COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 26.1.2012
SEC(2011) 1630 definitivo/2

CORRIGENDUM
Annule et remplace le document SEC(2011) 1630 final du 20.12.2011
Concerne les versions BG, DA, IT, NL, PL et SV; dans le page de couverture, le titre COMMISSION STAFF WORKING PAPER était en EN

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio

su un meccanismo unionale di protezione civile

{COM(2011) 934 definitivo}
{SEC(2011) 1632 definitivo}

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio

su un meccanismo unionale di protezione civile

Clausola di esclusione della responsabilità: La presente relazione impegna unicamente i servizi della Commissione che hanno partecipato alla sua elaborazione e non pregiudica la forma definitiva che assumeranno eventuali decisioni adottate dalla Commissione.

1. INTRODUZIONE

La legislazione dell'Unione europea in materia di protezione civile è costituita da due decisioni del Consiglio che istituiscono, rispettivamente, un meccanismo comunitario[1] e uno strumento finanziario[2]. Il meccanismo finanzia e coordina la preparazione e mobilitazione dell'assistenza in natura (squadre, esperti e attrezzature) concessa dagli Stati membri ai paesi che richiedono assistenza internazionale per emergenze gravi di ogni tipo, naturali o di origine umana, all'interno e oltre i confini dell'Unione. Le catastrofi sono diventate più frequenti, intense e complesse. Pertanto, per far fronte a tali sfide in modo efficace ed efficiente, occorre adeguare i sistemi attuali di prevenzione e di protezione dalle catastrofi e il coordinamento a livello dell'UE.

La presente valutazione d'impatto, che la Commissione ha effettuato al fine di guidare tale processo, esamina le opzioni politiche per la cooperazione UE in materia di protezione civile, compresi tutti gli aspetti di una valutazione ex-ante per la futura configurazione dello strumento finanziario per la protezione civile.

2. CONSULTAZIONE DELLE PARTI INTERESSATE

Il processo di valutazione è stato seguito da un comitato direttivo ad hoc, cui hanno partecipato 21 servizi della Commissione[3], e si è avvalso dei risultati di un approfondito studio esterno[4].

Le principali parti interessate sono le autorità nazionali della protezione civile, le organizzazioni internazionali, le agenzie ONU, le organizzazioni di gestione delle emergenze e la comunità impegnata nel settore umanitario. Il parere delle parti interessate è stato raccolto tramite tre consultazioni mirate[5] e una serie di eventi[6]. A seguito del parere del comitato per la valutazione d'impatto, la relazione sulla valutazione d'impatto è stata modificata per tener conto di tutte le osservazioni.

3. PROBLEMI DA AFFRONTARE

L'attuale strumento finanziario per la protezione civile scade alla fine del 2013. La decisione relativa al meccanismo è strettamente legata allo strumento finanziario ma non prevede una data di scadenza. Le azioni di protezione civile che l'UE attua nel quadro del meccanismo e dello strumento finanziario si scontrano con tre principali difficoltà: 1) continuo aumento del numero, dell'intensità e della complessità delle catastrofi; 2) vincoli di bilancio dovuti all'attuale congiuntura economica; 3) limitazioni dovute all'attuale mandato del meccanismo, che riducono l'efficacia, l'efficienza e la coerenza della risposta dell'UE alle catastrofi.

---

1 GU L 314 dell'1.12.2007, pag. 9.
2 GU L 71 dell'1.12.2007, pag. 9.
3 SG, SJ, BUDG, HOME, ENV, JUST, CLIM, RTD, JRC, MOVE, ENER, REGIO, SANCO, AGRI, ENTR, INFSO, ELARG, DEVCO, FPIS, SEAE.
4 Allegato C.
5 Riunioni con le parti interessate del 6 aprile e del 17 giugno 2011 a ciascuna della quali hanno partecipato 120 persone.
6 Riunione dei direttori generali della protezione civile svoltasi il 23-25 maggio 2011 a Budapest.

Nella sua forma attuale il meccanismo presenta diverse lacune in materia di prevenzione, preparazione e risposta alle catastrofi:

(1) meccaniche reattive e ad hoc limitano l'efficacia, l'efficienza e la coerenza della risposta europea alle catastrofi. Attualmente il meccanismo non è in grado di garantire la disponibilità di assistenza al momento necessario né l'elaborazione di significativi piani d'emergenza.

(2) Carenze critiche dei mezzi di risposta dovute a quantità insufficienti, problemi di tempistica o di condivisione. Si registrano carenze per quanto riguarda i mezzi che devono far fronte a rischi scarsamente probabili/ad alto impatto, i mezzi specializzati di costo elevato e i mezzi "orizzontali".

(3) Soluzioni di trasporto limitate e procedure macchinose impediscono una risposta ottimale: la mancanza di un buon accesso ai trasporti può ostacolare l'erogazione dell'assistenza; le procedure per la richiesta di sostegno finanziario UE per i trasporti sono considerate un ostacolo amministrativo che impedisce interventi di risposta rapida.

(4) Preparazione limitata in termini di formazione e esercitazioni: sono sorti problemi di incompatibilità nel settore delle attrezzature, delle procedure di cooperazione, della preparazione individuale e della fiducia nelle capacità dei partner. Senza l'assistenza dell'UE, gli Stati partecipanti non saranno in grado di accrescere il loro livello di preparazione a fenomeni dirompenti e transfrontalieri.

(5) Scarsa integrazione delle politiche di prevenzione: le politiche di prevenzione settoriali dovrebbero essere inserite in un quadro generale di gestione dei rischi a livello dell'UE per collegare efficacemente i diversi elementi di prevenzione, preparazione e risposta.

3.1. Scenario di base

Nello scenario di base, non viene apportata alcuna modifica alla decisione sul meccanismo e la decisione sullo strumento finanziario viene prorogata nella sua forma attuale. Il sistema di risposta che ne conseguirebbe non sarebbe abbastanza efficace per far fronte alle esigenze e perderebbe i benefici economici derivanti dalla maggiore condivisione senza sfruttare la possibilità di rafforzare la prevenzione e la preparazione offerta dalla cooperazione.

La Commissione ritiene che, se si dovesse mantenere lo status quo,:

(1) la cooperazione dell'UE disporrà di un numero inferiore di mezzi;

(2) aumenteranno i problemi di trasporto e i ritardi;

(3) i singoli Stati membri non riusciranno a conseguire una preparazione sufficiente;

(4) i benefici della cooperazione per la prevenzione saranno minimi.

3.2. Giustificazione dell'azione dell'UE e sussidiarietà

L'articolo 196 del TFUE contiene la base giuridica specifica per le azioni di protezione civile dell'Unione intese a sostenere e completare l'azione degli Stati membri a livello nazionale,

regionale e locale concernente la prevenzione, preparazione e risposta alle catastrofi naturali o provocate dall'uomo e a favorire la coerenza delle azioni intraprese a livello internazionale in materia di protezione civile.

L'azione dell'Unione in questo settore implica la gestione di situazioni con una forte componente multinazionale, il che richiede necessariamente un coordinamento globale e interventi concertati che trascendono il livello nazionale. Il valore aggiunto dell'UE scaturirebbe dalle economie di scala, quali la logistica, i trasporti, il pool volontario di mezzi, un uso migliore delle scarse risorse e un'economia dell'azione preventiva invece che la risposta a posteriori alle catastrofi.

4. OBIETTIVI DEL RIESAME

Obiettivi generali	Obiettivi specifici
Risposta 1) Risposta più efficace ed efficiente attraverso la pianificazione e la maggiore disponibilità di assistenza	Passaggio da un coordinamento reattivo e ad hoc ad un sistema prepianificato, preconcordato e prevedibile
2) Soluzione delle carenze critiche nella capacità di risposta	Individuare e colmare le carenze critiche nella capacità di risposta alle catastrofi nel modo più economicamente efficace
Trasporti 3) Miglioramento della risposta alle principali emergenze attraverso soluzioni di trasporto più efficaci	A) Ridurre le difficoltà causate dalla limitatezza delle risorse di trasporto logistiche e finanziarie
	B) Semplificare le disposizioni sul trasporto e snellire le procedure amministrative
Preparazione (4) Sostenere e completare le azioni di preparazione degli Stati partecipanti attraverso un quadro politico coerente dell'UE in materia di preparazione	1) Collegare meglio i sistemi di preparazione nazionali attraverso una maggiore coerenza. 2) Ampliare l'ambito delle attuali azioni di preparazione dell'UE e collegarle meglio ai programmi nazionali. 3) Definire esplicitamente la preparazione come un obiettivo della cooperazione dell'UE in materia di protezione civile e fornire finanziamenti adeguati.

Prevenzione 5) Sostenere e completare le azioni di gestione dei rischi di catastrofi degli Stati partecipanti attraverso un quadro politico coerente dell'UE in materia di prevenzione	1) Sostenere i piani nazionali di gestione dei rischi. 2) Migliorare la condivisione delle esperienze promuovendo una comprensione comune delle pratiche di gestione dei rischi e fornire finanziamenti per conseguire un alto livello di protezione. 3) Integrare le politiche di prevenzione delle catastrofi. 4) Consolidare le azioni di sensibilizzazione in materia di prevenzione.

5. OPZIONI VALUTATE E LORO IMPATTO

5.1. Disponibilità dell'assistenza

Nella comunicazione del 2010 sulla reazione europea alle catastrofi[7], la Commissione ha proposto la creazione di una *capacità europea di reazione alle emergenze* (pool volontario di risorse preimpegnate degli Stati partecipanti) e di un centro europeo di risposta alle emergenze, al fine di facilitare i trasporti e far ricorso a risorse finanziate dall'UE per colmare carenze in termini di capacità. Tutte le parti interessate chiedono fortemente maggiore pianificazione, accordi preventivi e prevedibilità.

Opzioni politiche per la disponibilità dell'assistenza: 1) pool volontario senza cofinanziamento dell'UE; 2) pool volontario con cofinanziamento UE limitato (solo costi di mobilitazione); 3) pool volontario con un tasso elevato di cofinanziamento UE (alcune attività di sviluppo, comprese le attrezzature), costi legati alla disponibilità operativa e mobilitazione.

L'opzione 1 non inciderebbe sul bilancio dell'UE e non comporterebbe modifiche legislative. Si tratterebbe di un mero impegno politico che non garantirebbe la concreta disponibilità di mezzi sufficienti in modo sostenibile. L'opzione 2 ridurrebbe l'onere finanziario che comporta per gli Stati partecipanti la necessità di fornire mezzi al pool e renderebbe la risposta dell'UE più coerente e basata sulle esigenze. Questa opzione eviterebbe i duplicati e promuoverebbe le complementarietà, accelerando l'erogazione di assistenza con guadagni globali in termini di efficienza con un onere amministrativo limitato per gli Stati partecipanti e l'Unione. L'onere di bilancio stimato è pari a 9 milioni di EUR l'anno. L'impatto dell'opzione 3 è paragonabile a quello dell'opzione 2 e promuoverebbe ulteriormente l'efficacia e l'efficienza della risposta dell'UE alle catastrofi, portando più rapidamente alla creazione di un pool funzionale.

Globalmente, le opzioni 2 e 3 sono superiori in termini di efficacia ed efficienza (con benefici più pronunciati per quanto riguarda l'opzione 3).

5.2. Individuare e porre rimedio alle carenze critiche

La comunicazione del 2010 propone diverse modalità per colmare le carenze della risposta, tra cui la condivisione di risorse finanziate dall'UE su tutto il territorio dell'Unione e la loro mobilitazione in modo simile a quelle contenute nel pool volontario. Nel caso le risorse in questione non si rendano necessarie per le operazioni UE, lo Stato partecipante che le gestisce potrebbe utilizzarle a livello interno.

[7] COM(2010) 600 dell'8.3.2011.

Opzioni politiche per le carenze critiche: 1) i paesi partecipanti colmano le carenze senza cofinanziamento dell'UE; 2) i paesi partecipanti colmano le carenze con cofinanziamento dell'UE; 3) le carenze vengono colmate con risorse a livello dell'UE.

L'opzione 1 non comporterebbe costi significativi per il bilancio dell'UE ma la sua efficacia sarebbe limitata. La distribuzione non equilibrata di oneri finanziari e benefici tra i paesi partecipanti rischia di suscitare tensioni. L'opzione 2 consentirebbe di colmare le lacune in modo efficace ed efficiente e di condividere i mezzi, introducendo un modello più equo e coerente attraverso una (parziale) condivisione e riducendo gli oneri per gli Stati partecipanti. L'opzione 3 è estremamente efficace in quanto consente all'UE di colmare le carenze per tempo e in modo economicamente efficace, fatta salva la disponibilità di bilancio. La maggiore incidenza sul bilancio dell'UE potrebbe essere contestata per motivi di sussidiarietà.

L'opzione 2 appare particolarmente adeguata per i mezzi che devono far fronte a rischi scarsamente probabili/ad alto impatto, l'opzione 3 per i mezzi orizzontali di cui beneficiano tutti gli attori, soprattutto se le implicazioni di bilancio sono modeste.

5.3. Trasporti

Opzioni politiche per le limitate risorse logistiche e finanziarie per i trasporti: 1) sospensione del regime; 2) nessun cambiamento politico; 3) aumentare il cofinanziamento massimo dell'UE per il trasporto in caso di necessità prioritarie più urgenti; 4) aumentare il cofinanziamento massimo globale dell'UE per i trasporti.

L'opzione 1 potrebbe compromettere il conseguimento degli obiettivi di protezione civile e viene quindi scartata. L'opzione 2 fa affidamento su soluzioni private a costo zero e sullo scambio di servizi di trasporto tra paesi partecipanti. Le opzioni 3 e 4 ridurrebbero gli ostacoli connessi al finanziamento dei trasporti. L'opzione 3 prevede una risposta globale fondata sulle necessità. Nel caso delle opzioni 3 e 4, l'onere amministrativo per i partner esterni rischia di rimanere immutato. Nel quadro dell'opzione 4, i bassi costi di trasporto potrebbero incoraggiare la mobilitazione di beni non essenziali, pertanto l'opzione 3 è preferibile.

Opzioni politiche per snellire le procedure amministrative: 1) nessun cambiamento politico; 2) semplificazione.

L'opzione 1 prevede che la Commissione attui una semplificazione senza modifiche legislative. L'opzione 2 prevede una modifica legislativa e potrebbe ridurre gli oneri amministrativi per l'UE e gli Stati partecipanti, contribuendo in modo significativo al raggiungimento degli obiettivi. Dal momento che l'opzione 1 non è considerata sufficiente per conseguire notevoli miglioramenti, viene privilegiata l'opzione 2.

5.4. Preparazione

In linea generale, le parti interessate hanno espresso soddisfazione per i dispositivi attuali di formazione e di esercitazione e alcune di esse hanno chiesto che il loro campo di applicazione sia ampliato. Poiché la base giuridica dell'articolo 196 del TFUE esclude l'armonizzazione, le opzioni volte all'introduzione di una legislazione vincolante, di norme obbligatorie o di marchi di qualità sono state scartate a priori.

Opzioni politiche: 1) orientamenti non vincolanti in materia di formazione e di esercitazioni e nessun cambiamento dei livelli di spesa del CPFI; 2) quadro politico generale dell'UE in materia di preparazione senza disposizioni cogenti più finanziamenti supplementari dell'UE

per la creazione di una rete di formazione e per altre azioni; 3) sostegno dell'UE per la formazione in materia di protezione civile, fatto salvo il rispetto di determinati requisiti minimi da parte dei centri di formazione degli Stati partecipanti.

Opzione 1: orientamenti dell'UE non vincolanti che potrebbero comportare differenze nel grado di preparazione degli Stati partecipanti non sembrano una soluzione efficace. L'impatto economico, ambientale e sociale, compresi gli oneri amministrativi, sarebbe limitato in quanto gli Stati partecipanti attuerebbero unicamente le proprie norme.

Opzione 2: dato che gli Stati partecipanti non hanno lo stesso livello di preparazione, l'attuazione di orientamenti dell'UE non vincolanti avrebbe conseguenze disparate in termini di costi e di efficacia. Se fosse fornito sostegno finanziario dell'UE, il costo verrebbe (in parte) sostenuto dal bilancio dell'UE.

Opzione 3: grazie a una comunanza di principi e di conoscenze, a una migliore interoperabilità e un maggiore pool di risorse si ottengono maggiore efficienza ed efficacia delle operazioni di risposta a cui partecipa più di uno Stato partecipante. I costi a livello dell'UE sono limitati alla creazione di una rete di formazione, mentre i costi di attuazione per gli Stati partecipanti riguardano, ad esempio, l'applicazione di norme relative ai programmi di formazione. L'onere amministrativo per gli operatori pubblici e privati può essere significativo in quanto l'osservanza delle norme e il rispetto dei requisiti potrebbero comportare notevoli costi supplementari in termini di rendicontazione.

Le opzioni 2 e 3 potrebbero fornire migliori prestazioni in termini di efficienza e di valore aggiunto dell'UE rispetto all'opzione 1. L'opzione 3 sarebbe probabilmente migliore dell'opzione 2 in termini di efficacia e di coerenza ma ha suscitato riserve da parte delle parti interessate.

5.5. Prevenzione

Le parti interessate concordano sul fatto che le azioni di prevenzione devono diventare parte integrante di un approccio equilibrato che consenta all'UE di compiere progressi in materia di protezione civile.

Opzioni politiche: 1) nessuna nuova legislazione dell'UE ma orientamenti su norme nazionali minime in materia di prevenzione e su piani nazionali di gestione dei rischi e mantenimento degli attuali livelli di cofinanziamento; 2) quadro politico generale dell'UE in materia di prevenzione con orientamenti non vincolanti più finanziamenti supplementari dell'UE per i piani di gestione dei rischi; 3) introduzione di una scadenza per il completamento dei piani di gestione dei rischi da parte degli Stati membri, accompagnata da orientamenti della Commissione.

L'opzione 1 potrebbe comportare un'attuazione disuguale dei piani di gestione dei rischi e l'applicazione di norme minime di prevenzione e non consentirebbe di ottenere un miglior livello generale di prevenzione nell'Unione europea.

L'opzione 2 porterebbe a una più rapida attuazione degli orientamenti, purché gli Stati partecipanti richiedano il finanziamento dell'UE. I costi dipenderanno dall'avanzamento di ciascun sistema nazionale. I costi amministrativi di rendicontazione aggiuntiva sarebbero modesti o irrilevanti. L'impatto economico, ambientale e sociale sarebbe superiore rispetto all'opzione 1.

L'opzione 3 comporta un approccio coerente ed equo su tutto il territorio dell'UE, anche se la lunghezza del processo legislativo potrebbe ritardarne l'attuazione. Gli oneri amministrativi sono limitati.

Mentre l'opzione 1 comporta insufficiente efficacia e coerenza, le opzioni 2 e 3 sarebbero vantaggiose dal punto di vista dell'efficacia, dell'efficienza e della coerenza. L'opzione 2 permetterebbe una più rapida attuazione, mentre l'opzione 3 potrebbe portare nel medio termine a un'attuazione più coerente dei piani di gestione dei rischi. Quest'ultima ha tuttavia suscitato riserve da parte delle principali parti interessate.

6. SINTESI E CONCLUSIONI

Alla luce della valutazione d'impatto, si propone di inserire nella proposta legislativa i seguenti elementi: per quanto riguarda la risposta, gli elementi e i principi essenziali relativi al pool volontario di mezzi (disponibilità dell'assistenza - opzione 3) e alle risorse finanziate dall'UE (carenze critiche – opzione 2), con un riferimento alle norme di esecuzione. Sui trasporti, la valutazione d'impatto propone la revisione di alcune delle attuali disposizioni giuridiche al fine di aumentare il tasso di finanziamento massimo dell'UE per le operazioni di trasporto e di semplificare le procedure amministrative. In materia di prevenzione e di preparazione, si propongono un quadro politico generale dell'UE e orientamenti della Commissione. Occorre fissare una scadenza per l'elaborazione dei piani di gestione dei rischi da parte degli Stati membri (prevenzione - opzione 3). Un'assistenza finanziaria supplementare dell'UE consentirebbe di finanziare i piani di gestione dei rischi e il rispetto delle norme minime, la rete di formazione e le altre azioni (preparazione – opzione 2).

La concessione di finanziamenti aggiuntivi a sostegno delle azioni richiederebbe una corrispondente modifica dello strumento finanziario per la protezione civile.

7. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

La Commissione effettuerà una verifica e un'analisi comparativa dell'applicazione della legislazione non prima di tre anni dopo la sua entrata in vigore, basandosi, tra l'altro, sulle informazioni scaturite dal monitoraggio, quali gli indicatori di risultato, e sui dati di riferimento, quali i tempi di risposta e le misure di preparazione.