

La riserva rescEU del meccanismo unionale di protezione civile

Un prezioso contributo alla protezione civile europea, nonostante alcune carenze di pianificazione che hanno ostacolato l'attuazione e la sostenibilità



Indice

Paragrafo

01 - 13 | **Principali messaggi** 01

01 - 07 | Perché questo tema è importante

08 - 13 | Costatazioni e raccomandazioni della Corte

14 - 74 | **Le osservazioni della Corte in dettaglio** 02

14 - 37 | Gli inviti a presentare proposte erano per lo più in linea con le esigenze, ma i tempi ristretti per l'utilizzo dei fondi di NextGenerationEU ne ha ostacolato la pianificazione

18 - 22 | Gli inviti a presentare proposte sono stati preparati sulla base di analisi delle carenze, ma in alcuni casi non erano disponibili informazioni sui bisogni degli Stati membri

23 - 28 | La necessità di assorbire i fondi di NextGenerationEU entro un periodo di tempo limitato ha ostacolato la pianificazione di alcuni inviti

29 - 34 | La Commissione e gli Stati membri non sempre hanno sfruttato le sinergie per creare una riserva strategica comune dell'UE

35 - 37 | Nella fase di pianificazione, la Commissione non ha affrontato la questione della sostenibilità dopo la conclusione dei progetti finanziati da NextGenerationEU

38 - 58 | Nella maggior parte dei casi, le risorse rescEU sono state adeguatamente acquisite e oggetto di adeguata manutenzione, con ritardi che hanno inciso sulla loro disponibilità

41 - 48 | Le risorse per i progetti rescEU sono state generalmente acquisite in linea con i requisiti stabiliti negli inviti a presentare proposte e nelle convenzioni di sovvenzione.

49 - 52 | La maggior parte dei progetti ha subito ritardi che hanno inciso sulla disponibilità di alcune risorse

53 - 58 | La manutenzione delle scorte è stata prevista solo fino al termine della disponibilità dei fondi di NextGenerationEU

59 - 74 | La mobilitazione delle risorse rescEU è stata efficace, ma le relative procedure di rimborso sono talvolta farraginose

63 - 69 | La mobilitazione delle risorse rescEU è stata efficace e si è rapidamente adattata alle nuove emergenze

70 - 71 | L'onere amministrativo ha talvolta causato ritardi nelle richieste di rimborso

72 - 74 | I motivi addotti per non fornire una risposta rescEU erano giustificati

Allegati

Allegato I – L'audit

Allegato II – I campioni estratti dalla Corte

Acronimi

Risposte della Commissione

Cronologia

Team di audit

01

Principali messaggi

Perché questo tema è importante

- 01** Il [meccanismo unionale di protezione civile \(UCPM\)](#) è un sistema di coordinamento della risposta alle catastrofi e della protezione civile tra gli Stati membri dell'UE e altri dieci Stati partecipanti non-UE, sostenuto dalla Commissione. In un settore in cui gli Stati membri detengono responsabilità primaria, il ruolo dell'UCPM si basa su tre pilastri: prevenzione, preparazione e risposta. Nell'ambito dell'UCPM, rescEU è la riserva strategica dell'UE per la capacità di risposta alle catastrofi. Comprende aerei ed elicotteri per la lotta antincendio e l'evacuazione medica e diverse scorte essenziali, tra cui ospedali da campo, risorse energetiche e alloggiative, forniture mediche critiche e attrezzature per rispondere a emergenze chimiche, biologiche, radiologiche e nucleari. La riserva rescEU è stata concepita come livello di protezione aggiuntivo per consentire all'UE di reagire, in ultima istanza, alle catastrofi per le quali le risorse esistenti a livello nazionale o quelle preimpegnate dagli Stati membri non sono in grado di garantire una risposta efficace.
- 02** Negli ultimi anni l'Europa ha dovuto affrontare sfide significative derivanti da un panorama di rischi e minacce sempre più complesso. Tali sfide comprendono preoccupazioni in materia di sicurezza, come la guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina, questioni di sanità pubblica, come la pandemia di COVID-19, i cambiamenti climatici e le catastrofi naturali. In tale contesto, si è registrato un notevole aumento delle attivazioni dell'UCPM. Tra il 2020 e il 2024, l'UCPM è stato attivato 657 volte, quattro volte di più rispetto ai cinque anni precedenti. La [strategia europea per l'Unione della preparazione](#) del 2025 e la [strategia di costituzione delle scorte dell'UE](#) sono sviluppi recenti che riflettono la crescente importanza della protezione civile e della preparazione alle emergenze a livello dell'UE.

- 03** Nell'ambito del quadro finanziario pluriennale 2021-2027, la dotazione finanziaria dell'UCPM ammonta a 3,7 miliardi di euro. Tale somma comprende la dotazione del quadro finanziario pluriennale di 1,6 miliardi di euro e un'ulteriore dotazione temporanea di NextGenerationEU di 2 miliardi di euro, fornita per rispondere alle esigenze di ripresa dell'UE e dei suoi Stati membri derivanti dalla pandemia di COVID-19. Tali importi sono stati integrati dai contributi all'UCPM da parte di Stati partecipanti non appartenenti all'UE. Detti contributi ammontano a 114 milioni di euro per il periodo 2021-2027. Tre quarti (2,9 miliardi di euro) dei finanziamenti dell'UCPM per il 2021-2027 sono stati assegnati a rescEU.
- 04** La Commissione ha presentato una [proposta legislativa](#) per un regolamento relativo al meccanismo unionale di protezione civile e al sostegno dell'Unione alla preparazione e risposta alle emergenze sanitarie, che abrogherà il vigente [regolamento del 2021](#). Con 10,7 miliardi di euro, la dotazione finanziaria proposta nell'ambito del nuovo quadro finanziario pluriennale 2028-2034 è notevolmente superiore a quella attuale. La Corte dei conti europea ha pubblicato un [parere](#) su detta proposta.
- 05** Con il presente audit, la Corte ha esaminato la pianificazione e l'attuazione, da parte della Commissione, di progetti volti a sviluppare e costituire le riserve rescEU, nonché la loro mobilitazione. La Corte ha verificato se:
- la Commissione avesse valutato i bisogni e le carenze a livello dell'UE e se avesse redatto gli inviti a presentare proposte in linea con i bisogni accertati;
 - i progetti finanziati da rescEU fossero stati attuati in modo efficace, compresa la manutenzione delle risorse una volta disponibili;
 - la riserva rescEU fosse stata utilizzata per rispondere efficacemente alle richieste di assistenza in caso di catastrofi e se fosse stata utilizzata in ultima istanza, come inizialmente previsto. La Corte ha inoltre verificato se le decisioni di non dar seguito alle richieste di attivazione fossero giustificate.
- 06** L'audit ha riguardato gli inviti a presentare proposte di rescEU, i progetti finanziati e le azioni di risposta dal 2022 al 2024, gestiti dalla direzione generale per la Protezione civile e le operazioni di aiuto umanitario europee. La Corte ha inoltre sottoposto ad audit l'Autorità europea per la preparazione e la risposta alle emergenze sanitarie, in relazione a due inviti e tre progetti inclusi nel campione nel settore delle contromisure mediche e chimiche, biologiche, radiologiche e nucleari.

- 07** La Corte ha deciso di espletare il presente audit a causa dell'importanza della protezione civile – e, più di recente, della preparazione in generale – in un contesto di rischi crescenti (paragrafo **02**). La presente relazione fornisce ai responsabili della politica e al pubblico una valutazione indipendente delle modalità con cui la riserva rescEU dell'UCPM contribuisce alla protezione civile dell'UE. Individua alcune carenze e raccomanda miglioramenti che possono contribuire al processo legislativo in corso relativo a un nuovo strumento UCPM per il periodo 2028-2034. L'*allegato I* riporta ulteriori informazioni sul contesto, nonché dettagli sull'estensione e sull'approccio dell'audit.

Constatazioni e raccomandazioni della Corte

- 08** Nel complesso, la Corte conclude che la riserva rescEU dell'UCPM ha fornito un prezioso contributo alla protezione civile europea, attraverso l'acquisizione e il noleggio di diverse risorse di rescEU e la mobilitazione di tali risorse quando richiesto da una crisi. Tuttavia, carenze nella pianificazione degli inviti a presentare proposte hanno ostacolato l'attuazione e la sostenibilità dei progetti. In alcuni casi, le procedure associate alla richiesta di rimborso per le azioni di mobilitazione erano farraginose.
- 09** La Corte ha riscontrato che la Commissione ha fornito risorse rescEU per lo più in linea con i bisogni accertati e che gli inviti a presentare proposte inclusi nel campione sono stati preparati sulla base di analisi delle carenze a livello dell'UE effettuate prima dell'attuazione di rescEU. Tuttavia, vi sono stati casi in cui le informazioni sul fabbisogno di risorse degli Stati membri non erano a disposizione della Commissione: tali informazioni rientravano talvolta nell'ambito della sicurezza nazionale, per cui erano considerate riservate. L'importo dei finanziamenti assegnati agli inviti a presentare proposte non era sempre direttamente collegato a una valutazione dei bisogni. Inoltre, i tempi limitati per l'utilizzo dei fondi di NextGenerationEU ha ostacolato la pianificazione di alcuni degli inviti a presentare proposte (cfr. paragrafi **14-28**).



Raccomandazione 1

Migliorare l'assegnazione dei finanziamenti sulla base dei bisogni

Nel pianificare nuove risorse rescEU, la Commissione dovrebbe assegnare i finanziamenti solo a quelle per le quali dispone di informazioni sufficienti, fornite dagli Stati membri, per colmare le carenze a livello dell'UE.

Termine di attuazione: fine 2028

- 10** La Commissione e gli Stati membri non sempre hanno sfruttato le sinergie per creare una riserva strategica comune dell'UE. Ad esempio, gli inviti a presentare proposte presentano le caratteristiche di una procedura competitiva, la quale per sua stessa natura incoraggiava i richiedenti a competere tra loro per ottenere i finanziamenti. Nei documenti degli inviti a presentare proposte non vi erano disposizioni specifiche menzionanti la possibilità di optare per acquisti congiunti da parte degli Stati membri. Sebbene siano stati compiuti sforzi per acquistare congiuntamente le riserve rescEU, la Corte ha riscontrato che tali sforzi avevano prodotto risultati in un solo caso, mediante un accordo quadro Cfr. paragrafi [29-34](#).



Raccomandazione 2

Promuovere sinergie nel processo di finanziamento delle azioni a sostegno della riserva rescEU

Al fine di ottenere prezzi migliori, termini di consegna più rapidi e miglioramenti nell'interoperabilità di determinate attrezzature, la Commissione dovrebbe:

- a) redigere inviti a presentare proposte che incoraggino la cooperazione tra gli Stati membri, ad esempio mediante domande congiunte, ove pertinente;
- b) sviluppare le risorse di rescEU mediante appalti congiunti tra la Commissione e gli Stati membri, ove possibile.

Termine di attuazione: fine 2028

- 11** La Corte conclude che, nella maggior parte dei casi, le risorse di rescEU sono state adeguatamente acquisite e oggetto di adeguata manutenzione durante la durata dei progetti, in linea con i requisiti degli inviti. Tuttavia, i ritardi nell'acquisizione di alcune risorse ne hanno compromesso la tempestiva disponibilità. Per le sovvenzioni finanziate da NextGenerationEU, la Commissione non aveva previsto negli inviti a presentare proposte la sostenibilità oltre la data di conclusione del progetto. Per tutti i progetti, aveva tenuto conto della manutenzione delle scorte solo fino al termine della disponibilità dei fondi di NextGenerationEU, lasciando in tale fase irrisolta la manutenzione successiva. Solo nel 2025 la Commissione ha avviato un dialogo con gli Stati membri per valutare le esigenze di manutenzione dopo la data di conclusione dei progetti e per garantire l'attuazione dei progetti di NextGenerationEU oltre settembre 2026 e fino a dicembre 2028.

- 12** La Corte ha inoltre constatato che la Commissione aveva incluso come principio-guida in due inviti a presentare proposte l'aspetto dell'assicurarsi l'approvvigionamento per alcune risorse, ed il fatto che l'acquisto di queste ultime fosse aperto a fornitori europei e non europei. Infine, la Corte ha osservato che la Commissione aveva iniziato a esplorare approcci per migliorare la gestione dei meccanismi di costituzione di scorte dal punto di vista sia della gestione dei costi che della preparazione alla mobilitazione; tuttavia, tali approcci non erano ancora stati messi in pratica Cfr. paragrafi [35-58](#).



Raccomandazione 3

Migliorare la sostenibilità dei progetti rescEU

La Commissione, in collaborazione con gli Stati membri, dovrebbe:

- a) pianificare la manutenzione delle scorte rescEU durante tutta la vita operativa delle stesse;
- b) valutare modalità per rafforzare la sicurezza dell'approvvigionamento promuovendo acquisti presso produttori europei;
- c) migliorare l'efficienza nella gestione dei meccanismi attuali e futuri di costituzione di scorte.

Termine di attuazione: fine 2028

- 13** La Corte ha riscontrato che rescEU aveva risposto efficacemente alle richieste di assistenza e che aveva dimostrato di essere in grado di adattarsi rapidamente a nuove emergenze, al di là della protezione civile tradizionale. Tuttavia, la Corte ha anche concluso che l'obbligo di chiedere separatamente il rimborso per le singole sovvenzioni di risposta era farraginoso per le autorità nazionali. Infine, la Corte ha ritenuto che le motivazioni addotte per le decisioni di non intraprendere azioni di risposta nell'ambito di rescEU fossero giustificate Cfr. paragrafi [59-74](#).



Raccomandazione 4

Razionalizzare il rimborso dei costi per le azioni di risposta

Al fine di alleggerire l'onere amministrativo connesso al rimborso dei costi delle azioni di risposta, la Commissione dovrebbe semplificare le procedure amministrative, ad esempio utilizzando sovvenzioni multi-azione.

Termine di attuazione: fine 2027

Le osservazioni della Corte in dettaglio

Gli inviti a presentare proposte erano per lo più in linea con le esigenze, ma i tempi ristretti per l'utilizzo dei fondi di NextGenerationEU ne ha ostacolato la pianificazione

14 Nel 2019, ai sensi del diritto UE¹ la riserva rescEU è stata inclusa nell'ambito del meccanismo unionale di protezione civile (UCPM). Detta riserva, concepita per la prima volta a seguito degli incendi boschivi che hanno colpito vaste zone d'Europa nel 2017, è stata istituita come riserva strategica di capacità e scorte europee di risposta alle catastrofi, interamente finanziata dall'UE mediante sovvenzioni. In linea con la sua finalità originaria, rescEU è stata inizialmente incentrata sulla costituzione di una riserva di aerei ed elicotteri antincendio. Tuttavia, il suo mandato è stato successivamente ampliato per includere altri tipi di emergenze, in particolare in risposta alle crisi provocate dalla COVID-19 e dalla guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina. Di conseguenza, la riserva rescEU si è progressivamente evoluta per includere altre risorse. Tra queste figurano ospedali da campo, mezzi di trasporto, risorse energetiche e alloggiative, forniture mediche e attrezzature per rispondere a emergenze chimiche, biologiche, radiologiche e nucleari (CBRN) (*allegato I*).

¹ Decisione (UE) 2019/420 che modifica la decisione n. 1313/2013/UE.

- 15** Per il periodo 2021-2027, circa 844 milioni di euro della dotazione finanziaria dell'UCPM nel quadro finanziario pluriennale (QFP) sono stati destinati alle risorse di rescEU. I finanziamenti disponibili per la riserva rescEU sono aumentati notevolmente nel 2022 e nel 2023, con l'assegnazione di 2 039 milioni di euro di fondi NextGenerationEU (NGEU). Le risorse di rescEU sono state acquisite principalmente mediante inviti a presentare proposte pubblicati dalla direzione generale per la Protezione civile e le operazioni di aiuto umanitario europee (DG ECHO) della Commissione diretti sia agli Stati membri dell'UE che agli Stati non-UE² partecipanti all'UCPM.
- 16** Nell'ambito del proprio lavoro di audit, gli auditor della Corte hanno estratto un campione di 6 inviti a presentare proposte sui 15 pubblicati tra il 2022 e il 2024, che rappresentano quasi 1,8 miliardi di euro su un totale di 2,2 miliardi di euro per tale periodo (*allegato II, tabella*). Gli inviti riguardavano l'acquisizione, lo sviluppo e la manutenzione di risorse rescEU nel settore della lotta aerea agli incendi boschivi (AFFF), risorse mediche e CBRN, del trasporto aereo e della logistica di emergenza e dei ricoveri mobili per le popolazioni colpite da una catastrofe.
- 17** La Corte ha valutato se l'istituzione di rescEU fosse stata basata su una valutazione dei bisogni. La Corte ha inoltre verificato se i sei inviti a presentare proposte inclusi nel campione fossero stati adeguatamente preparati: se fossero stati basati su un'analisi tempestiva e completa delle carenze, tenendo conto del tipo di risorse necessarie, dei requisiti in termini di quantità e qualità, della distribuzione geografica e dei costi stimati. Infine, la Corte ha verificato se le domande accolte soddisfacessero i diversi requisiti definiti dalla Commissione.

² Albania, Bosnia-Erzegovina, Islanda, Moldavia, Montenegro, Macedonia del Nord, Norvegia, Serbia, Turchia e Ucraina.

Gli inviti a presentare proposte sono stati preparati sulla base di analisi delle carenze, ma in alcuni casi non erano disponibili informazioni sui bisogni degli Stati membri

18 Per orientare la creazione di rescEU, la Commissione ha effettuato uno [studio di valutazione delle definizioni, delle carenze e dei costi delle risorse di risposta](#) per l'UCPM. La relazione finale, pubblicata nel 2019, ha fornito una panoramica completa delle carenze, fornendo le seguenti informazioni:

- a) riesame e ridefinizione delle risorse di risposta esistenti;
- b) analisi dei costi;
- c) analisi delle carenze di risorse basata sul rischio;
- d) obiettivi riveduti in materia di risorse.

19 La Corte ha riscontrato che tale studio ha avuto un forte impatto sul quadro legislativo³, facendo rientrare le capacità CBRN, di “accoglienza temporanea”, i “mezzi di trasporto e logistici” nel mandato di rescEU e stabilendo i relativi requisiti di qualità.

20 Le esigenze specifiche in ciascun settore tematico (come CBRN e “accoglienza temporanea”) sono state oggetto di discussioni organizzate dalla Commissione con gruppi di lavoro di esperti, comprendenti rappresentanti di tutti gli Stati membri dell'UE e degli Stati partecipanti non-UE. Tutti gli inviti a presentare proposte inclusi nel campione della Corte rispondevano alle esigenze individuate nell'analisi delle carenze di risorse dello studio del 2019, nei risultati delle discussioni tra i gruppi di esperti o in entrambi. I due inviti a presentare proposte per l'AFFF sono stati un esempio di analisi preliminare approfondita del fabbisogno per questo tipo di risorsa ([riquadro 1](#)).

³ A seguito dello studio, sono state introdotte modifiche alla decisione di esecuzione (UE) 2019/570 relativa ai mezzi di rescEU mediante le decisioni di esecuzione (UE) 2021/88, (UE) 2022/288 e (UE) 2022/461.

Riquadro 1

Alla base degli inviti a presentare proposte per le risorse aeree di lotta agli incendi boschivi vi è stata un'analisi delle carenze di risorse

La Commissione ha basato l'invito a presentare proposte del 2022 per le risorse AFFF sul lavoro svolto dalla task force AFFF di rescEU tra il 2019 e il 2020. Questa task force comprendeva rappresentanti della Commissione ed esperti nazionali qualificati nella gestione delle flotte nazionali AFFF degli Stati membri dell'UE e degli Stati partecipanti non-UE.

In occasione di dette riunioni della task force, la Commissione e gli esperti nazionali hanno concordato una distribuzione geografica delle risorse di rescEU, con la finalità di adattarle alle esigenze regionali.

Per l'Europa meridionale, la Commissione e gli esperti nazionali hanno convenuto sulla necessità di acquistare sei moduli AFFF (comprendenti due aerei anfibi di medie dimensioni ciascuno) e hanno raccomandato che cinque di questi venissero ubicati in Grecia, Spagna, Francia, Croazia e Italia. Il sesto avrebbe potuto essere ubicato in Portogallo o a Cipro.

Nelle riunioni successive, la Commissione e gli esperti nazionali hanno concordato le specifiche tecniche degli aerei e valutato il costo previsto di ciascuna risorsa.

- 21** Nel caso particolare delle risorse CBRN, l'analisi delle carenze effettuata nel 2019 ha evidenziato che sarebbe stato meglio sviluppare risorse di risposta CBRN a livello dell'UE a causa della loro onerosità. Tuttavia, essa non ha indicato a quanto ammontavano in totale le risorse carenti, dato che alcune informazioni al riguardo erano state classificate in ragione della loro rilevanza per la sicurezza nazionale. La Commissione non disponeva pertanto di una visione chiara delle risorse esistenti negli Stati membri e ha dovuto basare la propria analisi sui rischi individuati attraverso discussioni tra gruppi di esperti, nonché su un'analisi delle minacce per la salute preparata dall'Autorità per la preparazione e la risposta alle emergenze sanitarie (HERA) della Commissione. Tali fonti sono state le basi principali per la concezione, rispettivamente, degli inviti CBRN del 2022 e degli inviti CBRN/medici del 2023.
- 22** L'analisi delle carenze effettuata nel 2019 era inoltre limitata perché basata su valutazioni nazionali dei rischi, che non fornivano un livello di informazioni uniforme. Secondo la relazione finale (paragrafo 18), non vi era pieno accesso alle ipotesi di scenario dettagliate su cui erano basate tali valutazioni, né alle azioni preventive e di attenuazione previste.

La necessità di assorbire i fondi di NextGenerationEU entro un periodo di tempo limitato ha ostacolato la pianificazione di alcuni inviti

- 23** Nel periodo 2022-2024 le risorse di rescEU sono state finanziate dal bilancio del QFP o con fondi NGEU. I fondi del QFP devono essere impegnati entro la fine del 2027⁴, mentre i fondi NGEU (*riquadro* nell'*allegato I*) dovevano essere impegnati entro la fine del 2023 e devono essere pagati entro la fine del 2026⁵ e i progetti devono essere attuati entro settembre 2026 conformemente alle convenzioni di sovvenzione.
- 24** Nel campione della Corte, i due inviti per l'acquisto o il noleggio temporaneo di risorse AFFF sono stati entrambi finanziati dal bilancio del QFP per l'UCPM. Al contrario, gli inviti per le risorse CBRN, di accoglienza e per trasporti e logistica sono stati finanziati da NGEU. Gli inviti CBRN sono stati finanziati dal contributo dell'HERA all'UCPM mediante un accordo di codelega, che ha fornito 580,5 milioni di euro nel 2022 e 685,5 milioni di euro nel 2023 in stanziamenti di impegno alla DG ECHO per lo sviluppo di scorte di forniture mediche per rispondere alle emergenze CBRN.
- 25** Sebbene tutti gli inviti a presentare proposte inclusi nel campione riguardassero i rischi o le carenze individuati nella analisi delle carenze effettuata nel 2019 o nelle discussioni tra gruppi di esperti, la Corte ha riscontrato che, in due casi, non vi è stato tempo sufficiente per prepararli accuratamente. Ad esempio, all'epoca dell'invito a presentare proposte CBRN del 2022, un documento interno della Commissione evidenziava la pressione temporale a impegnare i fondi NGEU e sottolineava che il regolamento NGEU prevede l'obbligo di impegnare giuridicamente il 60 % dei fondi NGEU, il che sarebbe ammontato a quasi 1,2 miliardi di euro entro la fine del 2022 e avrebbe richiesto un accordo e un avanzamento rapidi. Ciò conferma la conclusione alla quale è giunta la Corte: l'invito del 2022 mirava ad assorbire fondi NGEU che erano improvvisamente divenuti disponibili. Di fatto, coloro che hanno risposto all'invito CBRN del 2022 avevano presentato proposte di progetti il cui bilancio era molto inferiore in valore alla dotazione finanziaria dell'invito; in risposta, e nel contesto della guerra della Russia contro l'Ucraina, la Commissione, dopo aver consultato gli Stati membri e i paesi partecipanti non-UE, ha suggerito che i richiedenti aumentassero in modo significativo i bilanci dei rispettivi progetti. Un richiedente ha quindi aumentato il bilancio del proprio progetto di 86 milioni di euro e un secondo di 63 milioni di euro, rispettivamente del 55 % e del 113 %, al fine di acquistare più attrezzature in considerazione dell'evoluzione dei rischi legati alla guerra della Russia contro l'Ucraina.

⁴ Articolo 114, paragrafo 2, del [regolamento finanziario](#).

⁵ Articolo 3, paragrafi 4 e 9, del [regolamento n. 2020/2094 del Consiglio](#).

- 26** Nel 2022, la Commissione ha pubblicato un invito a presentare proposte nel settore dei trasporti e della logistica. Solo due Stati membri hanno presentato domande, una delle quali è stata ritirata. Per l'altra, sono state necessarie diverse serie di domande e risposte per chiarire le esigenze individuate nell'invito. Inoltre, le modifiche apportate alla proposta originaria hanno portato a quintuplicare il bilancio iniziale, da 27 milioni di euro a quasi 136 milioni di euro, poiché la prima versione della proposta includeva un aereo in meno (due aerei anziché tre come nella proposta finale) e non includeva il costo delle ore di volo.
- 27** L'unica proposta selezionata non soddisfaceva pienamente tutti i requisiti dell'invito (*riquadro 2*). Sebbene lo Stato membro in questione avesse un'esperienza sufficiente di progetti di dimensioni comparabili, non aveva precedente esperienza in progetti per la fornitura di servizi di trasporto aereo di risposta rapida in situazioni di emergenza, che costituiva un nuovo tipo di risorsa. Il richiedente l'ha tuttavia considerata un'opportunità per integrare la sua attività di costituzione di scorte con il trasporto e la logistica. Nella fase di valutazione della proposta, la Commissione ha individuato il rischio che il richiedente non fosse pienamente in grado gestire il progetto a causa della carenza di personale, ma non ha messo in discussione la tempistica, che alla fine è risultata eccessivamente ambiziosa, in quanto il progetto ha registrato gravi ritardi (*riquadro 5*).

Riquadro 2

Requisiti dell'invito a presentare proposte per il trasporto e la logistica

L'invito a presentare proposte per il trasporto e la logistica imponeva ai richiedenti di mettere a disposizione due aerei polivalenti, più un aereo per l'evacuazione medica nei casi in cui gli aerei polivalenti non soddisfacessero i criteri di evacuazione medica (come la capacità di trasportare almeno quattro unità di terapia intensiva o 24 barelle), conformemente alla [decisione di esecuzione \(UE\) 2019/570](#).

L'invito imponeva inoltre ai richiedenti di soddisfare altre condizioni:

- capacità operativa diurna e notturna;
- operare, ove necessario, in circostanze difficili, ad esempio in prossimità di una zona di guerra;
- fornire funzioni di supporto logistico, come il carico e lo scarico di materiale;
- trasportare e movimentare merci speciali conformemente alle norme internazionali.

Il richiedente selezionato non soddisfaceva pienamente tali requisiti supplementari. Sebbene gli aerei offerti potessero operare di giorno e di notte, avevano limitazioni nell'operare in circostanze difficili (a causa del tipo di motore degli aerei proposti), nel carico e nello scarico di materiale (in quanto avrebbero avuto bisogno di sostegno logistico a terra) e nel trasporto di alcuni moduli, come i veicoli antincendio per le foreste.

28 La Corte ha esaminato un invito a presentare proposte sulla fornitura di rifugi, giudicandolo ben preparato, nonostante i vincoli di tempo per l'assorbimento dei fondi NGEU. Ha constatato che la documentazione relativa all'invito non imponeva specificamente agli Stati membri di proporre un particolare tipo di rifugio per evitare di discriminare involontariamente i richiedenti. La Commissione aveva stabilito una serie minima di caratteristiche da integrare con le soluzioni specifiche proposte dagli Stati membri, che consentissero loro di apportare la propria esperienza nazionale e l'innovazione dell'industria. La Corte ha constatato che tale approccio ha prodotto risultati positivi. Ciò è dovuto al fatto che la Commissione ha potuto selezionare diversi progetti da finanziare, compresi progetti nell'ambito dei quali sono stati forniti due tipi di alloggi: quelli destinati a un uso a breve o medio termine, facili da trasportare e installare, e strutture alloggiative più complesse che offrono una migliore soluzione a medio termine.

La Commissione e gli Stati membri non sempre hanno sfruttato le sinergie per creare una riserva strategica comune dell'UE

- 29** Tutte le risorse di rescEU sono ospitate negli Stati membri e negli Stati partecipanti non-UE disposti a rispondere agli inviti a presentare proposte della Commissione. La Commissione e gli Stati membri devono assicurare⁶ un'adeguata distribuzione geografica delle risorse di rescEU. Nella valutazione degli inviti a presentare proposte inclusi nel campione, la Corte ha osservato che la distribuzione geografica delle risorse di rescEU in tutta l'UE e negli Stati partecipanti non-UE era subordinata al fatto che gli Stati membri e gli Stati partecipanti non-UE fossero disposti o no a partecipare a tali progetti.
- 30** La relazione finale del 2019 sullo [studio di valutazione delle definizioni, delle carenze e dei costi delle risorse di risposta per l'UCPM](#) prende in esame le questioni pertinenti ai fini dell'acquisizione e dello stoccaggio congiunti delle risorse da prendere in considerazione nella fase di acquisizione. Tuttavia, nessuno degli inviti a presentare proposte inclusi nel campione faceva riferimento a tali considerazioni. Nei documenti degli inviti a presentare proposte non vi erano specifiche disposizioni (ad esempio, premi per le domande presentate da consorzi) menzionanti la possibilità di optare per acquisti congiunti tra gli Stati membri.
- 31** Un beneficiario di uno dei progetti inclusi nel campione ha riconosciuto che la Commissione aveva fornito informazioni durante le riunioni del gruppo di esperti sulla possibilità di optare per acquisti congiunti. Ciononostante, il sistema degli inviti a presentare proposte, per sua stessa natura, ha spinto i richiedenti a competere tra loro per ottenere i finanziamenti. Un altro beneficiario del progetto aveva tentato di contattare altri Stati membri al momento della stesura della sua proposta di progetto, ma non aveva ricevuto alcuna risposta.
- 32** Per un progetto nell'ambito degli inviti a presentare proposte inclusi nel campione, l'HERA aveva agevolato l'appalto di un articolo mediante un accordo quadro per 14 Stati membri dell'UE e Stati partecipanti non-UE. Questa opportunità è stata considerata positiva dal beneficiario del progetto, che ha dovuto anche acquistare grandi quantità di altri articoli in un breve periodo di tempo e senza poter usufruire di un accordo quadro.

⁶ Articolo 12, paragrafo 1, della [decisione n. 1313/2013/UE](#).

- 33** In un altro caso, la Commissione aveva cercato di facilitare una procedura di appalto congiunta tra sei Stati membri ai quali erano stati concessi finanziamenti per acquisire risorse AFFF. Tuttavia, secondo la sua interpretazione del 2021, la Commissione ha ritenuto giuridicamente impossibile acquistare direttamente attrezzature per conto degli Stati membri se non fosse essa stessa proprietaria di almeno una parte di ciò che sarebbe stato acquistato. A seguito della revisione del [regolamento finanziario](#)⁷ del novembre 2024, in tali casi è diventato possibile l'appalto diretto da parte della Commissione per conto degli Stati membri.
- 34** A giudizio della Corte, la Commissione era nella posizione migliore per garantire la complementarità con altre risorse europee al momento di valutare le proposte di progetto dei richiedenti. La complementarità con le scorte esistenti dell'UE è stata uno dei sottocriteri utilizzati per valutare la pertinenza dei progetti nell'ambito degli inviti a presentare proposte inclusi nel campione per quanto riguarda la risorsa CBRN. Tuttavia, per l'invito a presentare proposte del 2022, la Commissione ha valutato questo sottocriterio solamente dal punto di vista dell'interoperabilità, che è solo un aspetto della complementarità. Questo aspetto è stato migliorato per l'invito a presentare proposte del 2023 nello stesso settore: la complementarità è stata inclusa come sottocriterio e valutata dalla Commissione nella sua relazione di valutazione.

Nella fase di pianificazione, la Commissione non ha affrontato la questione della sostenibilità dopo la conclusione dei progetti finanziati da NextGenerationEU

- 35** Quattro dei sei inviti a presentare proposte inclusi nel campione erano stati preparati con il normale calendario di attuazione dei fondi NGEU, limitando la pianificazione a medio termine per i beni acquisiti nell'ambito delle diverse sovvenzioni. I richiedenti erano tenuti a comunicare ciò che sarebbe accaduto ai beni acquisiti, compresa la manutenzione, fino alla fine del progetto nel settembre 2026. Un richiedente ha espresso preoccupazione in merito alla sostenibilità delle risorse già nella fase di proposta del progetto nel 2022, ma la questione non è stata affrontata in tale fase. I due inviti AFFF non erano vincolati da tale limitazione, in quanto erano stati finanziati a titolo del bilancio del QFP per l'UCPM.

⁷ Articolo 168.

- 36** Per quanto riguarda i due inviti nel settore della risorsa CBRN, i richiedenti avevano elaborato piani per i servizi di manutenzione delle scorte fino alla fine del progetto. Solo una delle proposte di progetto finanziate da NGEU conteneva disposizioni che stabilivano cosa sarebbe stato fatto con i beni dopo la conclusione del progetto. In tale caso, il beneficiario del progetto aveva anche previsto la possibilità di appaltare i servizi di manutenzione oltre la data di conclusione del progetto, inserendo nel contratto di appalto una clausola che consente di prorogare il contratto per un anno oltre tale data (*riquadro 3*).

Riquadro 3

Pianificazione della sostenibilità oltre la data di conclusione del progetto

In base alla convenzione di sovvenzione conclusa tra la Commissione e lo Stato membro interessato, un beneficiario di un progetto doveva elaborare piani per il futuro dei beni acquisiti alla fine del progetto, in particolare per quelli la cui durata di vita era notevolmente più lunga rispetto alla durata del progetto (tre anni e nove mesi), nonché per il riciclaggio di alcuni articoli all'interno delle scorte.

Nel contratto per una procedura di appalto CBRN inclusa nel campione della Corte, lo Stato membro beneficiario ha concluso accordi con il fornitore per la manutenzione per un periodo superiore alla durata del progetto, in quanto la vita utile di alcuni articoli delle scorte sarebbe durata ben oltre la data di conclusione del progetto. Tuttavia, a dicembre 2025, la manutenzione successiva al settembre 2026 non era stata appaltata, in quanto la Commissione non disponeva di informazioni sulla possibilità di prorogare la durata della sovvenzione oltre il settembre 2026. Tuttavia, avendolo previsto nel proprio contratto di appalto, il beneficiario del progetto potrebbe stipulare contratti di manutenzione oltre settembre 2026, in caso di proroga della durata del progetto.

- 37** Alla fine del 2025, la Commissione non aveva fornito alle autorità nazionali alcuna informazione sulla pianificazione della sostenibilità tra la fine del 2026 e l'inizio del prossimo QFP nel 2028. Nel dicembre 2025, la Commissione ha informato gli Stati membri che era stata concessa un'eccezione per prorogare il periodo di attuazione del progetto al più tardi fino al 31 dicembre 2028. Tuttavia, a marzo 2026 la questione dei finanziamenti necessari per la manutenzione delle scorte rescEU fino al prossimo QFP non era ancora stata risolta.

Nella maggior parte dei casi, le risorse rescEU sono state adeguatamente acquisite e oggetto di adeguata manutenzione, con ritardi che hanno inciso sulla loro disponibilità

- 38** Gli auditor della Corte hanno selezionato un campione di 7 progetti sui 75 finanziati in totale da uno dei sei inviti a presentare proposte del campione indetti tra il 2022 e il 2024 (paragrafo [16](#)). Questi progetti rappresentavano il 36 % del finanziamento complessivo fornito (ossia 800 milioni di euro su 2,2 miliardi di euro). A questo campione è stato aggiunto un progetto aggiudicato direttamente.
- 39** I progetti inclusi nel campione della Corte comprendevano l'acquisizione o il noleggio di risorse antincendio (progetti 1 e 7), la costituzione di scorte e la manutenzione di materiali CBRN e medici (progetti 2, 3 e 6), la fornitura di trasporto aereo per persone e attrezzature (progetto 4), l'acquisto di rifugi mobili per le popolazioni colpite da una catastrofe (progetto 5) e l'acquisto di forniture energetiche di emergenza (progetto 8). Il [riquadro 4](#) fornisce alcuni esempi dei diversi tipi di progetti rescEU inclusi nel campione. Nell'[allegato II](#) figura un elenco completo dei progetti.

Riquadro 4

Esempi di progetti rescEU inclusi nel campione

Scorte chimiche, biologiche, radiologiche e nucleari (progetti 2, 3 e 6)

RescEU è stato utilizzato per finanziare progetti volti ad aumentare la capacità dell'UE di rispondere a incidenti chimici, biologici, radiologici e nucleari.

Nell'ambito di tali progetti sono state costituite scorte sulla base di diversi scenari di emergenza di riferimento. La pianificazione ha tenuto conto della natura e della portata dei possibili incidenti nonché delle azioni di risposta previste in tali casi.

Le scorte comprendono forniture mediche, dispositivi di protezione e decontaminazione e altri articoli che potrebbero essere necessari per il personale di primo intervento o per la popolazione in generale.



Fonte: Rescue Borealis exercise, 2025, ministero dell'Interno, Finlandia.

Risorse di accoglienza di rescEU: villaggi-container (progetto 5)

RescEU è stato inoltre utilizzato per finanziare un progetto volto a fornire rifugi posizionabili celermente sul luogo di un'emergenza, come un grave terremoto. I rifugi formano villaggi-container, con spazi per l'alloggio, servizi igienico-sanitari, servizi medici di base, serbatoi d'acqua e generatori di energia, ciascuno per 256 persone. Detta risorsa è flessibile: i moduli-container forniscono una risposta mirata alle esigenze dei paesi colpiti in ciascun caso.



Fonte: Cortei dei conti europea.

Fase di transizione di rescEU – Modulo AFFF disponibile per la risposta durante la stagione degli incendi (progetto 7)

Ogni anno, la Commissione organizza inviti a presentare proposte per finanziare il noleggio di aerei da mettere a disposizione di rescEU durante la stagione degli incendi boschivi (dal 15 giugno al 31 ottobre). Il progetto incluso nel campione della Corte consisteva in un modulo AFFF (comprendente due aerei anfibi di medie dimensioni e i relativi equipaggi) messo a disposizione di rescEU dall'Italia. Questi velivoli possono essere utilizzati in altri paesi le cui risorse sono insufficienti per gestire incendi boschivi su vasta scala.



Fonte: Corte dei conti europea.

- 40** La Corte ha valutato se gli Stati membri abbiano acquisito o noleggiato efficacemente le risorse di rescEU, nonché la disponibilità di tali risorse in diversi paesi. Ha inoltre esaminato il modo in cui le risorse hanno ricevuto manutenzione e sono state gestite una volta disponibili.

Le risorse per i progetti rescEU sono state generalmente acquisite in linea con i requisiti stabiliti negli inviti a presentare proposte e nelle convenzioni di sovvenzione.

- 41** Nel complesso, gli otto progetti inclusi nel campione della Corte avevano acquisito tutte le risorse o erano sulla buona strada per acquisire le risorse elencate nella convenzione di sovvenzione, in linea con i requisiti dell'invito e della convenzione di sovvenzione. La Corte ha constatato che i contratti di appalto selezionati nell'ambito dei progetti erano conformi al prezzo, alle qualità e alle quantità stabiliti nelle convenzioni di sovvenzione, nonché alla ricerca di mercato svolta prima di indire della procedura di appalto, ad eccezione di un progetto. Detto progetto è stato inoltre oggetto di un'indagine dell'[Ufficio europeo per la lotta antifrode \(OLAF\)](#).

- 42** Nel febbraio 2025 l'OLAF ha raccomandato il recupero di oltre 91 milioni dei 114 milioni di euro destinati all'acquisto di generatori di energia per le zone colpite da carenze di energia elettrica a seguito della guerra della Russia contro l'Ucraina. Secondo l'OLAF, la procedura di appalto ha violato i principi di trasparenza, concorrenza, parità di trattamento e sana gestione finanziaria. L'indagine ha rivelato prezzi eccessivi, scarsa concorrenza e vantaggi indebiti concessi a determinati contraenti. Di conseguenza, la Commissione ha ordinato un audit indipendente dei sistemi di controllo interno e dell'utilizzo dei fondi delle convenzioni di sovvenzione per quanto riguarda le restanti sovvenzioni di rescEU presso l'autorità dello Stato membro. La Commissione prevede di dar seguito a questo caso nel 2026 al fine di applicare rettifiche finanziarie.
- 43** Nonostante i ritardi (paragrafi [50-52](#)), a novembre 2025 la maggior parte dei beni dei progetti inclusi nel campione della Corte era stata messa a disposizione, come confermato dai controlli *in loco* espletati dagli auditor della Corte, ed era pronta per essere impiegata dopo la registrazione nel Sistema comune di comunicazione e informazione per le emergenze (CECIS). CECIS è un'applicazione web di allerta e notifica che consente uno scambio di informazioni in tempo reale tra il Centro di coordinamento della risposta alle emergenze (ERCC) e i 37 punti focali nazionali dell'UCPM, un'autorità di protezione civile operante 24 ore su 24, 7 giorni su 7, o un ministero designato da ciascun paese per coordinarsi con l'ERCC. Nel caso del progetto oggetto di indagine da parte dell'OLAF, i beni immagazzinati nei depositi non sono più disponibili per l'impiego, a causa delle indagini nazionali in corso.
- 44** Le risorse erano state registrate nel CECIS progressivamente, man mano che gli articoli venivano consegnati e immagazzinati nei depositi o, in alcuni casi, quando nei depositi era stato assemblato un intero modulo per la mobilitazione. La Commissione ha introdotto CECIS 2.0 nel 2025; il sistema aggiornato contiene miglioramenti per attenuare il rischio di errori causati dalla registrazione manuale dei beni.

45 Sebbene la protezione civile sia di competenza nazionale, i beneficiari sostengono fortemente e accolgono con favore l'aspetto della solidarietà e della condivisione delle conoscenze nella preparazione e nella risposta alle emergenze⁸. Le convenzioni di sovvenzione dispongono che il logo rescEU sia esposto per attirare l'attenzione sulla solidarietà dell'UE in azione; durante le visite di audit, gli auditor della Corte hanno riscontrato che detto logo era effettivamente visibile sulla maggior parte degli articoli controllati (*foto 1*). Vi erano due eccezioni. In un caso, il logo non era apposto sugli articoli imballati immagazzinati in un deposito, ma era previsto che l'etichettatura sarebbe stata effettuata in fase di preparazione per la mobilitazione, conformemente alle procedure operative standard del deposito. In un altro caso, gli aerei AFFF non erano contrassegnati con il logo rescEU.

Foto 1 | Alloggi temporanei rescEU: logo dell'UE su una coperta



Fonte: Corte dei conti europea.

⁸ *Special Eurobarometer, 511b, Report on EU Civil Protection*, rete unionale della conoscenza in materia di protezione civile, 2021.

- 46** La Corte ha osservato che la protezione civile finanziata dall'UE si sta allontanando dal suo ruolo tradizionale di fornire sostegno durante le catastrofi nazionali e le emergenze in tempo di pace, passando invece a un ruolo più integrato nella difesa nazionale, nella sicurezza e nella salute pubblica. Questa tendenza si riflette nella crescita delle risorse di rescEU dal 2019, trainata dalla pandemia di COVID-19 e dalla guerra in Ucraina. Nel campione di progetti controllati dalla Corte, sebbene la necessità di garantire l'approvvigionamento sia stata inclusa come principio guida in alcuni inviti a presentare proposte, l'acquisizione di diversi tipi di risorse di rescEU era aperta a fornitori europei e non europei. Alcuni Stati membri hanno espresso il desiderio, dal punto di vista della sicurezza dell'approvvigionamento e dell'autonomia strategica, di verificare se l'UE possa utilizzare il proprio potere contrattuale per dare priorità all'acquisizione di beni di fabbricazione europea.
- 47** Ad esempio, nel progetto AFFF per l'acquisto di due aerei anfibi di medie dimensioni, lo Stato membro ha avviato un esercizio di ricerca di mercato che ha portato a proposte per l'acquisto di versioni aggiornate di modelli più vecchi o di prototipi di aerei che non erano ancora stati certificati. A causa dell'attuale mancanza di fornitori, questo Stato membro e cinque altri hanno deciso insieme di avviare trattative con un produttore di un paese non-UE che aveva cessato la produzione di aeromobili anfibi di medie dimensioni acquistati da detti Stati in passato. Hanno chiesto alla Commissione di agevolare tali negoziati per due motivi: in primo luogo, perché doveva essere raggiunto un quantitativo minimo di 20 aerei per riavviare la produzione; in secondo luogo, per assicurarsi prezzi competitivi e solide garanzie per l'acquisto degli aeromobili.
- 48** Il processo negoziale a livello dell'UE è durato oltre due anni. Successivamente, il contratto specifico tra lo Stato membro e il fornitore è stato firmato nel 2024 e la consegna dell'aeromobile è prevista per il 2029 e il 2030, oltre il periodo dell'attuale QFP. Il protrarsi dei negoziati con il fornitore ha portato, *a posteriori*, lo Stato membro ad interrogarsi in merito al fatto che i fondi necessari per rilanciare la produzione di un aereo antincendio non-UE avrebbero invece potuto essere utilizzati per sostenere lo sviluppo di detto aeromobile da parte di un costruttore europeo.

La maggior parte dei progetti ha subito ritardi che hanno inciso sulla disponibilità di alcune risorse

- 49** Sette degli otto progetti inclusi nel campione erano in corso al momento dell'audit. Sei progetti dovevano essere attuati entro agosto o settembre 2026 e uno entro il 2030.
- 50** Due progetti erano stati attuati come da calendario. I sei progetti rimanenti avevano registrato ritardi nell'attuazione di alcune tappe intermedie relative all'acquisizione delle risorse rescEU. La Corte ha riscontrato che la tempestività dell'attuazione dei progetti è stata spesso inficiata dalla lunghezza delle procedure di appalto, come la preparazione di specifiche tecniche complesse, e dalla disponibilità dei prodotti sul mercato. Il riquadro 5 fornisce un esempio di un progetto che ha subito notevoli ritardi.

Riquadro 5

Gravi ritardi nell'ottenere il contratto per il trasporto aereo rescEU

Un progetto prevedeva il noleggio di due grandi aerei per il trasporto di passeggeri e merci, nonché di un aereo per l'evacuazione medica e di un'équipe medica.

Trattandosi del primo progetto di trasporto e logistica finanziato da rescEU, e data la sua natura complessa, vi sono state difficoltà nella definizione delle specifiche tecniche. Vi sono stati anche problemi nell'ottenere finanziamenti nazionali per la parte IVA del progetto. Questi fattori hanno contribuito a un ritardo di 27 mesi: un traguardo relativo alla gara d'appalto per i due aerei polivalenti, previsto per il mese 5, è stata raggiunto nel mese 32.

- 51** Il progetto per alloggi e i tre progetti relativi ad articoli CBRN e medici sono riusciti in larga misura ad acquistare gli articoli nei tempi previsti. Vi sono stati ritardi, dovuti principalmente al fatto che alcuni articoli, come alcuni vaccini, erano esauriti. Alcuni altri articoli, come le tute di protezione *hi-tech* innovative a ventilazione indipendente non hanno potuto essere acquistate sul mercato nei limiti del bilancio disponibile.
- 52** I progetti finanziati da NGEU hanno un calendario fisso. A causa della data di fine fissa che ciò implica, l'intervallo tra il momento in cui tutte le risorse di rescEU per ciascun progetto finanziato erano pienamente disponibili e la data di conclusione del progetto è stato corrispondentemente breve. Questo lasso di tempo è stato ulteriormente ridotto per i progetti in ritardo. I prodotti acquistati grazie a tutte le sovvenzioni finanziate da NGEU incluse nel campione, tranne una, sono stati completamente immagazzinati solo all'inizio del 2026, mentre la data di conclusione dei progetti è settembre 2026.

La manutenzione delle scorte è stata prevista solo fino al termine della disponibilità dei fondi di NextGenerationEU

- 53** I progetti NGEU devono essere finalizzati entro settembre 2026 e la Commissione deve eseguire tutti i pagamenti finali entro dicembre 2026. Ciò ha influenzato la pianificazione di tutti i progetti inclusi nel campione della Corte che hanno ricevuto finanziamenti NGEU per quanto riguarda la manutenzione delle scorte dopo l'acquisizione, che era prevista in tutti questi progetti solo fino a settembre 2026, ad eccezione di un caso, che non includeva già in partenza alcuna dotazione finanziaria per la manutenzione. Al momento dell'audit della Corte, la Commissione stava ancora lavorando a una soluzione per finanziare la manutenzione di tali progetti dal 1° ottobre 2026 al 31 dicembre 2027, data di conclusione dell'attuale QFP. Nel dicembre 2025, la Commissione ha informato i beneficiari che era stata concessa un'eccezione per la proroga dei progetti (paragrafo [37](#)).
- 54** Un progetto relativo all'invito pubblicato nel 2022, che prevedeva l'acquisizione di scorte CBRN, ha registrato una significativa sottoutilizzazione dei fondi durante l'attuazione. La Commissione ha convenuto con lo Stato membro in questione che la differenza tra la spesa prevista e quella effettiva poteva essere impiegata per l'acquisto di ulteriori beni destinati a fornire assistenza in caso di incidenti CBRN. Tuttavia, la Corte ritiene che spendere i fondi per risorse aggiuntive in prossimità della data di conclusione del progetto aggravi la questione della sostenibilità delle scorte finanziate a titolo di NGEU dopo il settembre 2026, aspetto già evidenziato da altri beneficiari del progetto (cfr. [riquadro 6](#)).

Riquadro 6

La manutenzione delle scorte finanziate da NGEU può essere costosa

La manutenzione delle scorte rescEU, volta a garantirne la disponibilità per la mobilitazione, è il passo successivo più importante dopo l'acquisizione. Essa richiede una pianificazione adeguata. In tal modo, la continuità dei finanziamenti ha un impatto diretto sulla vita operativa delle scorte. La mancanza di continuità mette a repentaglio i fondi investiti nello sviluppo delle risorse rescEU e la preparazione dell'UE alle crisi.

Ad esempio, secondo il beneficiario del progetto, per coprire il minimo indispensabile dei costi di stoccaggio delle scorte CBRN e mediche in un progetto occorrerebbero 10 milioni di euro, o fino a 68 milioni di euro per la manutenzione completa, compresa la ricostituzione di articoli deperibili.

- 55** Le grandi scorte nei depositi richiedono un monitoraggio costante per garantire che rimangano pronte per l'uso. Ciò è importante per i prodotti con una data di scadenza, come alcuni prodotti medici, nonché per le apparecchiature le cui batterie devono essere caricate periodicamente e quelle la cui taratura deve essere verificata periodicamente, come gli spettrometri.
- 56** La manutenzione presso i depositi, compresa la scadenza e la rotazione di alcuni articoli, non è stata sempre sistematizzata o automatizzata. In un caso, la Corte ha riscontrato che lo Stato membro stava utilizzando un semplice foglio elettronico per tenere traccia dei lavori di manutenzione e degli aggiornamenti. In un altro caso, non è stata fornita agli auditor della Corte alcuna prova della documentazione relativa al monitoraggio dei lavori di manutenzione.
- 57** Durante le visite *in loco*, gli auditor della Corte hanno riscontrato che tutti i beneficiari erano pronti a rispettare il termine di 12 ore per la mobilitazione delle risorse di rescEU. Procedure operative standard per lo stoccaggio, la manutenzione e la mobilitazione erano operanti o in fase di sviluppo, in linea con le convenzioni di sovvenzione: ciò costituiva una importante realizzazione del progetto per garantire la pronta disponibilità delle scorte.
- 58** La Corte ha inoltre osservato che la Commissione e i beneficiari dei progetti stavano esaminando diverse opzioni per migliorare la gestione dei meccanismi attuali o futuri in materia di costituzione di scorte, dal punto di vista sia della gestione dei costi che della prontezza d'impiego ([riquadro 7](#)).

Riquadro 7

Esplorare approcci per migliorare l'efficienza delle scorte

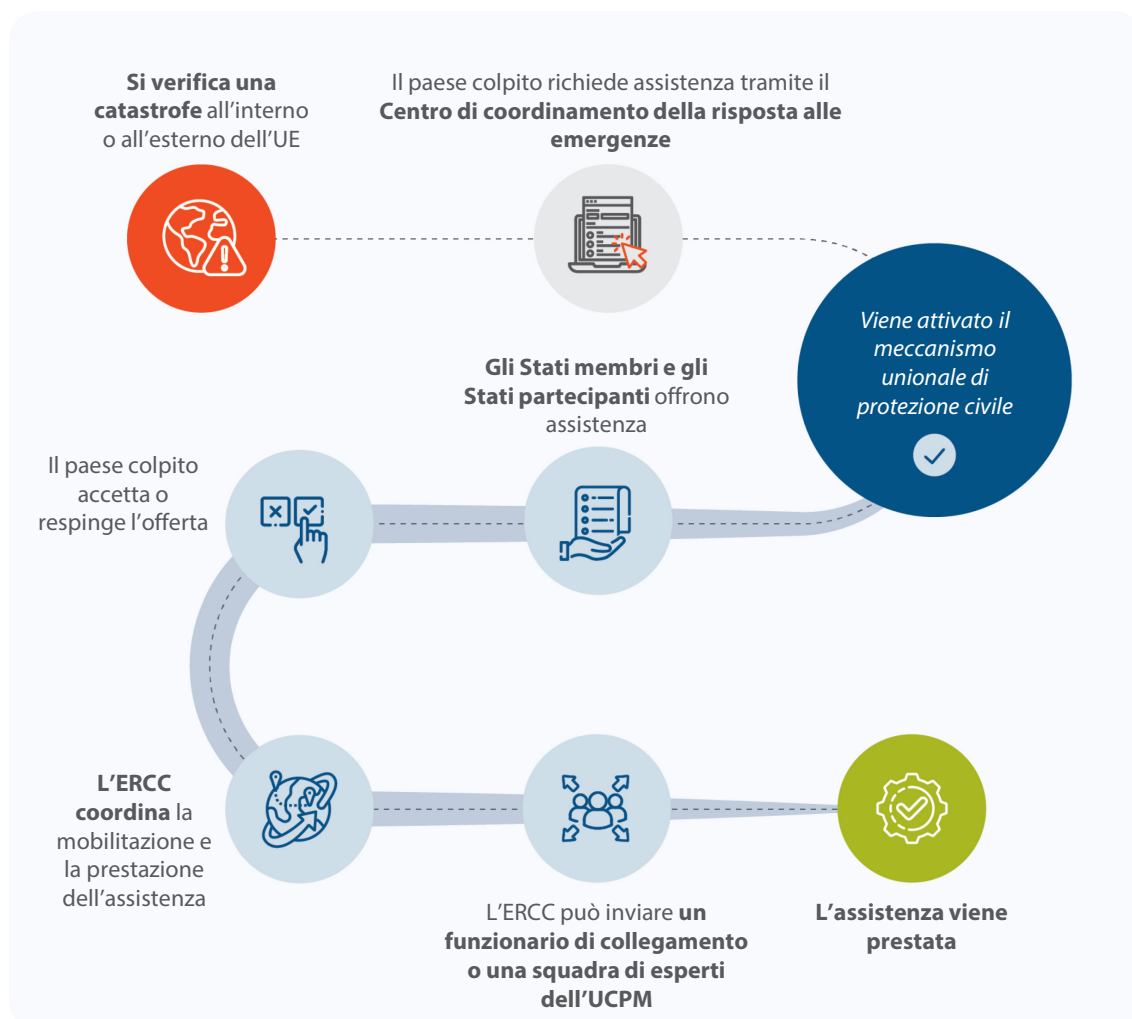
Restituzione di attrezzature rescEU di elevato valore – Facendo tesoro dell'esperienza precedentemente acquisita nell'ambito dell'UCPM, uno Stato membro stava sviluppando un sistema standardizzato per la restituzione di articoli di valore elevato dopo l'impiego. Nell'ambito di detto sistema, le procedure per la restituzione degli articoli di valore elevato dopo l'impiego sarebbero largamente automatizzate. Le modalità di restituzione dipenderebbero dallo stato delle attrezzature e dalla durata del loro impiego. Questa pratica consentirebbe di sfruttare maggiormente le attrezzature rescEU di elevato valore durante tutto il loro ciclo di vita.

Costituzione di scorte virtuali – La Commissione e lo stesso Stato membro stavano valutando se alcuni articoli potessero essere acquistati e immagazzinati presso il sito del fabbricante, anziché acquistati e immagazzinati dagli stessi Stati membri. Tuttavia, non è stato ancora effettuata un'analisi costi-benefici.

La mobilitazione delle risorse rescEU è stata efficace, ma le relative procedure di rimborso sono talvolta farraginose

- 59** La mobilitazione delle risorse di rescEU avviene nell'ambito del sistema UCPM. L'UCPM può essere attivato quando si verifica una catastrofe all'interno o all'esterno dell'UE. Il paese colpito chiede assistenza tramite l'ERCC, che coordina la risposta dell'UCPM e la fornitura di assistenza. L'ERCC è in costante contatto con i 37 punti focali negli Stati membri dell'UE e negli Stati partecipanti non-UE. Non appena riceve una richiesta di assistenza, diffonde tali informazioni ai punti focali attraverso il sistema informatico comune CECIS. I punti focali (autorità di protezione civile nominate dallo Stato membro dell'UE o dallo Stato partecipante non-UE) analizzano le risorse disponibili a livello nazionale e condividono tali informazioni con altri Stati membri dell'UE e Stati partecipanti non-UE.
- 60** L'assistenza prestata nell'ambito di rescEU consiste nel fornire le risorse richieste, a volte assieme ad esperti dell'UCPM. La Commissione finanzia la fornitura di aiuti rimborsando i costi di trasporto e operativi sostenuti dallo Stato membro dell'UE o dallo Stato partecipante non-UE che ha offerto assistenza ([figura 1](#)). In termini di coordinamento al di fuori dell'UE, l'ERCC si coordina con i partner internazionali, in particolare con l'[Ufficio per il coordinamento degli affari umanitari](#) delle Nazioni Unite, al fine di evitare duplicazioni e massimizzare il valore aggiunto. La rete della DG ECHO sul campo permette all'ERCC di aumentare la complementarità della protezione civile e dell'aiuto umanitario in paesi non-UE.

Figura 1 | Attivazione del meccanismo unionale di protezione civile



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di *EU Civil Protection Mechanism – European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations*.

- 61** La Corte ha esaminato le azioni di risposta (denominate anche “mobilitazioni” o “impieghi”) in cui erano state impiegate le risorse di rescEU per valutare se queste fossero state utilizzate come risorsa di ultima istanza in situazioni particolarmente pressanti in cui si trovavano gli Stati membri dell’UE o gli Stati partecipanti non-UE, nonché se fossero state fornite tempestivamente. Gli auditor della Corte hanno altresì esaminato la procedura amministrativa per la richiesta di rimborso. Inoltre, la Corte ha valutato i motivi addotti quando era stato deciso di non rispondere alle richieste di assistenza.

62 Il campione della Corte ha incluso nove azioni di risposta, rappresentanti il 23 % del valore iscritto in bilancio di tutte le azioni di risposta per le quali le risorse di rescEU erano state mobilitate nel periodo 2022-2024. Sei delle nove azioni in questione riguardavano la fornitura di risorse AFFF in risposta agli incendi boschivi, cinque delle quali hanno avuto luogo nell'UE e una in uno Stato partecipante. Le altre tre consistevano nella fornitura di generatori di energia elettrica resi necessari dalla guerra della Russia contro l'Ucraina, in tutti e tre i casi in Stati partecipanti (cfr. anche la *figura* dell'*allegato II*).

La mobilitazione delle risorse rescEU è stata efficace e si è rapidamente adattata alle nuove emergenze

63 Dalla valutazione della Corte è emerso che le mobilitazioni rispondevano sia a scenari tradizionali di protezione civile, come la lotta agli incendi boschivi, sia a scenari non rientranti nell'ambito di applicazione della protezione civile tradizionale, come la fornitura di generatori di energia elettrica. Il meccanismo unionale di protezione civile si è rapidamente adattato a questi scenari.

64 Per le sei azioni di risposta AFFF incluse nel campione, le risorse di rescEU erano state utilizzate in modo efficace per rispondere alle richieste di assistenza. Sono state utilizzate come risorsa di ultima istanza, come inizialmente previsto. L'ERCC ha chiesto agli Stati membri di inviare le risorse di rescEU, sotto forma di aeromobili ed equipaggio, dopo aver valutato la disponibilità delle risorse del pool europeo di protezione civile (*European Civil Protection Pool – ECPP*). Inoltre, tutte e sei le azioni di risposta riguardavano situazioni particolarmente pressanti. In un caso, detta situazione era dovuta alla mancanza di aerei antincendio nel paese ricevente.

65 I termini per la mobilitazione⁹ sono stati rispettati in tutti i casi. In altre parole, tutte le mobilitazioni hanno avuto luogo entro tre ore in caso di risposta di intervento rapido ed entro 24 ore per tutti gli altri impieghi. Cfr. *riquadro 8* per un esempio di mobilitazione delle risorse antincendio di rescEU.

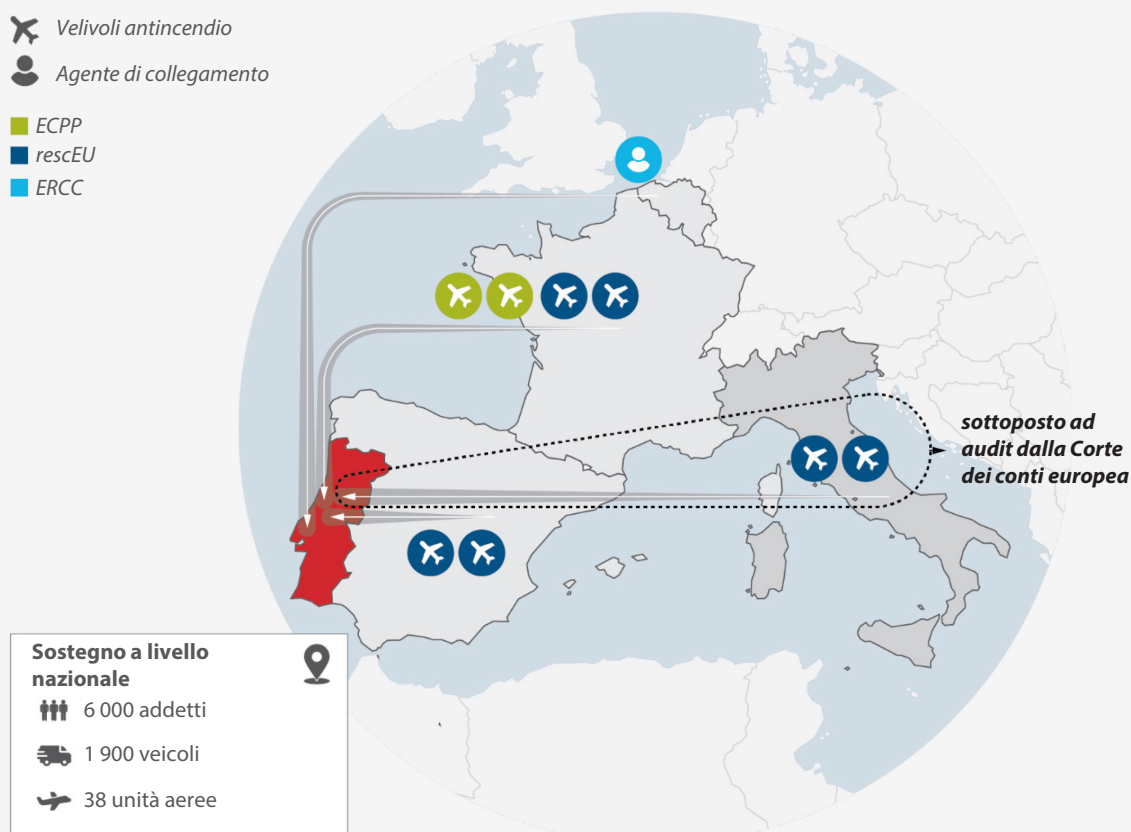
⁹ Decisione di esecuzione (UE) 2019/570 della Commissione.

Riquadro 8

Mobilitazione delle risorse rescEU di lotta agli incendi boschivi

Il 15 settembre 2024 il Portogallo settentrionale e centrale è stato gravemente colpito da numerosi incendi boschivi, che si sono estesi approssimativamente a 85 000 ettari in circa due giorni e a un totale di 124 000 ettari in circa sette giorni. Ciò ha indotto le autorità nazionali a dichiarare i livelli massimi di allerta, con evacuazioni, chiusure di strade e danni significativi segnalati.

A seguito di una richiesta delle autorità portoghesi del 16 settembre 2024, l'ERCC ha avviato il coordinamento della risposta dell'UCPM per integrare gli sforzi nazionali; al suo apice, la risposta ha coinvolto oltre 6 000 persone, 1 900 veicoli e 38 unità aeree. L'UCPM ha mobilitato otto velivoli antincendio di medie dimensioni dall'ECPP e da rescEU, di cui quattro dalla Francia (2 dall'ECPP e 2 da rescEU), due dalla Spagna (rescEU) e due dall'Italia (rescEU). L'ERCC ha inoltre inviato un funzionario di collegamento in Portogallo per sostenere gli sforzi di risposta nazionali.



Fonte: Corte dei conti europea. Mappa: Eurostat.

- 66** Per le tre azioni di risposta incluse nel campione della Corte relative alla fornitura di generatori di energia elettrica, nell'ambito dell'ECPP non esisteva alcuna categoria di questo tipo per l'energia. Pertanto, la necessità di tali risorse ha dovuto essere affrontata dalla riserva rescEU dopo aver preso in considerazione offerte nazionali *ad hoc* (offerte spontanee di attrezzature fornite dagli Stati membri). La Commissione ha appurato che le esigenze erano di gran lunga superiori a quelle che potevano essere coperte da queste offerte di assistenza *ad hoc* presentate dagli Stati membri dell'UE e dagli Stati partecipanti non-UE e ha pertanto deciso di mobilitare le risorse di rescEU.
- 67** La normativa¹⁰ prevede che le risorse energetiche siano mobilitate entro 12 ore. Per le tre azioni incluse nel campione, tale termine non è stato rispettato, in quanto la Commissione ha ricevuto l'accettazione dell'offerta da parte del paese colpito, ma non tutti i dettagli logistici necessari per facilitare la consegna.
- 68** In tutti e tre i casi, le stime dei costi per le azioni di risposta erano sovrastimate. La Corte ha osservato che ciò non ha avuto un impatto sulla possibilità di finanziare altre azioni di risposta, in quanto alla fine di ogni anno era disponibile una dotazione di bilancio sufficiente per qualsiasi eventualità.
- 69** In uno dei tre casi inclusi nel campione, la richiesta di 100 generatori ha dovuto essere suddivisa in due azioni di mobilitazione, a causa di un errore materiale nella registrazione manuale delle risorse nel CECIS, che non corrispondevano a quanto immagazzinato nei depositi dei beneficiari del progetto. La prima mobilitazione è consistita in 97 generatori. Il secondo invio, con i restanti tre generatori, ha potuto essere effettuato solo dopo la correzione della loro registrazione nel CECIS, il che ha causato un ritardo di due settimane rispetto alla precedente mobilitazione.

¹⁰ Allegato della [decisione di esecuzione \(UE\) 2019/570](#).

L'onere amministrativo ha talvolta causato ritardi nelle richieste di rimborso

- 70** L'UCPM fornisce assistenza finanziaria per i costi di trasporto e operativi associati alle azioni di risposta di rescEU. Per le azioni in paesi non-UE e le mobilitazioni delle risorse di rescEU in caso di catastrofi poco probabili dall'impatto molto elevato, compresi gli aerei per l'evacuazione medica e le mobilitazioni connesse alle CBRN, l'UCPM copre il 100 % di tali costi. Per l'impiego di AFFF negli Stati membri dell'UE e negli Stati partecipanti non-UE, l'UCPM copre il 75 % dei costi operativi e il 100 % dei costi di trasporto. In tutti i casi, il paese che ospita la risorsa rescEU anticipa inizialmente l'intero costo della mobilitazione ed è successivamente rimborsato dalla Commissione.
- 71** La Corte ha constatato che, prima che l'azione abbia luogo, durante l'azione stessa e successivamente, devono essere compilati molteplici documenti operativi e contrattuali, quali un modulo operativo iniziale, un modulo di mobilitazione, relazioni giornaliere sulla situazione, un modulo di convenzione di sovvenzione e un rendiconto finanziario. Le due autorità di protezione civile incontrate dagli auditor della Corte durante le visite *in loco* hanno riferito che l'onere amministrativo ha talvolta comportato ritardi nella richiesta di rimborso. Il ricorso a sovvenzioni per azioni multiple consentirebbe di raggruppare più azioni di risposta in un'unica sovvenzione, riducendo così in modo significativo il numero di documenti contrattuali (quali la convenzione di sovvenzione e il rendiconto finanziario) per ciascuno Stato membro dell'UE o Stato partecipante non-UE.

I motivi addotti per non fornire una risposta rescEU erano giustificati

- 72** Delle 225 richieste di assistenza ricevute nel periodo 2022-2024, 18 sono state respinte. Di queste richieste, 4 provenivano da Stati membri dell'UE, una da uno Stato partecipante non-UE e 13 da paesi non-UE.
- 73** Ai sensi dell'attuale [normativa sul meccanismo unionale di protezione civile¹¹](#), le risorse di rescEU sono concepite per essere utilizzate negli Stati membri dell'UE e negli Stati partecipanti non-UE, a meno che una catastrofe in un altro paese non-UE non colpisca in modo significativo uno o più Stati membri dell'UE o i loro cittadini. Nessuna delle 13 richieste provenienti da altri paesi non-UE soddisfaceva questo criterio.

¹¹ Articolo 12, paragrafo 10, della decisione n. 1313/2013/UE.

74 La Corte ha riscontrato che i motivi addotti per la mancata mobilitazione di rescEU erano ragionevoli. Tra questi: le risorse, in particolare aerei AFFF, erano state mobilitate in altre emergenze; le richieste di assistenza riguardavano articoli che non erano ancora disponibili nella riserva rescEU, come il vaccino contro il vaiolo delle scimmie e l'immunoglobulina. In un caso in cui le risorse di rescEU e dell'ECPP non potevano essere mobilitate, uno Stato membro ha risposto a livello bilaterale. L'unica richiesta di uno Stato partecipante non-UE alla quale non è stata data risposta positiva riguardava una richiesta di rimpatrio di cittadini ucraini. Nel 2022, ciò non rientrava nell'ambito di applicazione dell'UCPM.

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione III, presieduta da George Marius Hyzler, Membro della Corte, a Lussemburgo nella riunione del 19 maggio 2026.

Per la Corte dei conti europea

Tony Murphy
Presidente

Allegati

Allegato I – L’audit

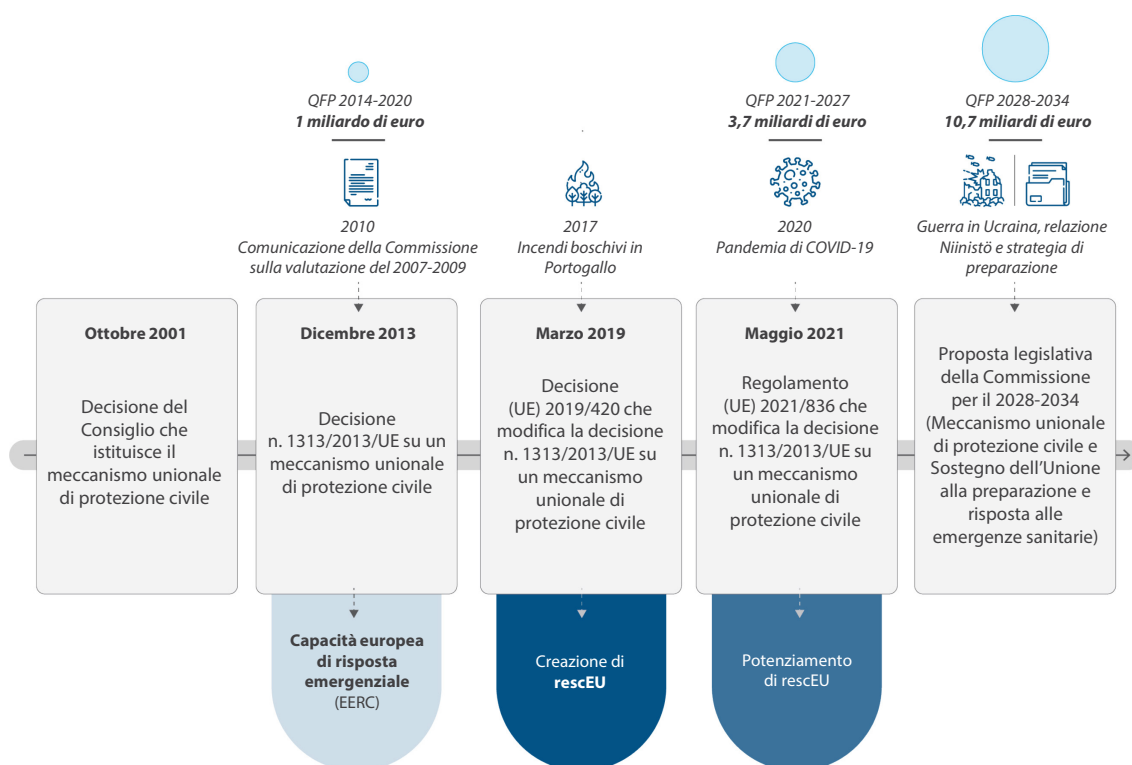
La riserva rescEU del meccanismo unionale di protezione civile –

- 01** La riserva rescEU opera nell’ambito del meccanismo unionale di protezione civile (UCPM), un sistema guidato dalla Commissione per coordinare la risposta alle catastrofi e la protezione civile tra gli Stati membri dell’UE e altri dieci Stati partecipanti non-UE¹. In un settore in cui gli Stati membri detengono la responsabilità primaria, il ruolo dell’UCPM si basa su tre pilastri:
- a) “prevenzione”: qualsiasi azione intesa a ridurre i rischi o a mitigare gli effetti negativi di una catastrofe per le persone, l’ambiente e i beni, compreso il patrimonio culturale;
 - b) “preparazione”: stato di prontezza e capacità di mezzi umani e materiali, strutture, comunità e organizzazioni ottenuto da un’attività condotta in anticipo, in virtù del quale è possibile garantire una risposta rapida ed efficace a una catastrofe;
 - c) “risposta”: qualsiasi azione intrapresa previa richiesta di assistenza nell’ambito dell’UCPM nel caso di un imminente catastrofe, oppure durante o dopo la stessa per affrontarne gli effetti negativi immediati.
- 02** L’UCPM è stato istituito con una [decisione del Consiglio del 2001](#). L’attuale quadro giuridico è stato stabilito dalla [decisione n. 1313/2013/UE](#), con l’obiettivo di contribuire all’applicazione degli articoli [196](#) e [222](#) del TFUE (rispettivamente sulla protezione civile e sulla solidarietà tra gli Stati membri dell’UE). Detta decisione è stata modificata più volte e gli aggiornamenti più significativi hanno avuto luogo nel [2019](#) e nel [2021](#).

¹ Albania, Bosnia-Erzegovina, Islanda, Moldavia, Montenegro, Macedonia del Nord, Norvegia, Serbia, Turchia e Ucraina.

03 L'aggiornamento del 2019 ha riguardato la creazione della riserva rescEU, la riserva dell'UE per le capacità di risposta alle catastrofi (che è al centro dell'audit della Corte); è stato introdotto in reazione agli incendi boschivi che hanno colpito l'Europa nel 2017. A sua volta, la pandemia di COVID-19 ha dato luogo all'aggiornamento della decisione del 2021, che ha rafforzato in modo particolare il ruolo dell'UE consentendo alla Commissione di acquisire direttamente risorse per rispondere alle catastrofi (cfr. [figura 1](#)).

Figura 1 | Evoluzione della base giuridica del meccanismo unionale di protezione civile, compresa la componente rescEU



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni fornite dalla Commissione.

04 Per il periodo 2021-2027, la dotazione finanziaria dell'UCPM è pari a 3,7 miliardi di euro. Essa comprende la dotazione del quadro finanziario pluriennale (QFP) di 1,6 miliardi di euro e una dotazione aggiuntiva di NextGenerationEU (NGEU) di 2 miliardi di euro come rafforzamento temporaneo per far fronte alle esigenze di ripresa dell'UE e dei suoi Stati membri derivanti dalla pandemia di COVID-19 ([riquadro](#)). Tali importi sono stati integrati da un contributo di 114 milioni di euro da parte degli Stati partecipanti non-UE. Tre quarti dei finanziamenti per il 2021-2027 (2,9 miliardi di euro) sono stati assegnati a rescEU.

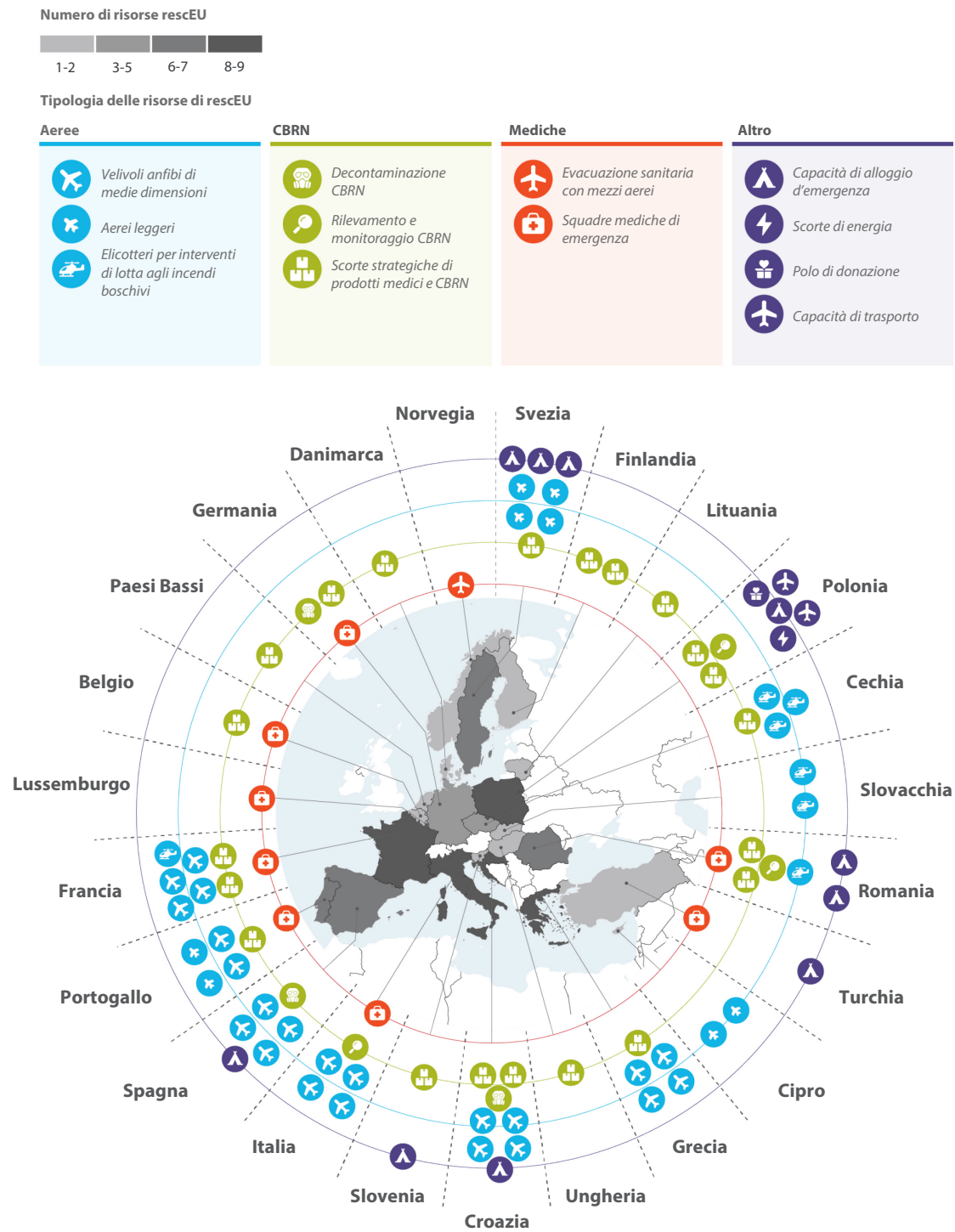
Riquadro

NextGenerationEU

Nel dicembre 2020, come risposta eccezionale alla crisi causata dalla pandemia di COVID-19, il Consiglio ha adottato lo [strumento dell'Unione europea per la ripresa](#) (noto anche come strumento NGEU), a titolo del quale dovevano essere messi a disposizione fondi per un totale di oltre 800 miliardi di euro (a prezzi correnti) mediante l'assunzione di prestiti comuni. Detto strumento è stato istituito in brevissimo tempo come strumento temporaneo *una tantum* che si va ad aggiungere ai 1 211 miliardi di euro a titolo del QFP 2021-2027. La spesa assume la forma di sovvenzioni e prestiti agli Stati membri mediante il dispositivo per la ripresa e la resilienza (corrispondenti a circa il 90 % del bilancio di quest'ultimo) e altri sei programmi di spesa dell'UE, uno dei quali rescEU, a cui sono stati assegnati fino a 2,0 miliardi di euro.

- 05** L'importanza di garantire che le necessarie risorse civili siano adatte allo scopo di prevenire le catastrofi, riprendersi dalle stesse e rispondervi è stata evidenziata nella [relazione di Sauli Niinistö](#) sul rafforzamento della preparazione e della prontezza civile e militare dell'UE, [fatta propria dal Consiglio](#) nel dicembre 2024. A sua volta, detta relazione ha ispirato la [strategia europea per l'Unione della preparazione](#), documento pubblicato dalla Commissione e dall'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza nel marzo 2025, nonché la [strategia di costituzione delle scorte dell'UE](#), pubblicata dalla Commissione nel luglio 2025. Sempre nel luglio 2025, la Commissione ha presentato una [proposta di regolamento relativo al meccanismo unionale di protezione civile e al sostegno dell'Unione alla preparazione e risposta alle emergenze sanitarie](#), regolamento che sostituirà la decisione n. 1313/2013/UE. Con 10,7 miliardi di euro, la dotazione finanziaria dell'UCPM proposta per il QFP 2028-2034 è notevolmente superiore a quella attuale.
- 06** Nel 2019, è stata creata rescEU, riserva strategica di scorte e di capacità di risposta alle catastrofi europee, interamente finanziata dall'UE. Alla fine del 2025, le risorse di rescEU erano ospitate in 23 Stati membri dell'UE e in Stati partecipanti non-UE ([figura 2](#)).

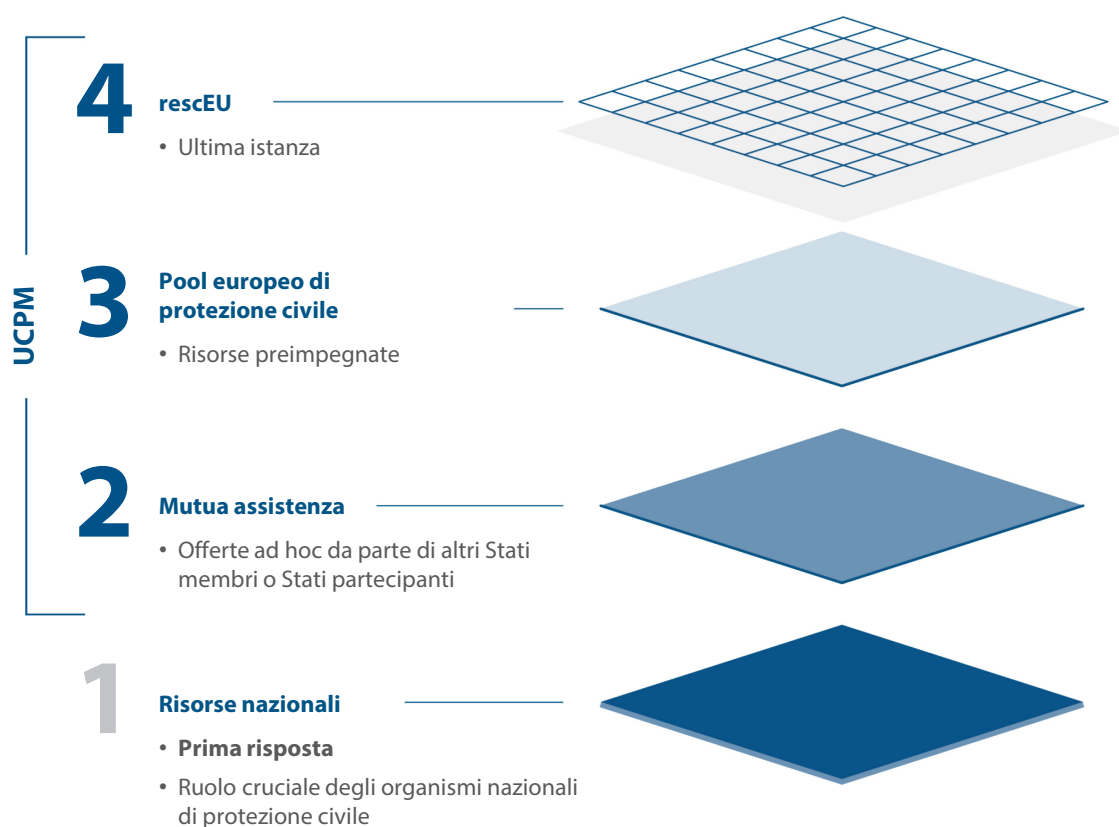
Figura 2 | Risorse di rescEU



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni fornite dalla Commissione europea.
Mappa: Eurostat.

07 La riserva rescEU è stata concepita come risorsa di ultima istanza² per consentire all'UE di rispondere alle catastrofi qualora le risorse esistenti a livello nazionale o quelle preimpegnate dagli Stati membri nel pool europeo di protezione civile (ECPP) non siano in grado di garantire una risposta efficace. A differenza delle risorse dell'ECPP, la mobilitazione della riserva rescEU è obbligatoria quando non sono disponibili altre risorse (*figura 3*)³. La riserva comprende una flotta di aerei ed elicotteri antincendio, un aereo per l'evacuazione medica e una scorta di articoli medici e ospedali da campo per rispondere alle emergenze sanitarie. La riserva rescEU comprende anche scorte per rispondere ai rischi chimici, biologici, radiologici e nucleari (CBRN), nonché rifugi, mezzi di trasporto e articoli per l'approvvigionamento energetico.

Figura 3 | Architettura della risposta dell'UCPM



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni fornite dalla Commissione.

² Considerando 22 del [regolamento \(UE\) 2021/836](#) che modifica la decisione n. 1313/2013/UE su un meccanismo unionale di protezione civile.

³ Articolo 12 della [decisione n. 1313/2013/UE \(come modificata nel 2023\)](#).

Ruoli e responsabilità

- 08** Poiché la protezione civile è una prerogativa nazionale, la responsabilità primaria compete agli Stati membri dell'UE (e agli Stati partecipanti non-UE). La Commissione fornisce sostegno nei tre settori della protezione civile: prevenzione, preparazione e risposta. La principale direzione generale responsabile è la direzione generale per la Protezione civile e le operazioni di aiuto umanitario europee (DG ECHO). Nel periodo 2021-2027, l'Autorità per la preparazione e la risposta alle emergenze sanitarie (HERA) è inoltre coinvolta nella costituzione di riserve mediche e CBRN per rescEU, al fine di prepararsi e rispondere meglio a eventuali gravi minacce per la salute pubblica. A tal fine, l'HERA ha fornito fondi NGEU alla DG ECHO mediante un accordo di codelega.
- 09** Presso la DG ECHO, il centro di coordinamento della risposta alle emergenze costituisce il cuore dell'UCPM. Detto centro opera 24 ore su 24, 7 giorni su 7, tutto l'anno e fornisce un monitoraggio in tempo reale e una risposta immediata alle catastrofi in tutto il mondo. Funge da polo di coordinamento tra tutti gli Stati membri dell'UE, gli altri 10 Stati partecipanti non-UE, il paese colpito (che può essere qualsiasi paese del mondo) e gli esperti in materia di protezione civile e aiuti umanitari.
- 10** Le risorse di rescEU sono finanziate principalmente mediante inviti a presentare proposte banditi dalla Commissione, ma quest'ultima può erogare sovvenzioni direttamente agli Stati membri dell'UE e agli Stati partecipanti non-UE senza un invito aperto a presentare proposte⁴. Le autorità competenti e gli altri organismi autorizzati degli Stati membri e degli Stati partecipanti non-UE sono beneficiari ammissibili al sostegno finanziario della Commissione (denominati anche "beneficiari dei progetti") e sono successivamente responsabili dell'acquisizione e della manutenzione delle risorse di rescEU.

Estensione e approccio dell'audit

- 11** L'audit della Corte è stato incentrato sul periodo 2022-2024, durante il quale si è registrata la spesa di bilancio più elevata per le risorse di rescEU, compreso NGEU, di tutto il periodo 2021-2027 del QFP. Il valore delle sovvenzioni di rescEU accordate finanziate tramite inviti a presentare proposte pubblicati durante tale periodo rappresenta circa il 70 % del bilancio totale dell'UCPM (compreso NGEU) per l'intero periodo 2021-2027 (3,7 miliardi di euro).

⁴ Articolo 12, paragrafo 3 *quater*, della [decisione n. 1313/2013/UE](#).

- 12** La protezione civile, e più di recente la preparazione in generale, è una delle priorità dell'agenda politica dell'UE, innescata dai cambiamenti climatici, dalla pandemia di COVID-19 e, più recentemente, dalla guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina.
- 13** Nel 2016 la Corte ha espletato un [audit sul coordinamento, da parte dell'UCPM, delle risposte alle catastrofi](#) verificatesi al di fuori dell'UE e ha esaminato il seguito dato alle raccomandazioni formulate nella propria [relazione annuale sulla performance per il 2019](#).
- 14** Ai fini del presente audit, la Corte si concentra sulla pianificazione e sull'attuazione delle riserve rescEU istituite nel 2019. Più nello specifico, la Corte ha verificato se:
- a) la Commissione avesse valutato i bisogni e le carenze a livello dell'UE e se avesse fornito le risorse di rescEU in linea con i bisogni accertati;
 - b) i progetti finanziati da rescEU fossero stati attuati in modo efficace, compresa la loro manutenzione;
 - c) la riserva rescEU fosse stata utilizzata per rispondere efficacemente alle richieste di assistenza in caso di catastrofi e se sia stata utilizzata in ultima istanza, come inizialmente previsto;
 - d) i motivi addotti per non rispondere positivamente alle richieste di attivazione fossero giustificati.
- 15** L'audit ha riguardato gli inviti a presentare proposte di rescEU, i progetti finanziati e le azioni di risposta dal 2022 al 2024, gestiti dalla DG ECHO. La Corte ha sottoposto ad audit anche l'HERA, in relazione ai due inviti CBRN e ai tre progetti inclusi nel campione in tale settore, in quanto finanziati mediante un accordo di codelega concluso tra l'HERA e la DG ECHO (cfr. paragrafo [08](#)). Sulla base dei dati disponibili al 31 dicembre 2024, il 31 % dei progetti nell'ambito degli inviti a presentare proposte di rescEU era pienamente o parzialmente operativo. Gli auditor della Corte si sono concentrati sugli inviti riguardanti le diverse risorse di rescEU: mezzi aerei antincendio, scorte di materiale medico e CBRN, trasporto di emergenza, rifugi mobili e approvvigionamento energetico di emergenza.
- 16** I criteri applicati nella selezione degli Stati membri, degli inviti e dei progetti sono stati la rilevanza, il tipo di risorsa, l'ubicazione geografica e la portata dell'attuazione dei progetti. La Corte ha controllato le azioni di risposta solo per gli Stati membri inclusi nel campione di inviti a presentare proposte e di progetti, sulla base della rilevanza e del tipo di risorsa ([allegato II](#)). Per gli inviti di rescEU, le risorse CBRN hanno rappresentato la quota maggiore della spesa, mentre le attivazioni antincendio hanno costituito il maggior numero di azioni di risposta di rescEU nella popolazione di audit della Corte.

- 17** Sia gli Stati membri dell'UE che gli Stati partecipanti non-UE in seno all'UCPM possono prender parte agli inviti a presentare proposte di rescEU. In termini di estensione geografica, l'audit ha riguardato le sovvenzioni concesse a Stati membri dell'UE. Il campione di azioni di risposta esaminato dalla Corte comprendeva attivazioni sia all'interno che all'esterno dell'UE (*allegato II, figura*).
- 18** Il lavoro di audit è stato svolto tra aprile e dicembre 2025 mediante esami documentali, visite di audit *in loco* presso quattro Stati membri (Francia, Italia, Polonia e Finlandia) e colloqui con beneficiari, autorità e portatori di interessi. La *metodologia di audit* della Corte è conforme ai principi internazionali di audit dell'*Organizzazione internazionale delle Istituzioni superiori di controllo*.

Allegato II – I campioni estratti dalla Corte

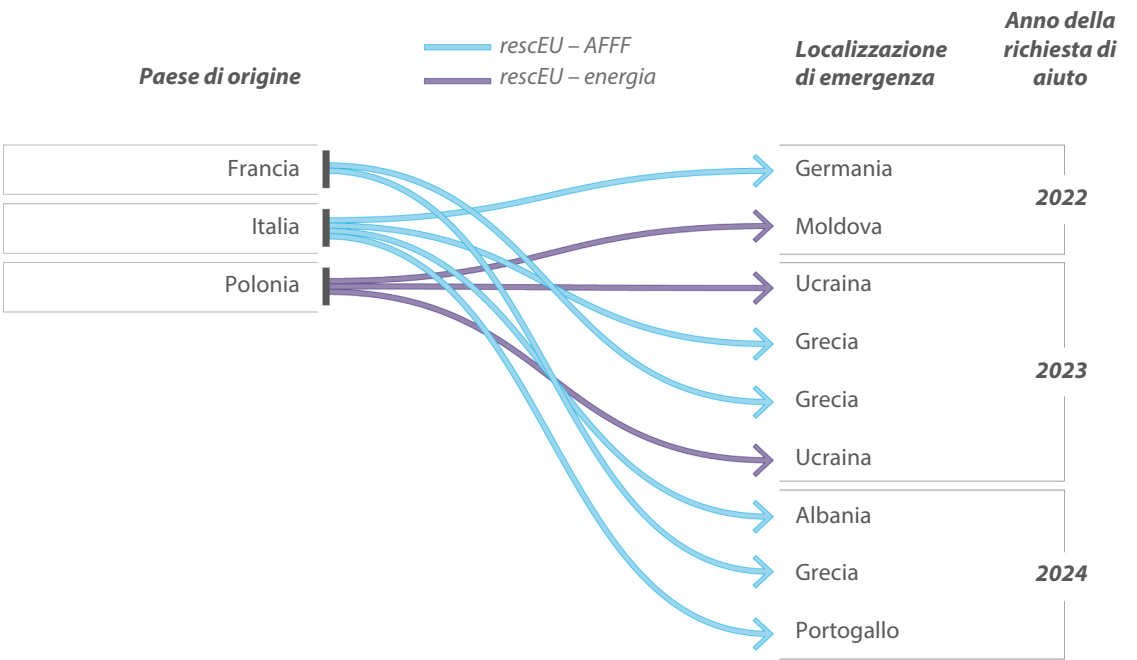
Tabella | Campione comprendente 6 inviti a presentare proposte rescEU, un’aggiudicazione diretta e 8 progetti correlati

✓ Finalizzato
➔ In corso

Numero dell'invito	Numero del progetto	Tipo di progetto	Fonte di finanziamento	Stato del progetto	Dotazione finanziaria (in euro)
1	1	Mezzi aerei antincendio	QFP	➔	100 000 000
2	2	CBRN e scorte mediche	NGEU	➔	242 236 085
	3	CBRN e scorte mediche	NGEU	➔	100 615 766
3	4	Trasporto di emergenza	NGEU	➔	135 848 000
4	5	Rifugi mobili	NGEU	➔	35 515 202
5	6	CBRN e scorte mediche	NGEU	➔	187 583 204
6	7	Mezzi aerei antincendio	QFP	✓	4 753 770
Aggiudicazione diretta	8	Approvvigionamento energetico di emergenza	NGEU	➔	114 965 450

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di dati forniti dalla Commissione europea.

Figura | Campione di 9 azioni di risposta di rescEU



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di dati forniti dalla Commissione europea.

Acronimi

Acronimo	Definizione/Spiegazione
AFFF	Lotta aerea agli incendi boschivi (<i>aerial forest firefighting</i>)
CBRN	Chimico, biologico, radiologico, nucleare
CECIS	Sistema comune di comunicazione e informazione per le emergenze (<i>Common Emergency Communication and Information System</i>)
DG ECHO	Direzione generale per la Protezione civile e le operazioni di aiuto umanitario europee
ECPP	Pool europeo di protezione civile (<i>European Civil Protection Pool</i>)
ERCC	Centro di coordinamento della risposta alle emergenze (<i>Emergency Response Coordination Centre</i>)
HERA	Autorità europea per la preparazione e la risposta alle emergenze sanitarie (<i>Health Emergency Preparedness and Response Authority</i>)
NGEU	NextGenerationEU
OLAF	Ufficio europeo per la lotta antifrode
QFP	Quadro finanziario pluriennale
UCPM	Meccanismo unionale di protezione civile (<i>Union Civil Protection Mechanism</i>)

Risposte della Commissione

<https://www.eca.europa.eu/it/publications/SR-2026-17>

Cronologia

<https://www.eca.europa.eu/it/publications/SR-2026-17>

Team di audit

Le relazioni speciali della Corte dei conti europea illustrano le risultanze degli audit espletati su politiche e programmi dell'UE o su temi relativi alla gestione concernenti specifici settori di bilancio. La Corte seleziona e pianifica detti incarichi di audit in modo da massimizzarne l'impatto, tenendo conto dei rischi per la performance o la conformità, del livello delle entrate o delle spese, dei futuri sviluppi e dell'interesse pubblico e politico.

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione di audit III della Corte, competente per l'audit della spesa per azioni esterne, sicurezza e giustizia, presieduta inizialmente da Bettina Jakobsen ed in seguito da George-Marius Hyzler, entrambi Membri della Corte. L'audit è stato diretto da George-Marius Hyzler, Membro della Corte, coadiuvato da: Romuald Kayibanda, capo di Gabinetto, e Annette Farrugia, attaché di Gabinetto; Margit Spindelegger, principal manager; Naiara Zabala Eguiraun, capoincarico; Tomasz Kapera e Michele Scardone, auditor. Richard Moore ha fornito assistenza linguistica. Dunja Weibel ha fornito supporto grafico e Joanna Piotrowicz ha fornito assistenza amministrativa.

DIRITTI D'AUTORE

© Unione europea, 2026

La politica di riutilizzo della Corte dei conti europea è stabilita dalla [decisione della Corte n. 6-2019](#) sulla politica di apertura dei dati e sul riutilizzo dei documenti.

Salvo indicazione contraria (ad esempio, in singoli avvisi sui diritti d'autore), il contenuto dei documenti della Corte di proprietà dell'UE è soggetto a licenza [Creative Commons Attribuzione 4.0 Internazionale \(CC BY 4.0\)](#). Ciò significa che, in linea generale, ne è consentito il riutilizzo, a condizione che sia citata la fonte in maniera appropriata e che siano indicate le eventuali modifiche. In caso di riutilizzo del materiale della Corte, il significato o il messaggio originali non devono essere distorti. La Corte dei conti europea non è responsabile delle eventuali conseguenze derivanti dal riutilizzo del proprio materiale.

Se un contenuto specifico permette di identificare privati cittadini (ad esempio nelle foto che ritraggono personale della Corte) o se include lavori di terzi, è necessario chiedere un'ulteriore autorizzazione.

Ove concessa, tale autorizzazione annulla e sostituisce quella generale già menzionata e indica chiaramente ogni eventuale restrizione dell'uso.

Per utilizzare o riprodurre contenuti non di proprietà dell'UE, può essere necessario richiedere un'autorizzazione direttamente ai titolari dei diritti.

Foto di copertina: © Chalabala – stock.adobe.com.

Figura 1, allegato I, figura 1, e allegato I, figura 2 – Pittogrammi: queste figure sono state realizzate utilizzando risorse tratte da [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Tutti i diritti riservati.

Riquadro 8 – Pittogramma: questo riquadro è stato realizzato utilizzando risorse tratte da [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Tutti i diritti riservati.

Il software o i documenti coperti da diritti di proprietà industriale, come brevetti, marchi, disegni e modelli, loghi e nomi registrati, sono esclusi dalla politica di riutilizzo della Corte.

I siti Internet istituzionali dell'Unione europea, nell'ambito del dominio europa.eu, contengono link verso siti di terzi. Poiché esulano dal controllo della Corte, si consiglia di prender atto delle relative informative sulla privacy e sui diritti d'autore.

Uso del logo della Corte dei conti europea

Il logo della Corte dei conti europea non deve essere usato senza previo consenso della stessa.

HTML	ISBN 978-92-849-7755-0	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/1784513	QJ-01-26-028-IT-Q
PDF	ISBN 978-92-849-7756-7	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/6555709	QJ-01-26-028-IT-N

COME CITARE LA PRESENTE PUBBLICAZIONE:

Corte dei conti europea, [relazione speciale 17/2026](#), “La riserva rescEU del meccanismo unionale di protezione civile – Un prezioso contributo alla protezione civile europea, nonostante alcune carenze di pianificazione che hanno ostacolato l’attuazione e la sostenibilità”, Ufficio delle pubblicazioni dell’Unione europea, 2026.

La Corte ha esaminato la pianificazione e l'attuazione, da parte della Commissione, di progetti volti a sviluppare e costituire le riserve rescEU, nonché la loro mobilitazione. Dette riserve costituiscono tre quarti (2,9 miliardi di euro) dei finanziamenti 2021-2027 del meccanismo unionale di protezione civile.

La Corte conclude che le riserve rescEU hanno fornito un prezioso contributo alla protezione civile europea, attraverso l'acquisizione e il noleggio di diverse risorse di rescEU e la mobilitazione di tali risorse quando richiesto da una crisi. Tuttavia, è emerso che carenze nel pianificare gli inviti a presentare proposte hanno ostacolato l'attuazione e la sostenibilità dei progetti. In alcuni casi, le procedure associate alla richiesta di rimborso per le azioni di risposta erano farraginose. La Corte formula raccomandazioni per ovviare a quanto rilevato in detti ambiti.

Relazione speciale della Corte dei conti europea presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, del TFUE.



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni
dell'Unione europea

CORTE DEI CONTI EUROPEA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Modulo di contatto: eca.europa.eu/it/contact
Sito Internet: eca.europa.eu
Social media: @EUauditors