalate contemplano le alluvioni[28], seguite da incendi, terremoti e rischi nucleari/radiologici. Non sono fornite informazioni sulle mappe riguardanti i rischi transfrontalieri.

Vi sono alcuni buoni esempi di partecipazione dei principali portatori di interessi nel processo di elaborazione delle valutazioni del rischio. I quadri di **governance** per la valutazione del rischio sono previsti dagli ordinamenti nazionali della maggior parte dei paesi. Nella maggior patre dei casi sono gestiti da ministeri o agenzie responsabili della protezione civile. Tra i portatori di interessi figura un'ampia gamma di autorità nazionali e subnazionali provenienti da diversi settori specializzati (infrastrutture critiche e i trasporti), dal mondo accademico, da enti del settore privato (operatori delle infrastrutture critiche) e dalla società civile. Lo stesso processo di valutazione del rischio è fondamentale per sensibilizzare maggiormente i principali attori della società sui rischi, ma in alcuni casi sembra anche che il processo di valutazione del rischio della protezione civile nell'ambito degli obblighi previsti dall'UCPM operi in maniera isolata.

Alla luce di quanto precede, si formulano le raccomandazioni seguenti in materia di **comprensione e previsione del rischio**.

[26] Orientamenti relativi all'elaborazione di relazioni, punto 5, C 428, 20.12.2019, pag. 8 e segg.

[27] La direttiva 2007/60/CE prevede riesami periodici delle valutazioni preliminari dei rischi di alluvioni e dei piani di gestione del rischio di alluvioni; analogamente, ai sensi della direttiva 2000/60/CE i piani di gestione dei bacini idrografici devono essere aggiornati ogni sei anni.

[28] Benché ai sensi della direttiva 2007/60/CE relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni (GU L 288 del 6.11.2007, pag. 186) tutti gli Stati membri dell'UE siano tenuti a predisporre mappe della pericolosità da alluvione e mappe del rischio di alluvioni, non tutti hanno comunicato dati riguardo alla disponibilità della mappatura delle inondazioni nelle relazioni di sintesi sulla gestione dei rischi di catastrofe.

La Commissione, di concerto con gli Stati membri e agli Stati partecipanti, dovrebbe:

- rivedere il documento di lavoro dei propri servizi del 2010 intitolato "Risk Assessment and Mapping Guidelines for Disaster Management"[29] allo scopo di sviluppare ulteriormente la valutazione preventiva del rischio a livello nazionale e di massimizzare le sinergie con i processi di valutazione del rischio previsti da altri capitoli della legislazione dell'UE (ad esempio in materia di infrastrutture critiche, salute, gestione dei rischi climatici e del rischio di alluvioni);
- intensificare gli scambi di conoscenze tra paesi ed esperti su come migliorare ulteriormente le pratiche di valutazione del rischio, anche tramite la rete di conoscenza.

Gli Stati membri e gli Stati partecipanti sono invitati a:

- intensificare la cooperazione e gli scambi reciproci in materia di individuazione e previsione dei rischi, anche per quanto riguarda i rischi a bassa probabilità e ad alto impatto e i rischi emergenti;
- potenziare le procedure di valutazione del rischio di catastrofe per meglio prevedere e mitigare l'impatto dei rischi cronici (a lungo termine), ad esempio i rischi geopolitici e legati ai cambiamenti climatici, e l'impatto dei rischi acuti (a breve termine);
- massimizzare le sinergie con i processi di valutazione del rischio previsti dalla legislazione dell'UE in altri settori strategici (ad esempio le politiche in materia di infrastrutture critiche, salute, rischio di alluvione e clima);
- migliorare la raccolta sistematica dei dati sulle perdite e sui danni provocati da calamità verificatesi in passato per migliorare la comprensione del rischio futuro e rendere disponibili tali dati tramite il Risk Data Hub.

4.2 Miglioramento della governance del rischio di catastrofe

C. Pianificazione della gestione dei rischi di catastrofe[30]

Tre quarti degli Stati membri e degli Stati partecipanti riferiscono di disporre di quadri giuridici completi per la gestione dei rischi di catastrofe. Tali quadri sono spesso integrati da normative che definiscono le responsabilità a livello subnazionale e settoriale. Le relazioni indicano che i quadri specifici per la gestione dei rischi di catastrofe (come le leggi di protezione civile) sono integrati da altre norme, ad esempio normative settoriali o subnazionali. Poco meno della metà dei paesi riferisce di disporre anche di misure e politiche non vincolanti per integrare i quadri giuridici. Per la maggior parte dei paesi le leggi di protezione civile coprono anche la valutazione della capacità di gestione dei rischi, comprese altre fasi della gestione dei rischi di catastrofe.

I rischi di catastrofe sono gestiti a livello nazionale in tutti i paesi, con la partecipazione, in diversa misura, delle autorità regionali e locali. La maggior parte dei paesi riferisce di disporre di diversi meccanismi di **cooperazione verticale** tra i livelli nazionali e subnazionali e di meccanismi di **coordinamento orizzontale** che coinvolgono effettivamente un'ampia varietà di portatori di interessi nella gestione dei rischi di catastrofe. Sebbene la responsabilità primaria di svolgere le valutazioni del rischio spetti ai ministeri e alle autorità di protezione civile, solo un terzo dei paesi riferisce di coinvolgere un'ampia gamma di altre autorità responsabili

[29] Documento di lavoro dei servizi della Commissione (SEC(2010) 1626 del 21.12.2010).
[30] Documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente relazione, punti 3, 13, 15, 16, 21 e 22.

di altre politiche o di portatori di interessi del settore privato. Tuttavia un ampio coinvolgimento del settore nel processo può aumentare la consapevolezza in materia di rischi e migliorare il processo stesso.

In due terzi dei paesi le autorità pubbliche con responsabilità di protezione civile coordinano il processo di valutazione del rischio a livello di valutazione, preparazione e intervento. Circa un terzo dei paesi segnala che altre autorità settoriali e il settore privato sono attori responsabili di diverse forme di prevenzione (per esempio i ministeri dell'Ambiente, dell'Energia, dell'Economia, della Salute, dell'Agricoltura e della silvicoltura). Esempi di enti del settore privato responsabili di specifiche forme di prevenzione sono quelli che hanno la responsabilità della gestione del rischio di incidente industriale e della sicurezza nucleare.

Oltre un terzo dei paesi segnala di disporre di qualche forma di documento per la pianificazione della gestione del rischio di catastrofe. Circa un quarto dei paesi indica di avere adottato una qualche forma di strategia nazionale globale per le catastrofi o la sicurezza[31]. La maggior parte di essi segnala inoltre **misure di prevenzione e preparazione** per i rischi transfrontalieri e i rischi a bassa probabilità e ad alto impatto che ha individuato, ma nessuno ha indicato misure per affrontare tutti i rischi a bassa probabilità e ad alto impatto individuati. Le misure riguardano principalmente la preparazione, per esempio i sistemi di allerta rapida, mentre le misure di prevenzione segnalate sono meno numerose. Per esempio, le misure di prevenzione riguardanti l'uso del suolo e la pianificazione dello spazio per la gestione dei rischi industriali, vulcanici, di alluvioni e di terremoto sono state segnalate solo da alcuni paesi.

Sebbene la maggior parte dei paesi indichi alcune misure di prevenzione e preparazione, sono state fornite informazioni limitate su come tali misure siano state considerate prioritarie e su quando saranno attuate. Le relazioni nazionali svolgono un ruolo fondamentale nel fornire informazioni sull'individuazione dei rischi e pertanto sono alla base delle decisioni di investire nella prevenzione. La gestione del rischio comporta anche la definizione delle priorità, la pianificazione e il finanziamento delle misure di preparazione e prevenzione e l'individuazione delle autorità capofila. Nonostante i paesi segnalino misure per i rischi transfrontalieri e i rischi a bassa probabilità e ad alto impatto, ben pochi indicano il termine per l'attuazione delle misure e le modalità di finanziamento correlate.

D. Gestione dei rischi transfrontalieri[32]

Tutti gli Stati membri e gli Stati partecipanti identificano sistematicamente i rischi principali che hanno carattere transfrontaliero. Ciò è fondamentale per gestire rischi in paesi europei altamente interconnessi. I rischi transfrontalieri più comunemente individuati sono gli incidenti nucleari e radiologici, le alluvioni, gli incendi boschivi e le pandemie/epidemie. Per la prima volta è stato chiesto ai paesi di individuare **procedure e misure a livello transfrontaliero, interregionale e internazionale** nonché **misure per affrontare i rischi transfrontalieri**. Le relazioni offrono spunti per la governance della gestione dei rischi, anche per la cooperazione transfrontaliera volta a gestire i rischi transfrontalieri e i rischi con effetti transfrontalieri.

[31] I paesi non sono tenuti a mettere a disposizione della Commissione i piani di gestione del rischio né a trasmettere informazioni sintetiche su di essi. Pertanto non è stato possibile effettuare una valutazione globale dei progressi compiuti per quanto riguarda "*l'elaborazione e il perfezionamento ulteriori delle rispettive pianificazioni della gestione dei rischi di catastrofe*".

[32] Documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente relazione, punti 3, 13, 16, 21 e 22.

Benché dalle relazioni nazionali emerga la definizione di un ordine di priorità per le procedure e le misure di gestione dei rischi individuati, sembrano esservi lacune nell'attuazione o nella comunicazione di tali procedure e misure. La maggior parte delle **misure transfrontaliere** comunicate riguarda rischi nucleari e radiologici, alluvioni, incidenti industriali, incendi boschivi e perturbazioni delle infrastrutture. Circa il 70 % dei paesi che individua determinati rischi transfrontalieri fornisce anche informazioni sulle misure per gestire tali rischi. Nessun paese segnala misure per gestire tutti i rischi transfrontalieri individuati. La cooperazione transfrontaliera si concentra prevalentemente sulla preparazione e, in misura minore, sulla prevenzione e sulla valutazione dei rischi transfrontalieri. La maggior parte delle misure comunicate per i rischi transfrontalieri sono "non strutturali", per esempio formazione e istruzione, sistemi di allerta rapida e attività di sensibilizzazione del pubblico.

Sono state trasmesse molte informazioni riguardo ai quadri internazionali ed europei. Alcuni paesi fanno riferimento all'importante **legislazione settoriale dell'UE** che rafforza la cooperazione transfrontaliera per gestire determinati rischi, in particolare quelli riguardanti le alluvioni[33], gli incidenti industriali rilevanti[34] e le infrastrutture critiche[35]. I paesi segnalano anche un'ampia gamma di cooperazioni transfrontaliere nell'ambito di **processi o organizzazioni internazionali** quali il quadro di riferimento di Sendai delle Nazioni Unite per la riduzione del rischio di catastrofi (UNDRR), l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) e l'Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico (NATO), cui ha fatto riferimento circa un terzo di essi. Solo alcuni hanno citato l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE) oppure quadri o organizzazioni macroregionali (per il Danubio e il Mar Baltico, ad esempio). Un terzo dei paesi osserva che l'UCPM di per sé migliora il lavoro transfrontaliero. Si segnalano alcuni esempi di accordi bilaterali di cooperazione nelle regioni frontaliere, per esempio in materia di allerte rapide e notifica dei rischi, cooperazione sulle valutazioni del rischio e sui protocolli di preparazione, scambio di informazioni sulle allerte rapide e successiva risposta.

E. Sensibilizzazione ai rischi e sistemi di allerta[36]

Non tutti gli Stati membri e gli Stati partecipanti forniscono informazioni complete sulla sensibilizzazione ai rischi, sebbene le conseguenze negative delle catastrofi possano essere ridotte preparando la popolazione su come comportarsi nel caso di un'emergenza. Circa tre quarti dei paesi segnalano alcune attività svolte dalle autorità di protezione civile e da altri organismi chiave per fornire **informazioni sui rischi di catastrofe e sensibilizzare** la popolazione, ma le informazioni specifiche scarseggiano. Le campagne di sensibilizzazione utilizzano vari strumenti di comunicazione (pubblicità televisiva e radiofonica, social media, brevi film d'animazione, volantini e opuscoli) e pagine web che forniscono informazioni sui rischi. Vi sono alcuni buoni esempi di campagne educative.

I paesi informano il pubblico sui rischi per meglio sensibilizzare ai rischi in maniera generale, ma solo la metà di essi riferisce di mettere a disposizione del pubblico le proprie valutazioni del rischio. Le campagne ricorrenti di sensibilizzazione ai rischi spesso affrontano tutti gli aspetti della resilienza e dell'autoprotezione in relazione ai rischi e alle emergenze, ma solo pochi paesi condividono informazioni sulle strategie di tali campagne. Le campagne di sensibilizzazione alle alluvioni e agli incendi boschivi sono le più citate tra quelle riguardanti

[33] GU L 288 del 6.11.2007, pag. 186.
[34] Direttiva 2021/18/UE, GU L 197 del 24.7.2012, pag.1.
[35] Direttiva (UE) 2022/2557, GU L 333 del 27.12.2022, pag. 164.
[36] Documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente relazione, punti 8, 17, 19 e 20.

rischi specifici. Un terzo dei paesi riferisce che i sistemi di istruzione sono canali importanti per accrescere la sensibilizzazione.

Allertare e avvisare la popolazione è fondamentale per la comunicazione delle emergenze e delle crisi, ma poco più della metà dei paesi riferisce di utilizzare una serie di modalità per allertare la popolazione in caso di emergenza. Tra gli esempi degli strumenti indicati figurano sirene, messaggi sul cellulare, applicazioni speciali per smartphone e l'utilizzo dei mezzi di comunicazione tradizionali (radio/TV). La possibilità di emanare un'allerta rapida e il lasso di tempo che può essere concesso alla popolazione e alle autorità responsabili per agire dipendono dal tipo di rischio di catastrofe. Alcuni paesi fanno riferimento all'attuazione della normativa UE che impone la trasmissione di allarmi pubblici tramite telefoni cellulari entro il 2022[37].

Nella gestione dei rischi è essenziale rispondere alle esigenze dei gruppi più vulnerabili, ma pochi paesi comunicano tali attività. Qualche paese fa riferimento a orientamenti su come tenere conto delle esigenze delle persone con disabilità e di altri gruppi vulnerabili in caso di emergenza. Alcuni paesi segnalano iniziative di sensibilizzazione specifiche a sostegno dei gruppi vulnerabili.

F. Sistemi di allerta rapida e mezzi di risposta

L'individuazione tempestiva di calamità imminenti è fondamentale per ridurre le conseguenze negative. La maggior parte degli Stati membri e degli Stati partecipanti riferisce di disporre di sistemi a tal fine. Tuttavia solo la metà circa dei paesi che considera rilevanti determinati rischi riferisce di disporre di sistemi di allerta rapida per tali rischi. Esistono sistemi di allerta rapida per una vasta gamma di catastrofi, principalmente in relazione ai pericoli naturali, tra i quali i fenomeni meteorologici estremi e le alluvioni sono quelli presi più spesso in considerazione, seguiti da terremoti e incendi boschivi. Per quanto riguarda i rischi tecnologici, i sistemi di allerta rapida per gli incidenti nucleari e radiologici sono i più frequentemente segnalati, seguiti da sistemi di allerta rapida per rischi informatici, perturbazioni delle infrastrutture critiche e incidenti industriali. Di conseguenza è importante prevedere il monitoraggio in tempo reale dei fattori concorrenti (ad esempio le condizioni della vegetazione secca, che aumentano il rischio di incendi, la saturazione del suolo per l'aumento del rischio di alluvioni, il movimento sismico, la propagazione dei focolai virali).

Molti paesi utilizzano sistemi di allerta rapida internazionali o europei, in particolare per il rischio sismico, il monitoraggio nucleare e radiologico e il monitoraggio della minaccia sanitaria, ma solo pochi citano i servizi Copernicus. I paesi segnalano alcuni esempi di sistemi transfrontalieri mirati di allerta rapida che notificano le calamità. Gli attori del settore privato sono indicati come i responsabili del monitoraggio, dell'individuazione e della previsione dei rischi connessi alle loro attività economiche.

È fondamentale disporre di attori pubblici e privati ben preparati e attrezzati incaricati di rispondere alle emergenze. Tuttavia solo pochi paesi segnalano l'esistenza di infrastrutture critiche per la risposta alle emergenze. Per gestire il panorama dei rischi che muta con l'intensificarsi di pericoli correlati al clima come le alluvioni e gli incendi boschivi, i paesi devono migliorare le loro **capacità di risposta** nazionali. Circa la metà dei paesi comunica l'esistenza di sistemi volti a garantire che le risorse siano opportunamente mantenute. Sono state

[37] Direttiva (UE) 2018/1972 che istituisce il codice europeo delle comunicazioni elettroniche (EECC), GU L 321 del 17.12.2018, pag.36.

fornite alcune informazioni limitate su specifici mezzi di risposta agli incendi boschivi, alle alluvioni, agli incidenti CBRN[38] e all'emergenza sanitaria.

Alla luce di quanto precede, si formulano le raccomandazioni illustrate di seguito in materia di **miglioramento della governance del rischio di catastrofe**.

La Commissione, di concerto con gli Stati membri e gli Stati partecipanti, dovrebbe:

- sviluppare ulteriormente la condivisione di buone pratiche tra paesi ed esperti, anche nell'ambito della rete di conoscenza, allo scopo di migliorare gli strumenti di pianificazione e le strutture decisionali per sostenere l'efficace gestione dei rischi[39];
- migliorare ulteriormente i servizi e gli strumenti paneuropei di allerta rapida. Ove opportuno, aumentare l'utilizzo di strumenti quali i "servizi di gestione delle emergenze Copernicus" e il servizio per la comunicazione delle emergenze scientifiche attivo 24 ore al giorno, sette giorni su sette, fornito dal Centro di consulenza scientifica e tecnica che si occupa dei pericoli sia naturali che nucleari e radiologici.

Si invitano gli Stati membri e gli Stati partecipanti a:

- promuovere un approccio esteso a tutta la società in ogni fase del processo di gestione dei rischi di catastrofe, coinvolgendo tutti i portatori di interessi: enti pubblici, organismi accademici e di ricerca, settore privato, società civile e comunità[40].
- rafforzare la gestione dei rischi di catastrofe, tra cui le azioni per gestire i rischi principali con effetti transfrontalieri e i rischi connessi a catastrofi che comportano o rischiano di comportare effetti transfrontalieri multinazionali;
- sviluppare ulteriormente i sistemi di allerta rapida per i rischi pertinenti e ove possibile attingere ai sistemi transfrontalieri sviluppati dall'UE, per esempio il Sistema europeo di allarme inondazioni, il Sistema europeo d'informazione sugli incendi boschivi e l'Osservatorio europeo sulla siccità di Copernicus;
- promuovere azioni più incisive a livello nazionale per tenere conto delle esigenze delle persone vulnerabili nella gestione dei rischi.

4.3 Approccio integrato della gestione dei rischi di catastrofe e investimenti connessi

G. Gestione intersettoriale dei rischi di catastrofe[41]

Sono stati comunicati buoni esempi di come si effettua la gestione dei rischi di catastrofe nell'ambito di politiche diverse rispetto alla protezione civile e da parte di altri ministeri e organismi governativi competenti. Tuttavia sono ancora necessari miglioramenti nella gestione intersettoriale dei rischi per raggiungere la resilienza dell'intera società. Le relazioni nazionali forniscono buoni esempi di meccanismi di coordinamento orizzontale in cui le strutture di governance nazionali coinvolgono enti di diversi settori in tutto il ciclo di gestione dei rischi di catastrofe, in particolare le autorità pubbliche, il settore privato, le autorità locali, la società civile, gli istituti accademici e di ricerca. Tenuto conto delle lacune nelle relazioni

[38] Chimici, biologici, radiologici, nucleari.

[39] In linea con le raccomandazioni e le azioni di follow-up del seminario della protezione civile della presidenza spagnola "Rafforzare la governance per la gestione dei rischi di catastrofe in Europa" del 5-6 luglio 2023.

[40] Cfr. sopra.

[41] Documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente relazione, punti 2, 3, 4, 12, 13, 14, 15 e 16.

riguardanti il coordinamento orizzontale e il coordinamento intersettoriale e del fatto che sono state segnalate pochissime strategie globali di gestione dei rischi, è possibile fare di più per migliorare la visibilità degli strumenti di gestione dei rischi di catastrofe, ad esempio garantendo che le valutazioni del rischio siano pertinenti per altri settori.

Anche altre politiche dell'UE contribuiscono alla resilienza alle catastrofi. La gestione dei rischi di catastrofe deve periodicamente integrare nuovi strumenti strategici sviluppati al livello dell'UE, compresi quelli elaborati nell'ambito del Green Deal europeo[42]. Alcuni paesi segnalano **altre politiche e leggi dell'UE** che rafforzano la resilienza alle catastrofi e la cooperazione transfrontaliera, per esempio in materia di infrastrutture critiche, cibersicurezza, adattamento ai cambiamenti climatici, gestione del rischio di siccità e di alluvioni, incidenti industriali e cooperazione sulla sicurezza nucleare. Tali esempi indicano che la gestione dei rischi di catastrofe deve essere coerente e operare in sinergia con altre politiche, in particolare quelle in materia di cambiamenti climatici, protezione delle infrastrutture critiche e finanza sostenibile.

Sebbene i rischi di catastrofe non siano limitati ai pericoli legati al clima e le misure di adattamento ai cambiamenti climatici coprano molti settori oltre la gestione dei rischi di catastrofe, le sinergie tra i due processi sono notevoli. Due terzi dei paesi riferiscono che sono disponibili piani di adattamento a livello nazionale. Esempi di settori comuni alla gestione dei rischi di catastrofe e alle misure di adattamento ai cambiamenti climatici sono il monitoraggio, la raccolta e il trattamento di informazioni e dati sui rischi di catastrofi legati al clima. Per consentire le sinergie ed evitare che i rischi di catastrofe siano sottostimati è inoltre essenziale che le valutazioni del rischio di catastrofe comprendano proiezioni e scenari riguardanti i cambiamenti climatici.

Le perturbazioni delle infrastrutture critiche, in particolare le perturbazioni riguardanti le reti energetiche, i servizi idrici, le telecomunicazioni, le reti di trasporto, le strutture finanziarie, l'approvvigionamento alimentare e l'assistenza sanitaria, occupano un posto importante tra i principali rischi di catastrofe. La loro probabilità di effetti a cascata su altri settori è considerevole. Alcune infrastrutture critiche marittime come i porti possono rischiare di diventare più vulnerabili con gli effetti dei cambiamenti climatici, in particolare con l'innalzamento del livello del mare. Poco più della metà dei paesi riferisce di avere adottato politiche di protezione delle infrastrutture critiche. Un terzo dei paesi comunica di avere attuato misure specifiche, ad esempio pianificazione per la protezione civile, valutazioni e analisi dei rischi e delle minacce, cooperazione tra le autorità e gli operatori, aspetti procedurali e tecnici e misure specifiche relative ai rischi.

Le politiche di finanza sostenibile offrono opportunità di misure di prevenzione dei rischi e di adattamento ai cambiamenti climatici. Anche un'**assicurazione** contro le catastrofi che sostenga la ripresa dopo una calamità può svolgere un ruolo importante nell'incentivare la prevenzione e nel "ricostruire in maniera più intelligente". Nelle relazioni nazionali alcuni paesi indicano l'assicurazione come una fonte di finanziamento del rischio di catastrofi del settore privato. Da un'indagine sull'assicurazione contro le catastrofi condotta tra esperti nazionali in materia di prevenzione delle catastrofi emerge che l'assicurazione copre molte catastrofi provocate da pericoli naturali negli Stati membri. Tuttavia, esiste un divario considerevole in materia di protezione dai cambiamenti climatici dovuto a vari ostacoli quali il costo

[42] Nell'allegato agli orientamenti relativi all'elaborazione di relazioni è illustrato il panorama delle politiche dell'UE in vigore prima del Green Deal europeo.

dell'assicurazione, limitazione delle condizioni, massimali degli indennizzi, mancanza di copertura assicurativa nelle zone ad alto rischio[43].

H. Meccanismi nazionali di finanziamento pubblico e privato[44]

Gli investimenti nella gestione dei rischi di catastrofe richiedono finanziamenti adeguati. Occorrono finanze pubbliche nazionali solide per far fronte sia alla risposta ai crescenti impatti legati al clima e alla ripresa dagli stessi che alle misure di preparazione, prevenzione e adattamento ai cambiamenti climatici. Molte relazioni forniscono esempi di meccanismi nazionali di finanziamento del rischio di catastrofi. Tra questi figurano le riserve per imprevisti o fondi specifici per le catastrofi (di cui si comunica l'esistenza in alcuni paesi) e il trasferimento del rischio finanziario di catastrofi con l'aiuto di attori privati, in particolare sotto forma di **assicurazione** contro le catastrofi. Poco più della metà dei paesi segnala **disposizioni di bilancio flessibili**, sotto forma di dotazioni di riserva e di fondi per imprevisti per far fronte alle emergenze. Alcuni paesi hanno riferito di **finanziamenti ad hoc per la prevenzione** volti a soddisfare il crescente fabbisogno di investimenti in tale ambito al fine di ridurre le perdite grazie a una migliore resilienza. Più spesso i paesi hanno segnalato che sono disponibili dotazioni finanziarie per la preparazione e la risposta alle emergenze[45].

Nonostante siano disponibili fondi dell'UE per la gestione dei rischi di catastrofe, compresa la prevenzione, è stato tuttavia segnalato un limitato ricorso ad essi. Sebbene due terzi dei paesi abbiano indicato alcuni fondi dell'UE, le informazioni comunicate non sono né coerenti né esaustive. Per esempio, solo circa un quarto ha indicato di avere fatto ricorso ai fondi della politica strutturale e di coesione (2014-2020), nonostante circa i due terzi degli Stati membri dell'UE abbiano utilizzato tali fondi per le spese per la gestione dei rischi di catastrofe[46].

Per ogni paese l'approvazione delle spese di gestione dei rischi di catastrofe nell'ambito dei fondi della politica di coesione nel periodo di programmazione 2021-2027 è subordinata alla presentazione di relazioni a norma dell'articolo 6 (condizioni abilitanti[47]). Le relazioni di sintesi sulla gestione dei rischi di catastrofe ricevute comprendono i rischi principali pertinenti a livello nazionale, ma sono state fornite solo informazioni molto limitate sulle fonti di finanziamento, sulla definizione delle priorità e sulla tempistica per l'attuazione di tali misure. La Commissione ha pertanto attinto a fonti di informazioni supplementari e complementari presentate dagli Stati membri, per esempio strategie di adattamento e altri strumenti e strategie di pianificazione nazionali, al fine di valutare il rispetto da parte degli Stati membri dell'UE di tali condizioni di accesso ai finanziamenti della politica di coesione dell'UE.

Alla luce di quanto precede, si formulano le raccomandazioni illustrate di seguito in materia di **approccio integrato della gestione dei rischi di catastrofe e di investimenti connessi**.

---

[43] Divario in materia di protezione dai cambiamenti climatici, SWD(2021)123 final del 27.5.2021.
[44] Documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente relazione, punti 8, 17, 19 e 20.
[45] SWD(2021)123 final del 27.5.2021, "Closing the climate protection gap - Scoping policy and data gap".
[46] 18 Stati membri dell'UE attuali hanno utilizzato i fondi della politica strutturale e di coesione per la gestione dei rischi di catastrofe (2014-2020).
[47] Per consentire agli Stati membri di accedere ai fondi della politica di coesione dell'UE, il regolamento (UE) 2021/1060, allegato IV (GU L 231 del 30.6.2021, pag. 159), stabilisce le condizioni connesse al rispetto del diritto dell'UE da parte degli Stati membri dell'UE. Per quanto riguarda la gestione dei rischi di catastrofe, tali condizioni comprendono la presentazione di relazioni a norma dell'articolo 6 e la fornitura di informazioni sull'individuazione dei rischi, la definizione di un ordine di priorità per le misure, i meccanismi di finanziamento e la pianificazione.

La Commissione intende:

- incoraggiare gli Stati membri e gli Stati partecipanti a fare un uso più sistematico dei fondi dell'UE disponibili per effettuare investimenti in termini di prevenzione, preparazione e adattamento ai cambiamenti climatici;
- valutare le opzioni per rafforzare l'approccio intersettoriale al fine di incentivare la prevenzione dei rischi di catastrofe in politiche e fondi strategici.

Si invitano gli Stati membri e gli Stati partecipanti a:

- tenere conto della necessità di applicare strategie intersettoriali di gestione dei rischi di catastrofe per sviluppare ulteriormente le opzioni nazionali di finanziamento del rischio di catastrofi, anche per quanto riguarda la prevenzione;
- valutare l'opportunità di aumentare i finanziamenti per la gestione dei rischi di catastrofe e l'adattamento ai cambiamenti climatici negli attuali periodi di programmazione.

4. PROGRESSI SUL QUADRO GIURIDICO DELL'UE PER LA RESILIENZA ALLE CATASTROFI

Al rafforzamento della resilienza alle catastrofi contribuisce un'ampia gamma di normative e politiche settoriali dell'UE. Il quadro giuridico e politico per la gestione dei rischi di catastrofe va oltre la protezione civile, come è già stato indicato nell'allegato agli orientamenti del 2019 relativi all'elaborazione di relazioni sulla gestione dei rischi di catastrofe riguardante le politiche dell'UE, che copre molteplici aspetti della gestione dei rischi di catastrofe. Dal dicembre 2019 l'UE ha continuato a sviluppare il proprio quadro politico e giuridico connesso al Green Deal europeo, alle misure adottate per contrastare la pandemia di COVID-19 e la guerra di aggressione russa contro l'Ucraina. Tra gli esempi di sviluppi più recenti che meritano ulteriore considerazione negli sforzi per promuovere la prevenzione e la preparazione negli Stati membri e, ove applicabile, negli Stati partecipanti, figurano:

- **la normativa europea sul clima**[48], che comprende gli obiettivi sull'adattamento ai cambiamenti climatici. La valutazione dei rischi climatici dell'UE (EUCRA)[49], una [imminente] relazione dell'agenzia europea dell'ambiente, dovrebbe informare le future valutazioni dei rischi climatici e di catastrofe. Le informazioni sui pericoli e sugli impatti chiave legati al clima indicate dai paesi nelle relazioni di sintesi sulla gestione dei rischi di catastrofe hanno contribuito all'EUCRA;
- la **direttiva relativa alla resilienza dei soggetti critici**[50] contempla la preparazione, la risposta e la cooperazione internazionale su una più ampia gamma di settori che sono stati ritenuti vulnerabili conformemente alla valutazione del rischio di cui all'articolo 6. Copre anche le amministrazioni pubbliche, ad esempio quelle responsabili della protezione civile. Gli Stati membri dell'UE devono svolgere valutazioni del rischio tenendo contro delle valutazioni del rischio di cui alla decisione UCPM. Gli operatori di soggetti critici devono anche sviluppare valutazioni del rischio e attuare misure di prevenzione e protezione. La direttiva[51] relativa a misure per un **livello comune elevato**

[48] Normativa europea sul clima (europa.eu), GU L 243 del 9.7.2021, pag. 1.
[49] https://climate-adapt.eea.europa.eu/it/eu-adaptation-policy/key-eu-actions/climate_risk_assessment/index_html/.
[50] GU L 333 del 27.12.2022, pag. 164.
[51] GU L 333 del 27.12.2022, pag. 80.

di cibersicurezza istituisce un **meccanismo per la gestione delle crisi informatiche** in piena coerenza con i meccanismi orizzontali e settoriali, compreso l'UCPM. La direttiva dispone che siano effettuate valutazioni coordinate dei rischi per la sicurezza di catene di approvvigionamento critiche;

- l'attuazione della direttiva sulle **alluvioni** e della **direttiva quadro sulle acque** è importante per la gestione dei rischi di catastrofe[52]. Alcune normative dell'UE in materia di acque sono state modificate o introdotte per affrontare aspetti di resilienza alle catastrofi, in particolare i **rischi nella catena di approvvigionamento dell'acqua potabile e l'accesso all'acqua potabile sicura**[53] e il **riutilizzo delle acque reflue** per il settore agricolo al fine di affrontare la crescente carenza idrica e la siccità[54];
- La **strategia dell'UE per le foreste per il 2030**[55] che auspica di rafforzare la resilienza delle foreste e di gestirle in maniera adeguata nelle zone a rischio d'incendio. Auspica la gestione e la pianificazione del paesaggio, il ripristino degli ecosistemi, la gestione del combustibile attraverso i pascoli e gli incendi controllati e chiede che la gestione integrata del rischio di incendi boschivi preveda il ricorso alle competenze e alle risorse disponibili in tutti i settori strategici pertinenti;
- la preparazione alle pandemie future e ad altre minacce sanitarie che richiedono attenzione a livello dell'Unione è aumentata grazie all'adozione dell'Unione europea della salute e all'istituzione dell'**Autorità per la preparazione e la risposta alle emergenze sanitarie (HERA)**;
- il **codice europeo delle comunicazioni elettroniche** prevedeva che gli Stati membri istituissero sistemi di allarme pubblico per allertare la popolazione tramite telefoni cellulari entro il 2022[56];
- la **tassonomia degli investimenti sostenibili**[57] può contribuire ad attrarre finanziamenti privati per la sensibilizzazione sui rischi di catastrofi e misure di adattamento per una vasta gamma di attività economiche. La **strategia dell'UE per la finanza sostenibile**[58] invocava la necessità di aumentare i livelli di alfabetizzazione al rischio climatico degli attori finanziari al fine di migliorare la comprensione degli investimenti ad alto rischio alla luce dei rischi legati al clima. Le attività di sensibilizzazione sui rischi di catastrofi possono contribuire a tale alfabetizzazione;
- i **finanziamenti dell'UE** sono disponibili per la gestione dei rischi di catastrofe nell'ambito di vari strumenti dell'UE, quali i fondi della politica di coesione, il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale, il dispositivo per la ripresa e la resilienza. Tra il 2021 e il 2027 l'importo totale del sostegno dell'UE assegnato alla gestione dei rischi di catastrofe e all'adattamento ai cambiamenti climatici nell'ambito dei suddetti tre strumenti ammonta a quasi 26 miliardi di EUR. Il programma quadro di ricerca e innovazione Orizzonte Europa sostiene anche la gestione dei rischi di catastrofe. Inoltre il Fondo di solidarietà dell'UE copre in certa misura i danni causati dalle catastrofi. Vista la tendenza all'aumento dei danni economici subiti a seguito di catastrofi in Europa, si dovrebbe prendere in considerazione un ulteriore rafforzamento del fondo;
- gli Stati membri possono beneficiare di una **consulenza tecnica mirata** grazie allo strumento di sostegno tecnico (SST) della Commissione europea, che può aiutarli a

[52] Direttive 2007/60/CE e 2000/60/CE. Relazioni di attuazione - Commissione europea (europa.eu).
[53] Direttiva (UE) 2020/2184, GU L 435 del 23.12.2020, pag.1.
[54] Regolamento (UE) 2020/741. GU L 177 del 5.6.2020, pag. 32.
[55] COM(2021)572.
[56] GU L 321 del 17.12.2018, pag. 36.
[57] Regolamento (UE) 2020/852. GU L 198 del 22.6.2020, pag. 13.
[58] COM(2021)390 final.

concepire e attuare le riforme, anche nel settore della gestione dei rischi di catastrofe[59]. Nell'ambito dell'UCPM sono sostenuti anche l'assistenza tecnica e progetti a livello nazionale e transfrontaliero volti a rafforzare la gestione dei rischi di catastrofe[60];

- nel contesto della riforma della governance economica, la Commissione si è impegnata attivamente con i portatori di interessi (ministeri delle Finanze degli Stati membri, istituzioni fiscali indipendenti, organizzazioni non governative e assicuratori) sul modo per **riflettere il costo fiscale dei cambiamenti climatici nei quadri di bilancio nazionali**. L'analisi dei concetti principali del finanziamento del rischio di catastrofi, dei dati forniti dagli Stati membri e degli elementi essenziali di una strategia di finanziamento del rischio di catastrofi per limitare il costo fiscale delle catastrofi climatiche intende sensibilizzare in merito allo scambio di migliori pratiche tra gli Stati membri e promuovere tale scambio[61].

Per una gestione intersettoriale dei rischi efficace e coerente occorre tenere conto di questi e degli sviluppi futuri nel mutevole panorama della politica di gestione dei rischi di catastrofe. Dal riesame intermedio del quadro di Sendai[62] è emerso che molteplici politiche contribuiscono alla riduzione del rischio di catastrofi, per esempio la gestione del rischio di siccità e di alluvioni nella politica delle acque, la politica sulla cibersicurezza, le politiche in materia di silvicoltura e biodiversità, le politiche sanitarie nonché studi e strumenti per la gestione dei rischi di catastrofe come le osservazioni della Terra.

5. LA STRADA DA SEGUIRE PER UN'EUROPA RESILIENTE ALLE CATASTROFI

La gestione dei rischi di catastrofe giova alla società intera e svolge un ruolo centrale nella creazione di società resilienti. Le numerose vittime delle catastrofi provocate dagli eventi meteorologici estremi degli ultimi anni ci ricordano che, a prescindere dalla rapidità della risposta, sarà la prevenzione a fornire i benefici maggiori nel lungo periodo. Prevenire la prossima catastrofe e prepararsi ad essa è essenziale se vogliamo proteggere la nostra società, la natura e il patrimonio culturale. La protezione civile non può operare in modo isolato; è essenziale che i vari settori collaborino in tutto il ciclo di gestione dei rischi di catastrofe.

L'UCPM è stato istituito al fine di creare un quadro di assistenza dell'UE per rispondere alle catastrofi in caso di sovraccarico dei mezzi di risposta nazionali. Nel corso degli anni le revisioni dell'UCPM hanno ampliato tale quadro affinché andasse oltre la risposta alle catastrofi e comprendesse un più ampio spettro di approcci in materia di prevenzione delle catastrofi e preparazione ad esse. L'articolo 6 istituisce un quadro per la gestione dei rischi. Dalla presente relazione emerge che, nonostante siano stati compiuti progressi notevoli, vi è ancora margine per fare di più a diversi livelli.

Gli **obiettivi dell'Unione in materia di resilienza alle catastrofi**, adottati nel febbraio 2023, aumentano il livello di ambizione dell'azione di prevenzione e gestione dei rischi al livello dell'UE e nazionale e definiscono un ambizioso programma comune per il futuro. In linea con le azioni indicate nella comunicazione sugli obiettivi dell'Unione in materia di resilienza alle catastrofi, la presente relazione ha individuato una **serie di azioni e raccomandazioni complementari** che sono necessarie per conseguire tali obiettivi nei paesi UCPM. Gli obiettivi

[59] Strumento di sostegno tecnico (SST) (europa.eu).
[60] Progetti di prevenzione e preparazione nella protezione civile - Commissione europea (europa.eu).
[61] Disaster Risk Financing: Main Concepts and Evidence from EU Member States (europa.eu), 2021, e Disaster Risk Financing: Limiting the Fiscal Cost of Disasters (europa.eu), 2022.
[62] SWD(2023) 151 final.

dell'Unione in materia di resilienza alle catastrofi sono un contributo concreto della comunità della protezione civile alla costruzione della nostra resilienza globale alle catastrofi in Europa. Gli Stati membri e gli Stati partecipanti sono invitati ad adottare misure per attuare tali obiettivi e compiere progressi nel loro conseguimento, anche nel contesto delle varie attività di cui all'articolo 6.

I danni provocati da eventi catastrofici stanno aumentando a dismisura, ma la nostra capacità globale di assorbire tali shock e di riprendersi da essi è limitata. Sono pertanto necessari maggiori e migliori investimenti di prevenzione in un "approccio esteso a tutta l'UE". Mentre il panorama dei rischi di catastrofe continua a evolversi e noi siamo messi di fronte alle conseguenze dei cambiamenti climatici, la Commissione non smetterà di lavorare incessantemente per rafforzare ancora di più la resilienza dell'UE ai rischi futuri.