IT 2016 n. 33

Relazione speciale

Meccanismo unionale di protezione civile: il coordinamento delle risposte alle catastrofi verificatesi al di fuori dell'UE è stato, in genere, efficace

CURIA RATIONUM
CORTE DEI CONTI EUROPEA

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

Tel. +352 4398-1
Modulo di contatto: eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx
Sito Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

Numerose altre informazioni sull'Unione europea sono disponibili su Internet consultando il portale Europa (http://europa.eu).

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2016

Print	ISBN 978-92-872-6636-1	ISSN 1831-0869	doi:10.2865/964946	QJ-AB-16-034-IT-C
PDF	ISBN 978-92-872-6644-6	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/97834	QJ-AB-16-034-IT-N
EPUB	ISBN 978-92-872-6616-3	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/730904	QJ-AB-16-034-IT-E

© Unione europea, 2016
Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.
Per qualsiasi utilizzo o riproduzione delle fotografie 1 e 2, occorre chiedere l'autorizzazione direttamente al titolare dei diritti d'autore.

IT 2016 n. 33

Relazione speciale

Meccanismo unionale di protezione civile: il coordinamento delle risposte alle catastrofi verificatesi al di fuori dell'UE è stato, in genere, efficace

(presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, del TFUE)

Équipe di audit

02

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

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione III – presieduta da Karel Pinxten, Membro della Corte – specializzata nei settori di spesa concernenti le azioni esterne, la sicurezza e la giustizia. L'audit è stato diretto da Hans Gustaf Wessberg, Membro della Corte, coadiuvato da: Peter Eklund, capo Gabinetto; Emmanuel-Douglas Hellinakis, attaché di Gabinetto; Sabine Hiernaux-Fritsch, primo manager; Michiel Sweerts, capo incarico; Mirko Iaconisi, Kristina Maksinen e Dirk Neumeister, auditor.

Da sinistra a destra: M. Iaconisi, D. Neumeister, E.-D. Hellinakis, H. G. Wessberg, K. Maksinen, M. Sweerts, P. Eklund.

Indice

Paragrafi

Abbreviazioni e acronimi

I-VII Sintesi

1-11 Introduzione

1-2 Contesto

3-4 Quadro normativo

5-9 Meccanismo unionale di protezione civile

10-11 Finanziamento del meccanismo unionale di protezione civile

12-16 Estensione e approccio dell'audit

17-71 Osservazioni

17-48 La Commissione ha utilizzato le strutture di coordinamento poste in essere, ma alcuni strumenti avrebbero potuto essere maggiormente sfruttati

17-19 La Commissione ha attivato tempestivamente il meccanismo per rispondere alle emergenze, ma avrebbe potuto guadagnare altro tempo per la mobilitazione delle risorse sfruttando meglio la fase di preallarme

20-27 Le squadre UE addette alla protezione civile hanno agevolato il coordinamento sul campo, ma vi sono state carenze nel processo di selezione dei rispettivi componenti e nell'attività di rendicontazione sul lavoro svolto in loco

28-33 Nonostante il pool volontario fosse ancora di utilità limitata all'epoca delle crisi esaminate, la Commissione si è adoperata per ampliarne la sfera di azione

34-37 Le squadre UE per la protezione civile hanno beneficiato di un sostegno sostanziale da parte delle delegazioni dell'UE

38-40 La Commissione si è servita della rete ECHO sul territorio, ma si potrebbe cercare di ottenere maggiori sinergie in materia di protezione civile

41-46 La Commissione ha rispettato il ruolo guida dell'Ufficio per il coordinamento degli affari umanitari (OCHA) delle Nazioni Unite e ha adottato strutture di coordinamento flessibili in linea con l'organizzazione generale delle Nazioni Unite

47-48 La Commissione ha preso provvedimenti per agevolare la transizione verso la fase di ripresa

Indice

49-69 **La Commissione ha stabilito un quadro per la raccolta, la diffusione e lo scambio di informazioni, ma la rendicontazione del lavoro svolto può essere migliorata**

49-54 La piattaforma di comunicazione CECIS della Commissione è utile per lo scambio di informazioni, ma sono necessari ulteriori miglioramenti per potenziarne l'impatto

55-57 Sono stati ampiamente condivisi prodotti informativi e mappe che, stando ad alcune indicazioni, si sono rivelati utili

58-60 La Commissione ha organizzato riunioni inclusive al fine di promuovere lo scambio di informazioni con organismi dell'UE e una prestazione coerente dell'assistenza

61-66 Fungendo da forum per lo scambio di informazioni, la task force Ebola ha aggiunto valore alla risposta, ma avrebbe dovuto essere istituita prima

67-69 La Commissione non sfrutta appieno le informazioni di cui dispone per riferire in merito alla propria performance e a quella dell'UCPM

70-74 **Conclusioni e raccomandazioni**

Allegato I — **Attivazione del meccanismo unionale di protezione civile a fronte di calamità verificatesi al di fuori dell'Unione**

Allegato II — **Meccanismo unionale di protezione civile – Il rapporto fra i diversi attori al 31 agosto 2016**

Allegato III — **Panoramica delle tre catastrofi esaminate**

Allegato IV — **Invio di epidemiologi dell'UE in Guinea**

Allegato V — **Cronologia degli eventi relativi allo scoppio dell'epidemia da virus Ebola nel 2014-2015**

Risposte della Commissione

Abbreviazioni e acronimi 05

CECIS: Sistema comune di comunicazione e informazione in caso di emergenza

CSS: Comitato per la sicurezza sanitaria

DG ECHO: Direzione generale per la Protezione civile e le operazioni di aiuto umanitario europee (ECHO)

DG SANTE: Direzione generale Salute e sicurezza alimentare

DG DEVCO: Direzione generale Sviluppo e cooperazione

DG NEAR: Direzione generale Politica di vicinato e negoziati di allargamento

ECDC: Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie

ERCC: Centro di coordinamento della risposta alle emergenze

EUD: Delegazione dell'Unione europea

EUFOR: Forza militare dell'Unione europea

FPI: Servizio degli strumenti di politica estera

GOARN: Rete globale di allarme e risposta

MSF: *Médecins sans Frontières* (Medici senza frontiere)

OCHA: Ufficio delle Nazioni Unite per il coordinamento degli affari umanitari

OMS: Organizzazione mondiale della sanità

OSOCC: Centro di coordinamento delle operazioni sul campo

PAM: Programma alimentare mondiale

SEAE: Servizio europeo per l'azione esterna

Squadra UE di protezione civile: Squadra UE per il coordinamento e la valutazione delle operazioni di protezione civile

UCPM: Meccanismo unionale di protezione civile

UNDAC: Unità delle Nazioni Unite di coordinamento e di valutazione dei disastri

Sintesi

I

Le catastrofi possono verificarsi ovunque, in qualunque momento. L'impatto umano, ambientale ed economico delle catastrofi, naturali o provocate dall'uomo, può essere considerevole. Di fronte a una calamità, la reazione deve essere immediata. Una buona gestione delle catastrofi salva delle vite e un coordinamento efficace fra le diverse entità che intervengono è cruciale per approntare e porre in atto con successo la risposta all'emergenza.

II

Il meccanismo unionale di protezione civile (UCPM) è stato istituito per promuovere una cooperazione operativa rapida ed efficace fra i servizi nazionali di protezione civile. Tale meccanismo persegue due obiettivi: in primo luogo, mira a rafforzare la cooperazione fra l'UE e gli Stati che partecipano all'UCPM (gli Stati membri più sei paesi terzi); in secondo luogo, si propone di facilitare il coordinamento nel settore della protezione civile al fine di accrescere l'efficacia dei sistemi di prevenzione, preparazione e risposta alle catastrofi.

III

Il meccanismo è gestito dalla Commissione europea. Gli auditor della Corte hanno valutato se la Commissione sia stata efficace nel facilitare, tramite l'UCPM, il coordinamento delle risposte alle catastrofi verificatesi al di fuori dell'UE. A tal fine, hanno esaminato le operazioni di attivazione di detto meccanismo in risposta a tre recenti catastrofi di portata internazionale: le inondazioni in Bosnia-Erzegovina (2014), l'epidemia causata dal virus Ebola nell'Africa occidentale (2014-2016) e il terremoto in Nepal (2015).

IV

La Corte ha concluso che la Commissione è stata in genere efficace nel facilitare il coordinamento delle risposte a catastrofi verificatesi al di fuori dell'UE dall'inizio del 2014.

V

Per ciascuna delle tre calamità menzionate, l'attivazione del meccanismo unionale di protezione civile è stata tempestiva, e le squadre UE di protezione civile (squadre EUCP) hanno agevolato il coordinamento sul campo con le squadre dei paesi partecipanti. L'agevolazione, da parte della Commissione, del coordinamento degli interventi è rafforzata mediante la diffusione di prodotti informativi. Il coordinamento fra diversi dipartimenti della Commissione, nonché con altri organismi terzi e dell'UE, è stato inclusivo. La Commissione ha inoltre rispettato la guida generale delle Nazioni Unite e ha preso provvedimenti per agevolare la transizione verso la fase di ripresa.

VI

Nonostante la conclusione globale della Corte, si è riscontrato che in numerosi ambiti sono necessari ulteriori miglioramenti, come ad esempio: possibili risparmi di tempo durante le prime fasi della risposta alla catastrofe, CECIS (la piattaforma di comunicazione e informazione della Commissione), il coordinamento e le sinergie sul campo, i dispositivi amministrativi e finanziari della Commissione e dell'ECDC per lo spiegamento su vasta scala di epidemiologi attraverso l'UPCM e i resoconti sulla performance dell'UPCM.

VII

La Corte raccomanda pertanto alla Commissione di:

a) individuare soluzioni che consentano di guadagnare tempo supplementare durante la fase di preallarme e durante la selezione e lo spiegamento delle squadre UE di protezione civile;

b) sviluppare le funzioni di CECIS per migliorare la visione d'insieme dell'assistenza fornita e richiesta, per consentire un miglior monitoraggio delle priorità e accrescere la facilità d'uso;

c) rafforzare il coordinamento sul campo migliorando l'attività di rendicontazione delle squadre UE di protezione civile, sfruttando la presenza degli esperti della rete ECHO sul territorio e coinvolgendo maggiormente le delegazioni dell'UE;

d) valutare, assieme all'ECDC, le potenziali modifiche necessarie per rafforzare i dispositivi relativi al distacco, tramite l'UCPM, di esperti ECDC fuori dal territorio dell'Unione;

e) migliorare la presentazione di resoconti automatizzando la produzione di statistiche e indicatori, rafforzando in tal modo il rispetto dell'obbligo di render conto.

Introduzione

Contesto

01

Le catastrofi possono verificarsi ovunque, in qualunque momento. L'impatto umano, ambientale ed economico delle catastrofi, naturali o provocate dall'uomo, può essere considerevole. Si stima che, fra il 1994 e il 2013, si siano verificate in tutto il mondo 6 873 catastrofi naturali, che hanno mietuto 1,35 milioni di vittime — vale a dire, in media, circa 68 000 all'anno[1]. Secondo una stima dell'ONU, la perdita economica attribuibile alle catastrofi verificatesi tra il 2005 e il 2015 ammonta a 1 300 miliardi di dollari USA[2].

02

Quando si verifica una catastrofe, i singoli individui, le comunità, i governi, nonché le organizzazioni internazionali e i donatori devono agire molto rapidamente. Una buona gestione delle catastrofi[3] salva delle vite e un coordinamento efficace fra le diverse entità che intervengono è cruciale per approntare e porre in atto con successo la risposta a crisi e catastrofi.

Quadro normativo

03

I poteri dell'UE in materia di protezione civile sono sanciti all'articolo 196 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in virtù del quale l'azione dell'Unione è intesa a promuovere una cooperazione operativa rapida ed efficace all'interno dell'Unione tra i servizi di protezione civile nazionali e a favorire la coerenza delle azioni intraprese a livello internazionale in materia di protezione civile.

04

Il meccanismo unionale di protezione civile (UCPM) è stato istituito per la prima volta nel 2001. L'attuale quadro normativo è stato stabilito dalla decisione n. 1313/2013, applicabile a decorrere dal 1° gennaio 2014 (di seguito «la decisione»)[4]. Il programma persegue due obiettivi principali. In primo luogo, mira a rafforzare la cooperazione fra l'UE e gli Stati partecipanti[5]. In secondo luogo, si propone di facilitare il coordinamento nel settore della protezione civile al fine di accrescere l'efficacia dei sistemi di prevenzione, preparazione e risposta alle catastrofi, siano esse naturali o provocate dall'uomo.

1 Centro di ricerca sull'epidemiologia delle catastrofi, «*The Human Cost of Natural Disasters 2015: A global perspective*», 2015.

2 Quadro Sendai concernente le stime relative alla riduzione del rischio di catastrofe nel periodo 2015-2030.

3 Definita dalla Federazione internazionale delle società nazionali di Croce Rossa e di Mezzaluna Rossa come l'organizzazione e la gestione delle risorse e delle responsabilità per affrontare tutti gli aspetti umanitari e di protezione civile delle emergenze, in particolare la resilienza (attenuazione, prevenzione e preparazione), la risposta (soccorso e ripresa rapida) e la ripresa (riabilitazione e ricostruzione) al fine di ridurre l'impatto delle catastrofi.

4 Decisione n. 1313/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, su un meccanismo unionale di protezione civile (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 924).

5 Tutti gli Stati membri dell'UE più Norvegia, Islanda, Montenegro, Serbia, ex Repubblica jugoslava di Macedonia e Turchia. Il termine usato dalla Commissione per indicare questi paesi, ossia «Stati partecipanti», sarà usato in tutta la presente relazione.

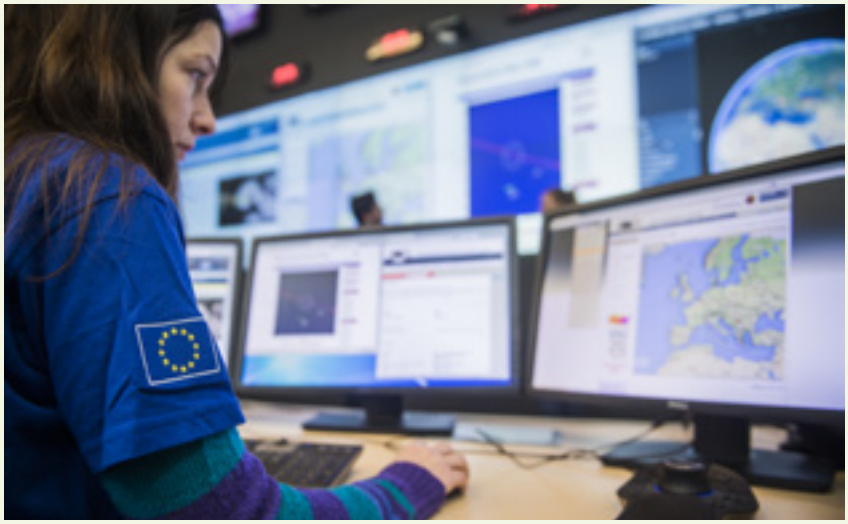
Meccanismo unionale di protezione civile

05

L'UCPM rientra nella sfera di competenza della direzione generale Aiuti umanitari e protezione civile (DG ECHO) della Commissione. Il centro operativo è costituito dal Centro di coordinamento della risposta alle emergenze (ERCC), attivo 24 ore al giorno, che dispone di una sala situazione 24/7. I ruoli operativi fondamentali dell'ERCC comprendono: fungere da piattaforma di coordinamento e monitoraggio delle crisi per la Commissione e gli Stati membri; fungere da fulcro per le attività di comunicazione fra Stati partecipanti, il paese colpito e gli esperti inviati in loco; mettere a punto e diffondere prodotti informativi e facilitare la cooperazione fra operazioni di protezione civile e di aiuto umanitario. Queste funzioni sono supportate da un'applicazione web di notifica e di allerta nota come CECIS (Sistema comune di comunicazione e informazione in caso di emergenza)[6].

Foto 1

Il Centro di coordinamento della risposta alle emergenze



© EU/ECHO/Ezequiel Scagnetti, 2015.

06

L'ERCC è completato dalla Capacità europea di risposta emergenziale: un «pool volontario» di risorse per un pronto intervento in caso di catastrofi, preimpegnate dagli Stati partecipanti e in attesa di essere impiegate su richiesta della Commissione. Il pool volontario è una delle numerose innovazioni introdotte dalla nuova decisione per ovviare alle debolezze del meccanismo precedente[7]. In particolare, il pool si propone i seguenti obiettivi: passare da un coordinamento ad hoc di tipo reattivo a un sistema prepianificato, preorganizzato e prevedibile; individuare e colmare in maniera efficiente lacune cruciali nella capacità di risposta alle catastrofi. Il ***riquadro 1*** illustra il funzionamento del pool volontario.

6 La responsabilità della Commissione per la gestione di CECIS è sancita all'articolo 8 della decisione.

7 La valutazione di impatto che accompagna la proposta legislativa per la decisione che istituisce l'UCPM (*Commission Staff Working Paper Impact Assessment – 2011 review of the Civil Protection regulatory framework accompanying the document Decision of the European Parliament and the Council on a Union Civil Protection Mechanism and on establishing a Civil Protection Financial Instrument for the period 2014-2020, SEC(2011) 1632 final, 20.12.2011*) ha individuato una serie di carenze nella capacità dell'UE di rispondere alle catastrofi cui la nuova normativa era intesa far fronte.

Riquadro 1

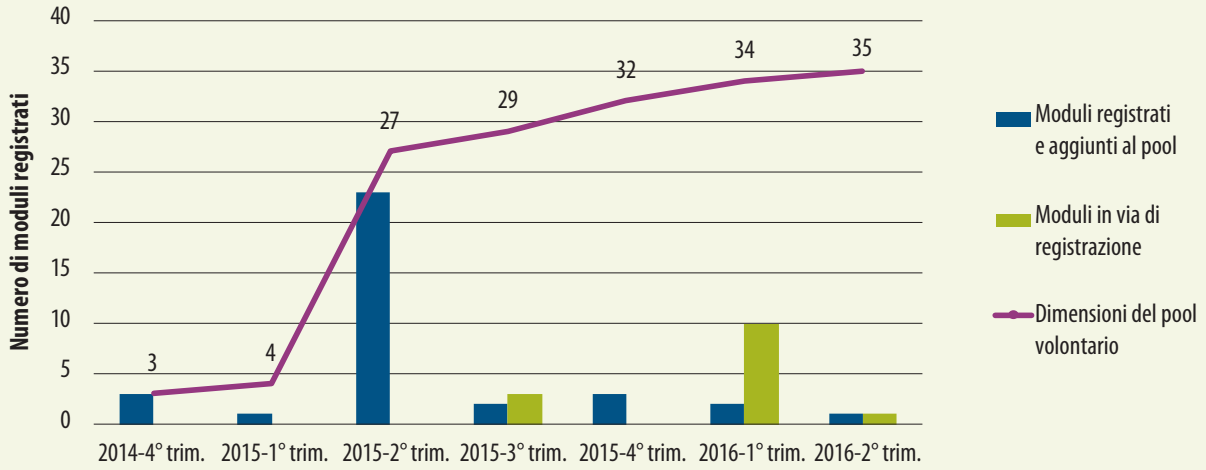
Il pool volontario

Il dispositivo europeo di risposta emergenziale (o «pool volontario») riunisce una serie di squadre, esperti e attrezzature di soccorso provenienti da diversi paesi dell'UE. Queste risorse sono tenute in stand-by e messe a disposizione, non appena se ne presenti la necessità, per missioni UE di protezione civile in tutto il mondo.

Dalla sua istituzione nell'ottobre 2014, dieci paesi hanno impegnato nel pool le proprie risorse di intervento, o «capacità». Sono state registrate 35 unità di risposta (moduli) che comprendono, ad esempio, squadre urbane di ricerca e soccorso, risorse specializzate per l'evacuazione sanitaria con mezzi aerei, dispositivi di purificazione dell'acqua, unità di pompaggio ad alta capacità e squadre specializzate nella lotta contro gli incendi boschivi. Attualmente è in corso la registrazione di nuove risorse fornite dagli Stati membri.

I paesi che partecipano al pool possono beneficiare del sostegno finanziario dell'UE per potenziare i mezzi di risposta nazionale offerti, coprire i costi di certificazione e formazione nonché, fino all'85 %, i costi relativi al trasporto di squadre e mezzi nelle aree colpite da catastrofi.

Evoluzione del pool volontario
(Solo moduli registrati - al 20 giugno 2016)



Fonte: Commissione europea; analisi della Corte dei conti europea.

07

Il meccanismo unionale di protezione civile può essere attivato tramite richieste di assistenza da parte dei paesi colpiti o delle Nazioni Unite[8]. Può essere attivato anche a fronte della richiesta di sostegno, avanzata da uno Stato membro dell'UE, relativa alla prestazione di assistenza consolare a cittadini dell'UE colpiti da catastrofi al di fuori dell'Unione.

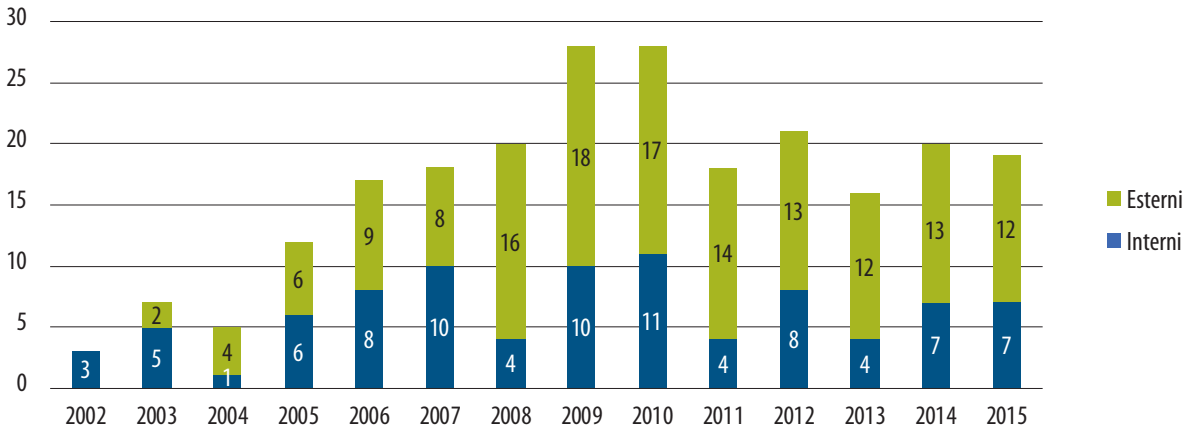
08

Le attività di prevenzione, preparazione e risposta affrontano catastrofi (potenziali) all'interno dell'UE, benché il meccanismo possa anche essere attivato per rispondere a calamità verificatesi al di fuori dell'Unione. In realtà, il 63 % delle 224 richieste di assistenza presentate fra il 2002 e il 2005 riguardava catastrofi avvenute fuori dall'UE, come risulta dal ***grafico 1***. Il modus operandi dell'UPCM è illustrato nell'***allegato I***.

8 Dal 2014 hanno potuto richiedere assistenza anche le organizzazioni delle Nazioni Unite e alcune organizzazioni internazionali designate (l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (IOM), la Federazione internazionale delle società nazionali di Croce Rossa e di Mezzaluna Rossa (IFRC) e l'Organizzazione per la proibizione delle armi chimiche (OPCW)).

Grafico 1

Richieste di assistenza presentate tramite l'UCPM (all'interno e all'esterno dell'UE)



Fonte: Commissione europea.

09

Gli Stati partecipanti mantengono la responsabilità primaria in materia di protezione civile e determinano il livello di assistenza da impegnare nella risposta a un'eventuale catastrofe, nonché la parte di tale assistenza che sarà prestata tramite l'UPCM. La Commissione non ha potere di comando né di controllo sulle squadre, i moduli o altri mezzi degli Stati partecipanti dispiegati su base volontaria. Il ruolo dell'UE è piuttosto quello di sostenere gli Stati partecipanti nel rafforzare la prevenzione, la preparazione e la risposta alle catastrofi, facilitando la cooperazione e il coordinamento. L'***allegato II*** presenta un quadro delle relazioni fra i diversi attori nell'ambito dell'UCPM.

Finanziamento del meccanismo unionale di protezione civile

10

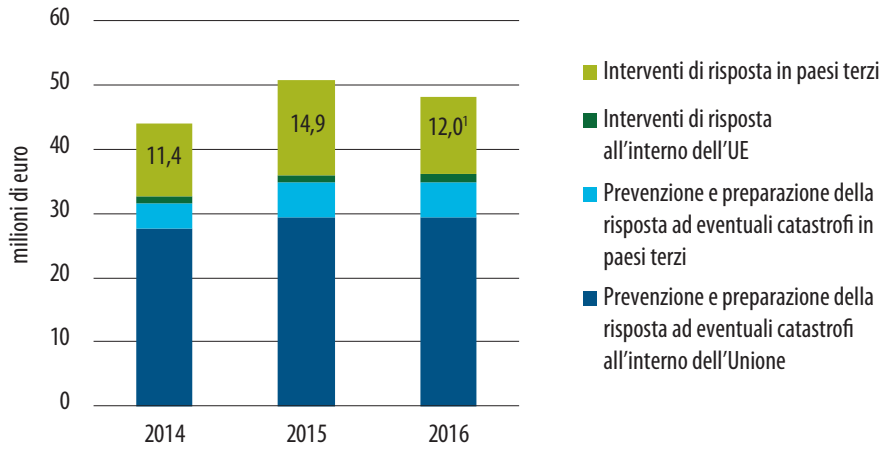
Gli stanziamenti di bilancio annuali per l'UPCM nel periodo 2014-2016 sono riportati nel ***grafico 2***. Per il funzionamento del meccanismo sono stanziati ogni anno circa 50 milioni di euro, di cui circa un terzo è destinato agli interventi di risposta emergenziale in paesi terzi. Tale importo comprende il cofinanziamento, da parte dell'UE, delle operazioni di trasporto dei moduli nei paesi colpiti. I costi di funzionamento delle squadre e dei mezzi di protezione civile sono sostenuti dagli Stati partecipanti.

11

La Commissione procederà, nel 2017, a una valutazione intermedia dell'applicazione della decisione.

Grafico 2

Esecuzione del bilancio UCPM (2014-2016)



[1] 2016: importi iscritti in bilancio.

Fonte: Commissione europea; analisi della Corte dei conti europea.

Estensione e approccio dell'audit

12
Scopo dell'audit era valutare se la Commissione fosse stata efficace nel facilitare, successivamente all'istituzione dell'UCPM nel 2014, il coordinamento delle risposte alle catastrofi verificatesi al di fuori dell'UE. Ciò comprendeva, in particolare, l'agevolazione del coordinamento con gli Stati partecipanti, altre istituzioni e agenzie dell'UE, le Nazioni Unite, il paese colpito e altri attori pertinenti. Gli auditor della Corte hanno esaminato come tale coordinamento sia stato posto in atto nell'ambito delle strutture e dei processi esistenti, analizzando la raccolta, la divulgazione e lo scambio di informazioni con tutte le parti interessate sopracitate.

13
I criteri di audit sono stati stabiliti sulla base delle disposizioni della decisione (cfr. paragrafo 4). L'estensione dell'audit non ha compreso le attività di prevenzione e preparazione, l'efficacia degli stessi interventi o la concezione del meccanismo.

14
Sono state selezionate, ai fini di un controllo approfondito, tre catastrofi di portata internazionale verificatesi al di fuori dell'UE per le quali era stato attivato l'UCPM[9]. La selezione è avvenuta sulla base di un insieme di criteri, fra cui il tipo e l'entità della catastrofe, il ruolo dell'UCPM, l'entità della risposta dell'UE e l'estensione geografica. Le catastrofi considerate sono state le inondazioni in Bosnia-Erzegovina (maggio 2014), lo scoppio dell'epidemia da virus Ebola nell'Africa occidentale (marzo 2014 - gennaio 2016) e il terremoto in Nepal (25 aprile 2015). Per una panoramica dettagliata delle catastrofi esaminate, si veda l'***allegato III***.

15
L'audit è stato espletato tra dicembre 2015 e maggio 2016. Gli auditor della Corte hanno incontrato rappresentanti della Commissione europea[10], del servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) — compresa la delegazione dell'UE (EUD) presso le Nazioni Unite a Ginevra — e il Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (ECDC). Hanno inoltre incontrato rappresentanti dell'Ufficio delle Nazioni Unite per il coordinamento degli affari umanitari (OCHA), dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS), del Programma alimentare mondiale (PAM) e di Médecins sans Frontières (MSF). Gli auditor hanno quindi effettuato una visita in loco in Bosnia-Erzegovina, dove hanno incontrato rappresentanti dell'ufficio del Rappresentante speciale dell'Unione europea/EUD, della forza militare dell'Unione europea (EUFOR), del Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo, nonché autorità a livello di Stato, di entità di cantone e di comune impegnate nel rispondere all'inondazione, oltre alla Croce Rossa della Bosnia-Erzegovina.

9 Nel periodo 2014-2015, vi sono state 25 richieste di assistenza provenienti da paesi esterni all'Unione. Le risposte fornite alle tre catastrofi selezionate figurano tra le più imponenti, e quindi più bisognose di un solido coordinamento.

10 Agli incontri hanno partecipato rappresentanti delle direzioni generali della Commissione Protezione civile e operazioni di aiuto umanitario europee (DG ECHO), Salute e sicurezza alimentare (DG SANTE), Cooperazione internazionale e sviluppo (DG DEVCO) e Politica di vicinato e negoziati di allargamento (DG NEAR).

Estensione e approccio dell'audit

16

Il lavoro di audit ha compreso principalmente l'esame dei documenti forniti dalla Commissione europea e dal SEAE. Gli auditor hanno avuto accesso al sistema CECIS. Tramite il questionario trasmesso e compilato da 11 paesi partecipanti, sono state raccolte le percezioni degli utenti riguardo al meccanismo e alle risposte fornite alle tre crisi. Gli auditor della Corte hanno inoltre partecipato, nell'ottobre 2015, alla conferenza indetta dalla Commissione a Lussemburgo sugli insegnamenti tratti dall'epidemia di Ebola, nonché a una sessione informativa sulla preparazione, da parte del servizio di soccorso aereo lussemburghese «Luxembourg Air Rescue», delle evacuazioni sanitarie («medevac») svoltasi nel febbraio 2016.

Osservazioni

La Commissione ha utilizzato le strutture di coordinamento poste in essere, ma alcuni strumenti avrebbero potuto essere maggiormente sfruttati

La Commissione ha attivato tempestivamente il meccanismo per rispondere alle emergenze, ma avrebbe potuto guadagnare altro tempo per la mobilitazione delle risorse sfruttando meglio la fase di preallarme

17

Quando riceve una richiesta di assistenza, la Commissione deve informarne senza indugio gli Stati partecipanti[11]. Nelle tre catastrofi esaminate, la Commissione ha segnalato la richiesta in maniera tempestiva, adempiendo in tal modo all'obbligo di informare immediatamente gli Stati partecipanti.

18

La risposta coordinata dell'UE a una catastrofe inizia ufficialmente con l'attivazione del meccanismo in seguito ad una richiesta di assistenza. È possibile, tuttavia, che la trasmissione di una richiesta sia preceduta da segnali che indicano una catastrofe imminente. In tal caso la Commissione ha la facoltà, ma non l'obbligo, di aprire un'emergenza nel sistema CECIS prima dell'attivazione della cosiddetta «modalità di preallarme». Ciò consente agli Stati partecipanti di mobilitare i propri mezzi prima della possibile attivazione. La modalità di preallarme è stata applicata in tutte e tre le catastrofi. Per le inondazioni in Bosnia-Erzegovina (che possono essere considerate un disastro a lenta insorgenza), la gravità della minaccia era già evidente nel momento in cui è stato dichiarato a livello locale lo stato di calamità naturale. La modalità di preallarme è stata però attivata il giorno successivo, solo quattro ore prima dell'attivazione ufficiale del meccanismo. Un'attivazione più rapida del preallarme avrebbe concesso un lasso di tempo maggiore per la mobilitazione delle risorse.

19

La Commissione non ha tenuto alcuna registrazione scritta dei contatti informali con gli Stati partecipanti che hanno stretti legami con il paese colpito e una buona conoscenza dello stesso. Un siffatto registro permetterebbe di monitorare il seguito dato alle attivazioni precedenti, consentendo di instaurare un approccio sistematico, risparmiando tempo prezioso nella fase di attivazione e facilitando l'individuazione degli Stati partecipanti che si trovano in una posizione favorevole per assistere il paese colpito.

11 Articolo 16, paragrafo 3, lettera a), punto i) della decisione.

Le squadre UE addette alla protezione civile hanno agevolato il coordinamento sul campo, ma vi sono state carenze nel processo di selezione dei rispettivi componenti e nell'attività di rendicontazione sul lavoro svolto in loco

20

Dopo che la parte richiedente ha accettato le offerte di assistenza degli Stati partecipanti, ogniqualvolta si profila la necessità di un coordinamento in loco da parte dell'UE, la Commissione dovrebbe costituire una squadra UE per il coordinamento e la valutazione delle operazioni di protezione civile (squadra UE di protezione civile) da inviare immediatamente nel paese colpito[12]. La squadra ha il compito di coordinare il lavoro sul campo delle varie squadre e moduli degli Stati partecipanti[13], dispensare consulenza tecnica e facilitare il coordinamento con il paese colpito. Come illustrato nell'***allegato I***, le squadre sono selezionate dalla Commissione successivamente alla nomina di esperti da parte degli Stati partecipanti; ciascuna di esse è accompagnata da un agente di collegamento inviato dalla Commissione.

21

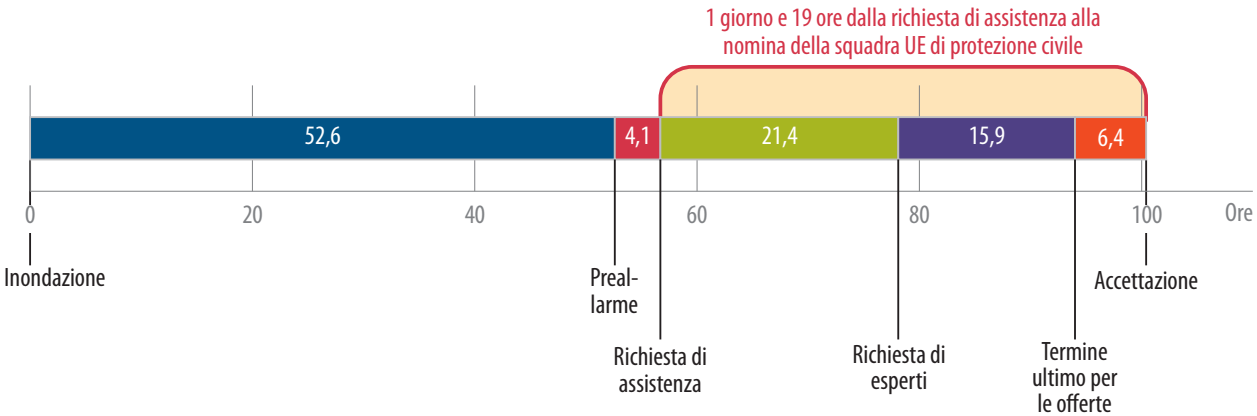
Nel caso di catastrofi al di fuori dell'Unione, lo spiegamento di squadre UE di protezione civile non è subordinato all'approvazione del paese richiedente/colpito. Al Centro di coordinamento della risposta alle emergenze (ERCC) non è quindi vietato inviare agli Stati partecipanti richieste di nomina a fronte di una richiesta di assistenza. Nel caso del Nepal e della Bosnia-Erzegovina, è stato subito chiaro che le catastrofi verificatesi erano gravi e che, di conseguenza, era assai probabile che fosse necessario il coordinamento dell'UE. Nondimeno, fra la ricezione della richiesta ufficiale di assistenza e la richiesta di nomina nel CECIS della prima squadra sono passate, per la Bosnia-Erzegovina, 21,4 ore e, per il Nepal, 22,8 ore, come risulta dal ***grafico 3*** e dal ***grafico 4***.

12 Articolo 16, paragrafo 3, lettera a), punto ii) della decisione.

13 «Potenziare la reazione europea alle catastrofi: il ruolo della protezione civile e dell'assistenza umanitaria», COM(2010) 600 definitivo del 26 ottobre 2010. I moduli possono essere costituiti da mezzi/equipaggiamento di protezione civile o da risorse umane, o da entrambi.

Grafico 3

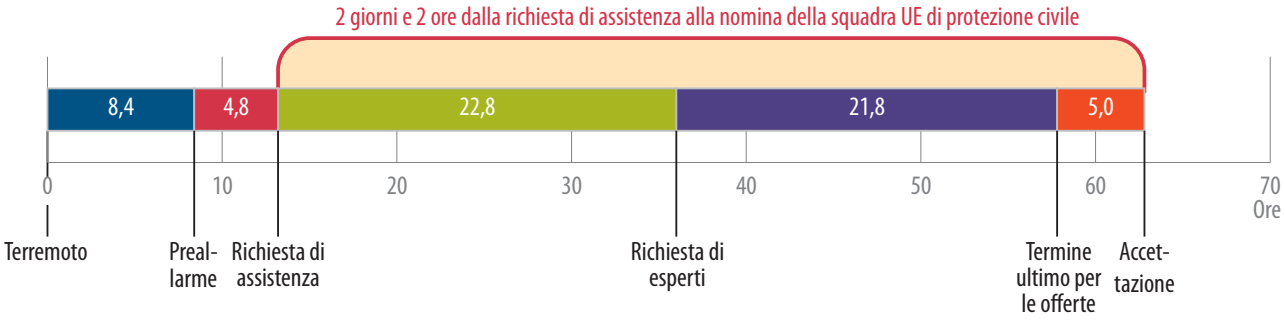
Cronistoria relativa alla selezione di esperti per la squadra UE di protezione civile — Bosnia-Erzegovina



Fonte: Corte dei conti europea.

Grafico 4

Cronistoria relativa alla selezione di esperti per la squadra UE di protezione civile — Nepal



Fonte: Corte dei conti europea.

22

Le richieste di nomina di esperti sono trasmesse tramite il CECIS con un termine ultimo stabilito di volta in volta. Il tempo a disposizione non era uniforme: in Bosnia-Erzegovina (disastro a lenta insorgenza) è stato fissato in 15,9 ore a decorrere dalla richiesta di nomina, mentre per il Nepal (catastrofe improvvisa) è stato di 21,8 ore. Gli auditor non hanno trovato alcun riscontro dell'esistenza di norme interne a tale riguardo.

23

Dopo il termine ultimo fissato per le nomine, la selezione degli esperti e l'assegnazione di risorse umane alle squadre hanno richiesto altre 5-6 ore. Benché la normativa stabilisca criteri di alto livello per la selezione di esperti, la Corte ha rilevato che non è stato utilizzato un approccio predefinito per determinare quali tipologie di esperti fossero necessarie e quanti esperti per ciascuna categoria. Gli auditor della Corte non hanno inoltre riscontrato alcun elemento che attesti l'uso di criteri predefiniti per la selezione di ciascun tipo di esperti sotto forma di checklist da usare nel processo di selezione. L'assenza di criteri chiari di selezione è stata riconosciuta in una valutazione svolta nel dicembre 2014[14], che raccomandava l'uso di «profili di competenza per la selezione delle squadre di protezione civile».

24

Una composizione standard, predefinita, della squadra, in base al tipo di calamità e alla regione colpita, permetterebbe alla Commissione di risparmiare tempo prezioso prima della trasmissione della richiesta iniziale di nomina. Per la selezione successiva fra i candidati nominati, l'uso di una checklist chiara potrebbe accelerare il processo, anche durante i periodi di capacità ridotta dell'ERCC (ad esempio durante i turni notturni o i fine settimana). In questo modo si potrebbero anche redigere elenchi ristretti di potenziali componenti della squadra prima dello scadere del termine ultimo per le nomine.

14 ICF International, *Ex-post evaluation of Civil Protection Financial Instrument and Community Civil Protection Mechanism (recast) 2007-2013*, relazione finale, 16 dicembre 2014.

25

La performance dei singoli esperti non viene valutata. Benché la valutazione degli esperti nominati dagli Stati partecipanti possa essere una questione delicata, l'adozione di un approccio strutturato in materia di valutazione e documentazione della loro performance potrebbe potenzialmente consentire un risparmio di tempo durante la procedura di selezione. Un esempio di questo processo sono le missioni di osservazione elettorale finanziate dall'UE[15], in cui vengono svolte regolarmente, per ciascun osservatore inviato dallo Stato membro, valutazioni *inter pares* per «conservare una traccia della qualità delle loro prestazioni professionali e del comportamento individuale durante una missione di osservazione elettorale al fine di facilitare ulteriormente e migliorare il processo di selezione condotto dagli Stati membri e dalla Commissione europea» [*traduzione della Corte*][16].

26

La Commissione dovrebbe sostenere le valutazioni delle necessità comuni tramite la presenza di esperti della squadra UE di protezione civile e/o fornire consulenza sull'assistenza richiesta a fronte di tali necessità[17]. Quando il richiedente l'assistenza (il paese colpito o un organismo delle Nazioni Unite) esprime delle necessità, l'ERCC fa in modo che tramite il CECIS siano portate a conoscenza di tutti gli Stati partecipanti. Vi sono inoltre elementi che attestano chiaramente la partecipazione di membri della squadra UE di protezione civile a vari esercizi di valutazione in loco. Laddove i membri della squadra UE siano integrati in squadre UNDAC dell'OCHA, come nel caso del Nepal, le valutazioni comuni vengono di norma effettuate attraverso le Nazioni Unite. Tuttavia, una conseguenza non intenzionale di questa integrazione è che limita la possibilità di individuare il singolo contributo dell'UE alle valutazioni (cfr. anche i paragrafi 41-45).

Foto 2

Esperti dell'UE in visita a Katmandu e all'ospedale dopo il terremoto

© EU/ECHO/Pierre Prakash, 2015.

15 Strumento europeo per la democrazia e i diritti umani.

16 *Guidelines for EU Election Observer Evaluation* (Linee guida per la valutazione degli osservatori elettorali dell'UE) (FPI 4), pag. 1, primo paragrafo.

17 Articolo 16, terzo paragrafo, lettera a), punti ii) e v) e articolo 16, terzo paragrafo, lettera b).

27
Anche laddove il coordinamento UE non era pienamente integrato con quello dell'ONU, come nel caso della Bosnia-Erzegovina, gli auditor della Corte hanno riscontrato pochi elementi che indicassero un nesso causale fra le valutazioni delle necessità svolte in loco dalla squadra di protezione civile dell'UE e gli elenchi specifici delle necessità trasmessi agli Stati partecipanti. La qualità dell'informativa variava fra le squadre UE di protezione civile, ma in generale era focalizzata sulla condivisione delle informazioni e sulle attività pianificate e completate. I rapporti giornalieri non contenevano sezioni riservate all'identificazione dei bisogni e alle azioni concrete intraprese per farvi fronte.

Nonostante il pool volontario fosse ancora di utilità limitata all'epoca delle crisi esaminate, la Commissione si è adoperata per ampliarne la sfera di azione

All'epoca delle crisi in esame, il pool volontario era di scarsa utilità.

28
I doveri della Commissione nei confronti degli Stati partecipanti comprendono la formulazione tempestiva di raccomandazioni basate sulle esigenze riscontrate in loco e la richiesta ad essi rivolta di inviare risorse specifiche[18]. Se vuole formulare raccomandazioni pertinenti al riguardo, la Commissione deve essere consapevole delle risorse disponibili per un invio immediato.

29
All'epoca delle calamità esaminate, era stato registrato nel pool volontario solo un numero molto limitato di mezzi. Di conseguenza, la Commissione non era, in generale, in grado di formulare raccomandazioni per l'invio di mezzi né di chiedere agli Stati partecipanti di mettere a disposizione capacità del pool volontario.

30
Nell'ottobre 2015, un anno dopo il lancio del pool volontario, vi erano registrati solo alcuni moduli. Secondo gli Stati partecipanti interpellati, all'origine del lento sviluppo del pool vi era principalmente il pesante onere amministrativo connesso alla registrazione e alla certificazione delle unità e/o dei moduli di risposta, che, in alcuni casi, può anche comportare ulteriori disposizioni amministrative a livello nazionale.

18 Articolo 16, paragrafo 3, lettera b) della decisione.

La Commissione ha svolto un ruolo attivo nell'ampliare le capacità del pool volontario

31

La necessità di un servizio di evacuazione sanitaria per il personale sanitario e gli operatori umanitari impegnati sul campo è stata evidenziata da numerosi attori con l'aggravarsi dell'epidemia di Ebola. Il quadro giuridico[19] prevedeva unicamente un servizio più generale per l'»evacuazione sanitaria delle vittime di una catastrofe con mezzi aerei»[20], ma non un servizio atto, nello specifico, a evacuare personale sanitario o operatori umanitari (potenzialmente) contagiati. Ciononostante, la Commissione ha svolto un ruolo attivo, propugnando un approccio flessibile e ulteriori capacità da includere nel pool volontario. Sebbene l'OMS fosse l'unica parte autorizzata a richiedere evacuazioni sanitarie («medevac»), l'ERCC ha svolto un ruolo importante, fungendo da camera di compensazione, rispondendo alle domande rivolte dai portatori di interessi in varie fasi del processo medevac (OMS, Stati partecipanti, agenzie delle Nazioni Unite, ONG ecc.), e mettendo a disposizione gli aerei del pool volontario. Il coordinamento e la collaborazione necessarie a sviluppare queste capacità sono descritte più approfonditamente nel paragrafo 66.

32

Quale risposta diretta alla penuria di personale sanitario durante l'epidemia di Ebola, la Commissione ha istituito una nuova componente del pool volontario, ossia un Corpo medico europeo, al fine di mobilitare esperti nel campo medico e della sanità pubblica e squadre incaricate delle operazioni di preparazione e risposta all'interno e all'esterno dell'UE[21].

33

L'ECDC ha apportato un importante contributo alla risposta dell'UE all'epidemia di Ebola grazie alle sue «valutazioni rapide dei rischi» e al coordinamento dell'invio di esperti epidemiologi dell'ECDC e degli Stati membri nelle regioni colpite (sebbene ciò sia avvenuto perlopiù dopo il picco di casi, come indicato nell'***allegato IV***). Il regolamento istitutivo dell'ECDC[22] non vieta al Centro di inviare epidemiologi in paesi al di fuori dell'UE. Le disposizioni finanziarie e amministrative vigenti presso l'ECDC e fra questo e la Commissione non si prestano però a spiegamenti su vasta scala al di fuori dell'UE, in particolare attraverso l'UCPM. L'ECDC non dispone di personale chiave e di processi in grado di supportare spiegamenti sostenibili e, poiché il suo mandato è incentrato principalmente sulle potenziali minacce che incombono sull'UE, non sono ancora state messe a disposizione risorse di bilancio ad hoc per sostenere questo tipo di operazioni al di fuori dell'Unione. In assenza di un apposito meccanismo UE per l'invio di epidemiologi, sono stati messi a disposizione esperti tramite la rete globale di allarme e risposta dell'OMS. In base al capitolato relativo a tali spiegamenti, tuttavia, vigevano restrizioni in materia di informativa e gli esperti non potevano riferire direttamente all'ECDC e alla Commissione.

19 Decisione di esecuzione della Commissione 2014/762/UE del 16 ottobre 2014 recante modalità d'esecuzione della decisione n. 1313/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio su un meccanismo unionale di protezione civile e che abroga le decisioni 2004/277/CE, Euratom e 2007/606/CE, Euratom (GU L 320 del 6.11.2014, pag. 1).

20 Allegato II, paragrafo 10 della decisione di esecuzione.

21 Tale componente è operativa dall'inizio del 2016 e nel maggio 2016 è stata mobilitata una squadra comprendente epidemiologi dell'ECDC per rispondere alla comparsa di un focolaio di febbre gialla in Africa.

22 Regolamento (CE) n. 851/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, con il quale si crea un Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (GU L 142 del 30.4.2004, pag. 1).

Le squadre UE per la protezione civile hanno beneficiato di un sostegno sostanziale da parte delle delegazioni dell'UE

34
La delegazione UE (EUD) nel paese colpito ha l'obbligo di fornire supporto logistico alle squadre UE di protezione civile, le quali, in cambio, dovrebbero essere in collegamento con la delegazione[23]. In tutte le crisi esaminate, le EUD hanno fornito — nei limiti delle capacità disponibili — un sostegno cospicuo in termini di logistica, istruzioni in materia di sicurezza, facilitazione degli incontri con le autorità locali, consulenza e servizi di interpretazione con personale locale[24].

35
Gli auditor hanno riscontrato che vi è stata una collaborazione efficace fra gli esperti della squadra UE di protezione civile e quelli delle delegazioni UE. Le squadre UE di protezione civile hanno condiviso regolarmente informazioni con il personale delle delegazioni UE e hanno usato le sedi delle delegazioni come base per le proprie operazioni, in cui hanno tenuto riunioni di coordinamento periodiche.

36
In Bosnia-Erzegovina, le autorità nazionali hanno chiesto alla missione EUFOR Althea nell'ambito della politica di sicurezza e di difesa comune di fornire la prima risposta di sostegno all'emergenza. La Commissione ha coinvolto, sin dall'inizio, l'EUFOR nelle riunioni di coordinamento organizzate dall'ERCC, affinché fornisse informazioni sulle azioni da essa intraprese. Il coordinamento sul campo fra la squadra UE di protezione civile e l'EUFOR è stato principalmente facilitato dall'ufficio del rappresentante speciale EUD/UE, che ha coordinato anche le attività dei vari attori dell'UE e le missioni degli Stati membri. In questo contesto, la squadra UE di protezione civile ha ricevuto un'assistenza diretta dall'EUFOR tramite la fornitura di un elicottero, che è stato poi utilizzato per condurre una valutazione aerea della situazione e una visita in loco.

37
I livelli di consapevolezza in merito a quali capacità potesse offrire l'UCPM o con quali modalità i paesi colpiti dovessero richiederne l'assistenza non erano gli stessi nelle delegazioni UE presenti nei paesi colpiti. Presso le delegazioni UE non vi sono punti focali che si occupano espressamente di protezione civile. Mentre la delegazione UE in Bosnia-Erzegovina aveva già acquisito, in precedenza, una certa esperienza in materia di attivazione del meccanismo, nel momento in cui è scoppiata la crisi le delegazioni UE nei paesi colpiti dall'epidemia di Ebola avevano una scarsa conoscenza delle possibilità offerte dall'UCPM, malgrado la nota trasmessa dalla DG ECHO nel 2012[25]. In occasione della riunione del comitato per la sicurezza sanitaria svoltasi nell'agosto 2014, la DG ECHO ha informato gli Stati membri di aver contattato, di sua iniziativa, i paesi colpiti; gli auditor della Corte, però, non sono riusciti ad ottenere prove dirette delle azioni proattive intraprese dalla Commissione, direttamente o tramite il SEAE, per incoraggiare i paesi colpiti a richiedere l'attivazione.

23 Articolo 16, paragrafo 5 della decisione.

24 In Nepal, due mesi prima del terremoto, il capo della delegazione UE aveva segnalato il livello inadeguato di preparazione della stessa delegazione nel caso si fosse verificato il peggior scenario possibile. Benché la catastrofe abbia avuto dimensioni considerevoli, l'impatto è stato comunque meno grave di quello ipotizzato nel peggior scenario e la delegazione UE è stata pertanto in grado di fornire il supporto necessario alla squadra UE di protezione civile.

25 Nel 2012 e alla fine del 2014, la Commissione ha trasmesso delle note ai capi delle delegazioni UE in cui spiega il funzionamento dell'UCPM e come i paesi colpiti possano richiedere assistenza.

La Commissione si è servita della rete ECHO sul territorio, ma si potrebbe cercare di ottenere maggiori sinergie in materia di protezione civile

38
Una volta che il meccanismo è stato attivato, la Commissione dovrebbe perseguire sinergie fra l'UCPM e altri strumenti UE, in particolare con gli aiuti umanitari dell'UE[26]. Le modalità di applicazione della decisione della Commissione non trattano esplicitamente delle sinergie e la Commissione non ha individuato le misure pratiche necessarie per conseguirle. Nell'analizzare le tre catastrofi, gli auditor della Corte hanno rilevato gli sforzi compiuti ai fini del coordinamento e del collegamento con altri strumenti, specie con gli aiuti umanitari e gli aiuti allo sviluppo, benché tali sforzi siano stati compiuti principalmente in maniera puntuale.

39
In tutti e tre i casi esaminati, gli esperti della rete ECHO sul territorio sono stati inviati in loco contemporaneamente alle squadre UE di protezione civile e ai moduli, per fornire informazioni all'ERCC e partecipare alle riunioni di coordinamento. In questo modo, la Commissione ha fatto buon uso della rete esistente nella propria risposta globale.

40
Le potenziali sinergie fra la protezione civile e le aree di assistenza umanitaria non sono state, però, pienamente sfruttate. Il personale della rete della DG ECHO sul territorio è esperto del sistema di aiuti umanitari dell'ONU ma, in generale, non è stato addestrato in materia di protezione civile. Nella sua relazione sugli insegnamenti tratti riguardo al Nepal, la Commissione ha riconosciuto che la protezione civile potrebbe avvalersi maggiormente e/o più rapidamente, ai fini delle valutazioni, della rete di partner impegnati negli aiuti umanitari.

La Commissione ha rispettato il ruolo guida dell'Ufficio per il coordinamento degli affari umanitari (OCHA) delle Nazioni Unite e ha adottato strutture di coordinamento flessibili in linea con l'organizzazione generale delle Nazioni Unite

41
In base al quadro giuridico, le attività di coordinamento della Commissione dovrebbero essere pienamente integrate negli sforzi di coordinamento generale profusi dall'OCHA delle Nazioni Unite e rispettare il ruolo-guida di quest'ultimo[27]. Benché la piena integrazione non sia ulteriormente definita, il progetto di linee-guida operative per la cooperazione sul campo fra le squadre UE di protezione civile e UNDAC citano tre ambiti in cui la piena integrazione è possibile e auspicabile, ossia la valutazione, il coordinamento e la gestione delle informazioni[28].

26 Articolo 16, paragrafo 11 della decisione.

27 Articolo 16, paragrafo 2 della decisione. L'obbligo relativo all'integrazione del coordinamento si applica esclusivamente all'OCHA, non ad altre organizzazioni delle Nazioni Unite.

28 *Draft operational guidelines for field cooperation between EU civil protection and UNDAC teams: Civil Protection Committee, Information Exchange on Ongoing Activities* 21-22 ottobre 2009.

42
In pratica, il grado di integrazione nel sistema delle Nazioni Unite rientra in un ampio spettro. Vi potrebbero essere missioni di valutazione congiunte UE/UNDAC, squadre UE di protezione civile integrate nel Centro di coordinamento delle operazioni sul campo (OSOCC) istituito dall'UNDAC, squadre parallele UE e UNDAC, o nessuna squadra UNDAC; non esiste un approccio valido per qualsiasi circostanza. Fino a che punto le squadre UE di protezione civile si inseriranno efficacemente nella struttura di coordinamento globale dipende fortemente dal contesto: più il contributo dell'UE alle operazioni di soccorso è cospicuo, più aumenta la necessità di un forte coordinamento da parte dell'UE.

43
Lo confermano le diversissime strutture di coordinamento poste in atto con le Nazioni Unite per le tre catastrofi esaminate. In Bosnia-Erzegovina, a causa dell'assenza di una squadra UNDAC, il coordinatore residente delle Nazioni Unite e il capo delegazione dell'UE e/o il rappresentante speciale dell'Unione europea (RSUE) hanno convenuto, in maniera informale, di assegnare alla squadra UE di protezione civile la responsabilità di coordinare l'assistenza in materia di protezione civile in procinto di essere fornita. Al contempo, l'UE ha rispettato il ruolo guida dell'ONU nel coordinamento dell'aiuto umanitario tramite il sistema a grappolo (*cluster system)*[29] stabilito dal programma di sviluppo delle Nazioni Unite in Bosnia-Erzegovina. In Nepal, le squadre UE di protezione civile sono state integrate nella struttura dell'OSOCC e del sistema a grappolo delle Nazioni Unite. Durante l'epidemia di Ebola, gli esperti dell'UE sono stati distaccati presso le squadre UNDAC come membri associati. Pur trattandosi di casi diversi, la Corte ha rilevato che in tutti e tre i casi la Commissione ha rispettato il ruolo-guida delle Nazioni Unite.

44
A causa dell'integrazione di esperti UE di protezione civile nella struttura OSOCC delle Nazioni Unite, è stato difficile per gli auditor della Corte identificare chiaramente e distintamente il contributo dell'UE agli sforzi di coordinamento globale e il relativo valore aggiunto. Sebbene le relazioni di attività della squadra UE di protezione civile abbiano evidenziato un contatto regolare con i moduli spiegati tramite l'UCPM e fornito informazioni di prima mano per l'ERCC e gli Stati partecipanti, i moduli sono stati coordinati principalmente attraverso il sistema delle Nazioni Unite (ad esempio, attribuzione di aree di intervento o di compiti concreti).

45
Benché gli agenti di collegamento e gli esperti UE per la protezione civile provenienti da meccanismi regionali come l'UCPM possano essere distaccati presso l'OSOCC, la loro integrazione non fornisce alle organizzazioni regionali una base sufficiente per facilitare il coordinamento operativo per i propri membri[30]. Nel 2016, la Commissione è stata quindi incaricata dalle Nazioni Unite di definire con maggior precisione un ruolo specifico per i meccanismi di coordinamento regionale nell'ambito delle operazioni dell'OSOCC. Lo scopo è di migliorare il coordinamento operativo fra i propri membri, consentendo di effettuare in comune un maggior numero di analisi situazionali e di valutazioni dei bisogni[31].

29 I grappoli (*cluster*) sono gruppi di organizzazioni umanitarie, facenti capo o meno alle Nazioni Unite, in ciascuno dei principali settori dell'azione umanitaria, come ad esempio l'approvvigionamento idrico e la sanità. Essi vengono creati in presenza di evidenti necessità umanitarie in un dato settore, quando intervengono più soggetti nei vari settori e quando le autorità nazionali necessitano di supporto in materia di coordinamento.

30 DG ECHO, 2016, «*A new role for regional coordination mechanisms in the framework of the OSOCC*», documento di discussione per la settimana delle reti e dei partenariati umanitari *Humanitarian Networks and Partnership Week*, Ginevra 2-5 febbraio.

31 Ibid.

46
La cooperazione è fortemente basata su un livello di fiducia elevato, ragion per cui i rapporti interpersonali svolgono un ruolo importante. La Commissione ha riconosciuto, tuttavia, la necessità di formalizzare i propri rapporti con l'OCHA e altre agenzie ONU per rafforzare la cooperazione e il coordinamento in materia di preparazione e risposta alle catastrofi. Dal 2015, ha firmato accordi formali di cooperazione con l'OCHA delle Nazioni Unite e con il PAM e sono previsti altri accordi con l'OMS e l'OIM.

La Commissione ha preso provvedimenti per agevolare la transizione verso la fase di ripresa

47
Verso la fine di una calamità, nella fase di chiusura dell'intervento di protezione civile, la Commissione ha l'obbligo di facilitare un ordinato passaggio delle consegne fra tutti gli attori interessati[32]. Per tutte le tre catastrofi, sono state indette riunioni per il passaggio delle consegne, al fine di assicurare una transizione armoniosa verso l'aiuto umanitario e/o un ulteriore investimento (cfr. ***riquadro 2***).

48
Per le tre catastrofi esaminate, sono state effettuate congiuntamente, dalle Nazioni Unite, dalla Banca mondiale e dalla Commissione europea, valutazioni dei bisogni postcalamità. Successivamente alle inondazioni in Bosnia-Erzegovina, l'ERCC ha partecipato attivamente alla selezione di esperti per la valutazione delle necessità di risanamento e ha svolto una missione preparatoria correlata. La DG ECHO ha inoltre collaborato strettamente con la DG NEAR in vista della conferenza internazionale dei donatori tenutasi nel luglio 2014.

32 Articolo 16, paragrafo 3, lettera e) della decisione.

Riquadro 2

Coordinare la transizione verso la fase di ripresa in Bosnia-Erzegovina

Il modulo austriaco per la purificazione dell'acqua nel cantone di Posavina in Bosnia-Erzegovina costituisce un buon esempio di passaggio accurato delle consegne. A fronte della progressiva conclusione di un'assistenza, la squadra UE di protezione civile ha collaborato con il gruppo di lavoro locale — in cui erano rappresentati amministrazioni locali, fornitori di acqua, squadre internazionali e diverse ONG — per convenire una strategia di approvvigionamento di acqua potabile fintanto che un numero sufficiente di pozzi non fosse stato controllato e, se necessario, ripulito. Ciò ha richiesto la permanenza, per altri due mesi, della squadra austriaca. La grande capacità di quest'ultima ha permesso il ritiro progressivo delle altre squadre, assicurando al contempo che il gruppo di lavoro fosse collegato al grappolo nazionale WASH guidato dall'UNICEF[33].

33 Approvvigionamento idrico, servizi igienico-sanitari e igiene.

La Commissione ha stabilito un quadro per la raccolta, la diffusione e lo scambio di informazioni, ma la rendicontazione del lavoro svolto può essere migliorata

La piattaforma di comunicazione CECIS della Commissione è utile per lo scambio di informazioni, ma sono necessari ulteriori miglioramenti per potenziarne l'impatto

49
La condivisione delle informazioni è alla base dell'UCPM ed è essenziale per un coordinamento efficace. È facilitata dallo strumento fondamentale di comunicazione dell'ERCC, ossia la piattaforma centrale CECIS, che fornisce aggiornamenti tempestivi sulle emergenze distribuendo prodotti informativi e tracciando una panoramica generale dell'assistenza richiesta, offerta, accettata o respinta.

50
Tale panoramica è un elemento fondamentale del sistema CECIS nell'ambito della risposta a una catastrofe e gli Stati partecipanti hanno dichiarato espressamente di apprezzarla. Riguardo a tale quadro generale, gli auditor della Corte hanno tuttavia rilevato un possibile margine di miglioramento, tanto nella presentazione quanto nella sua efficiente compilazione. Ad esempio, sebbene l'applicazione offra una sintesi delle richieste e delle offerte, non mostra il totale delle offerte accettate e dei bisogni insoddisfatti per richiesta, né mostra lo stato della richiesta. Le richieste che sono già state soddisfatte possono essere distinte da quelle ancora in attesta di un'offerta, ma tale informazione può essere ottenuta solo manualmente, il che può essere disagevole quando il volume delle richieste è elevato. Tali limitazioni rendono la sintesi complessa alla lettura e pregiudicano la capacità dell'ERCC di fornire agli Stati partecipanti una visione centrale in tempo reale. Gli Stati partecipanti hanno confermato che si tratta di un limite significativo.

51
Tener traccia di tutti i contributi, finanziari e in natura, in una situazione di crisi sfacettata (come l'epidemia di Ebola), in cui l'assistenza prestata dalla protezione civile e gli aiuti umanitari spesso si sovrappongono, rappresenta un'ulteriore sfida. Nella sua relazione sugli insegnamenti tratti riguardo all'epidemia di Ebola, la Commissione ha evidenziato alcune debolezze in EDRIS[34] e descritto le azioni immediate intraprese per attenuarle. Nell'aprile 2016, la Commissione ha consentito il collegamento in tempo reale fra EDRIS e CECIS al fine di fornire una panoramica consolidata dell'assistenza prestata dalla protezione civile e degli aiuti umanitari. Questa funzione non era disponibile al momento dell'audit e, pertanto, gli auditor della Corte non hanno potuto valutarne l'utilità.

34 Sistema d'informazione europeo sulla risposta alle emergenze e alle catastrofi (EDRIS). EDRIS è un sistema di informazione via web usato per individuare i contributi dell'UE in termini di aiuti umanitari. EDRIS non fa parte dell'UCPM.

52
L'assenza di un accesso mobile a CECIS costituisce un limite importante per le squadre UE di protezione civile inviate sul campo. Un accesso semplificato, in sola lettura, alla sintesi delle richieste e delle offerte (cfr. paragrafo 50) potrebbe consentire di avere una panoramica completa delle offerte UE accettate e pendenti, il che permetterebbe alla squadra di facilitare ulteriormente il coordinamento sul campo.

53
I messaggi scambiati fra l'ERCC e gli Stati partecipanti — che possono essere centinaia nel caso di una catastrofe — possono essere filtrati nel registro CECIS, ma con difficoltà. Dall'analisi svolta dagli auditor della Corte su tale registro è emerso che non viene fatta distinzione fra messaggi operativi e comunicazioni amministrative[35], il che può ostacolare il rapido follow-up di importanti questioni operative. Un audit interno svolto dalla Commissione su CECIS nel 2012 ha evidenziato il sottoutilizzo del sistema di filtraggio, specialmente da parte degli Stati partecipanti, e raccomandato una campagna di sensibilizzazione rivolta agli ufficiali di servizio ERCC e agli Stati partecipanti. Nonostante la campagna suddetta sia in corso, la situazione rimane perlopiù immutata.

54
L'attuale procedura per la presentazione di richieste di sostegno relative ai trasporti è fortemente manuale e pertanto dispendiosa in termini di tempo, sia per l'ERCC che per gli Stati partecipanti. Si tratta di un onere amministrativo non necessario, specie in concomitanza con l'insorgere di una crisi. Informazioni utili sull'invio dell'assistenza (orario di partenza e di arrivo ecc.) rimangono bloccate in moduli cartacei anziché essere registrate nella banca dati CECIS, rendendola inutilizzabile da parte del sistema per la produzione di relazioni e prospetti sui trasporti.

Sono stati ampiamente condivisi prodotti informativi e mappe che, stando ad alcune indicazioni, si sono rivelati utili

55
La Commissione dovrebbe condividere con tutti i partner pertinenti valutazioni e analisi[36]. Per tutte e tre le catastrofi esaminate, gli auditor hanno rilevato elementi sufficienti da cui risulta che la Commissione aveva condiviso valutazioni e analisi con gli Stati partecipanti pubblicando regolarmente in CECIS messaggi in materia di protezione civile, rapporti sulla situazione e informazioni «flash» sulla crisi.

35 Esistono, ad esempio, diversi tipi di comunicazioni: importanti messaggi operativi (come richieste di assistenza o dettagli logistici pertinenti), comunicazioni amministrative (richieste di cofinanziamento dei trasporti e sovvenzioni), relazioni e verbali di riunioni.

36 Articolo 16, paragrafo 3, lettera a), punto iii) della decisione.

56
Il servizio di gestione delle emergenze Copernicus della Commissione, che fornisce informazioni geo-spaziali ottenute mediante telerilevamento satellitare, è stato attivato per tutte e tre le catastrofi. La produzione di mappe è stata coordinata con l'apposito servizio delle Nazioni Unite, UNOSAT[37], e gli auditor non hanno riscontrato casi di duplicazione degli sforzi. Le mappe prodotte da Copernicus erano disponibili sul sito Internet di Copernicus accessibile al pubblico[38].

57
Se per ciascuna catastrofe esaminata sono state prodotte mappe in abbondanza, riuscire a documentarne la pertinenza nella fase intermedia della risposta è, di per sé, arduo. Gli auditor, tuttavia, hanno riscontrato un esempio in cui una mappa di Copernicus ha contribuito direttamente al processo decisionale durante le inondazioni in Bosnia-Erzegovina (cfr. ***riquadro 3***).

La Commissione ha organizzato riunioni inclusive al fine di promuovere lo scambio di informazioni con organismi dell'UE e una prestazione coerente dell'assistenza

58
La Commissione è tenuta a condividere le proprie valutazioni e analisi non solo con i propri partner di protezione civile ma anche con il SEAE, garantendo in tal modo la coerenza fra le operazioni di protezione civile e i rapporti generali dell'Unione con il paese colpito[39]. La Commissione può inoltre intraprendere altre necessarie azioni complementari e di supporto per garantire la coerenza nella prestazione dell'assistenza[40]. Per le tre catastrofi esaminate, la DG ECHO ha organizzato riunioni di coordinamento fra i servizi interessati per tutte le DG e le agenzie UE competenti, nonché per il SEAE[41], servendosi dell'ERCC come di una piattaforma centrale per la convocazione. Gli elementi probatori raccolti fanno pensare che tali riunioni siano state inclusive e che abbiano cercato di mitigare il rischio di sovrapposizioni e/o duplicazioni nella risposta dell'UE.

37 Gli auditor hanno riscontrato l'esistenza di un dialogo fra Unosat ed ERCC, i quali hanno accesso ai reciproci strumenti.

38 http://emergency.copernicus.eu/mapping/

39 Articolo 16, paragrafo 3, lettera a), punto iii) e articolo 16, paragrafo 4, della decisione.

40 Articolo 16, paragrafo 8 della decisione.

41 Bosnia-Erzegovina: DG NEAR ed EUFOR; Ebola: DG DEVCO, FPI, DG SANTE, DG MOVE, RTD, ECDC, Eurocontrol; Nepal: DG DEVCO e FPI.

Riquadro 3

La mappa elaborata da Copernicus ha contribuito a migliorare il processo decisionale in Bosnia-Erzegovina

Nel maggio 2014, il comune di Odžak, situato nel cantone della Posavina nella Bosnia-Erzegovina settentrionale, è stato gravemente colpito dall'esondazione del fiume Sava. Il 26 maggio 2014, la squadra danese, di stanza a Modriča, era pronta a pompare l'acqua in una parte di Odžak particolarmente colpita. In un secondo tempo, quando la stazione di pompaggio è stata ripristinata con l'aiuto di ingegneri locali e tecnici danesi, la squadra danese e quella tedesca hanno valutato assieme l'area in questione, utilizzando mappe fornite dal servizio di mappatura dell'UE, Copernicus. Le mappe, messe a disposizione dal Centro di coordinamento delle operazioni sul campo dell'UE, situato presso lo stadio di calcio di Orašje, sono state usate per determinare lo spessore del fango e lo stato del terreno sottostante. Si è concluso che si sarebbe potuto semplicemente scavare più profondamente in sicurezza, lasciando che l'acqua penetrasse nel terreno, piuttosto che optare per un intervento di pompaggio che avrebbe richiesto più tempo. La scelta di scavare ha inoltre scongiurato la necessità di riversare altrove l'acqua dopo il pompaggio. Senza la mappa in questione, la squadra non sarebbe stata in grado di valutare correttamente la situazione e con tutta probabilità non avrebbe corso il rischio di scavare anziché pompare.

59
Sin dall'inizio delle crisi analizzate, la Commissione ha coinvolto il SEAE (tanto la sede centrale quanto le delegazioni UE) invitandolo a partecipare alle riunioni di coordinamento e allo scambio di informazioni. Di fatto, l'ERCC era in contatto con il SEAE prima ancora di ciascuna attivazione ufficiale del meccanismo unionale. In nessuna delle catastrofi esaminate, gli Stati membri hanno chiesto l'attivazione dell'UCPM per ottenere un sostegno a titolo di protezione civile per l'assistenza consolare. Nel caso del Nepal, tuttavia, il SEAE ha attivato il proprio strumento consolare online (CoOL) per condividere informazioni con gli Stati membri e con l'ERCC; la DG ECHO ha perlopiù fornito al SEAE informazioni di volo in base alle panoramiche di cui disponeva in CECIS[42].

60
In generale, il coordinamento e la collaborazione fra i servizi della Commissione hanno funzionato bene. La DG DEVCO ha dimostrato flessibilità nel fornire, in una fase precoce, aiuti umanitari supplementari alla DG ECHO durante l'epidemia di Ebola tramite la riassegnazione di finanziamenti provenienti dalla riserva B del FES, nonché il rapido invio dei propri laboratori mobili CBRN. Inoltre, la DG ECHO si è strettamente coordinata con la DG DEVCO per la conferenza di alto livello tenutasi nel marzo 2015, durante l'epidemia di Ebola.

Fungendo da forum per lo scambio di informazioni, la task force Ebola ha aggiunto valore alla risposta, ma avrebbe dovuto essere istituita prima

61
L'epidemia di Ebola nell'Africa occidentale è stata una catastrofe atipica dal punto di vista dell'UCPM. La Commissione e le agenzie UE hanno reagito rapidamente alle prime segnalazioni dell'epidemia: l'ECDC ha diffuso la sua prima rapida valutazione dei rischi al riguardo nel marzo 2014; il Laboratorio mobile europeo è stato inviato nella regione in aprile; fra aprile e agosto 2014, la questione dell'epidemia è stata più volte affrontata in seno al comitato per la sicurezza sanitaria e per alcuni partner fondamentali della DG ECHO sono stati rapidamente messi a disposizione finanziamenti. La risposta iniziale mancava tuttavia di un approccio strategico e non è stato deciso chi se ne sarebbe occupato. Con l'aggravarsi della crisi e dopo la dichiarazione, l'8 agosto 2014, dell'emergenza sanitaria pubblica di rilevanza internazionale da parte dell'OMS, sono state indette riunioni di coordinamento, benché spesso non fossero focalizzate sui risultati e mancassero pertanto punti su un'azione chiara e sul relativo follow-up.

42 Nel 2013, una missione esplorativa congiunta ECHO-SEAE in Nepal ha raccomandato un piano di preparazione congiunto per rafforzare il coordinamento su questioni di competenza consolare (raccomandazione ribadita in una missione di follow-up svolta nel 2014). Benché questa missione specifica e proattiva sia un esempio di buona prassi, il piano di preparazione non è mai stato elaborato.

62
Una task force Ebola (ETF) è stata costituita in ottobre, dopo circa sei settimane dall'appello del Consiglio europeo, il 30 agosto 2014, volto a rafforzare il coordinamento e ad adottare un quadro di risposta globale. Tale quadro, definito durante il mese di settembre, ha subito numerose revisioni nelle settimane successive. Tutto ciò si è svolto a diversi mesi di distanza dal focolaio iniziale. Alla fine di ottobre, il Commissario per gli aiuti umanitari e la gestione delle crisi è stato nominato dal Consiglio europeo coordinatore UE per l'Ebola, con il compito di provvedere al coordinamento politico.

63
Il coordinatore ha svolto un ruolo importante nell'attirare l'attenzione degli Stati membri su interventi cruciali e sul sostegno necessario per intensificare la risposta (ad esempio, organizzando una visita congiunta nell'Africa occidentale nell'ottobre 2014, incontri ad alto livello e la Conferenza dei donatori svoltasi a Bruxelles nel marzo 2015). Come indicato nell'***allegato V***, questi sviluppi — per quanto necessari — sono intervenuti dopo che il numero di casi aveva già raggiunto il suo livello massimo.

64
La costituzione della task force Ebola — ospitata dall'ERCC — è stata accolta con favore da tutte le parti interessate come un passo importante verso il rafforzamento del coordinamento e lo sviluppo della risposta dell'UE. Il mandato della task force era, per sua natura, operativo, e comprendeva l'assicurare la complementarità e l'individuazione di sinergie. L'approccio era inclusivo: oltre ad altri servizi della Commissione, hanno partecipato alle riunioni della task force Ebola il SEAE, agenzie UE, il segretariato del Consiglio e gli Stati membri (compresi alcuni coordinatori nazionali per l'Ebola), nonché rappresentanti di OMS, OCHA, PAM, UNICEF, del Partenariato internazionale per la salute (IHP)[43] e di diverse ONG impegnate in prima linea nella risposta. Secondo numerosi attori, gli aggiornamenti in tempo reale sulla situazione comunicati dalle delegazioni UE e dai rappresentanti della rete della DG ECHO sul territorio sono stati particolarmente preziosi. Gli auditor della Corte hanno constatato che la task force Ebola è servita principalmente da piattaforma per lo scambio di informazioni al fine di promuovere il coordinamento, più che da organo decisionale.

65
Nonostante alcune debolezze nella gestione delle informazioni (sovraccarico di informazioni, liste di distribuzione non sempre aggiornate), la task force Ebola ha contribuito ad assicurare un maggior coordinamento e un'attuazione della risposta più coerente. Valgano al riguardo tre esempi:

a) durante alcune discussioni in seno all'ETF è emerso che era in corso l'organizzazione, per la fine di ottobre 2014, di due diverse missioni sul campo da parte del SEAE e della Commissione (DG ECHO, DEVCO, SANCO ed FPI). Sono stati allora presi provvedimenti per ridurre il rischio di sovrapposizioni e duplicazioni tramite la presentazione di un rapporto di missione congiunto.

43 Il Partenariato internazionale per la salute (IHP) è una rete di cui fanno parte sette agenzie europee per la gestione dell'emergenza. Pur essendo, al contempo, Stati partecipanti al meccanismo unionale, i paesi membri dell'IHP hanno presentato alla task force le proprie attività come membri IHP.

b) La DG SANTE è riuscita a trasmettere le informazioni condivise nella task force al comitato per la sicurezza sanitaria, nonché ad aiutare a pianificare e strutturare i seminari organizzati dalle DG SANTE ed ECHO (concernenti, ad esempio, questioni attinenti alla sicurezza e al controllo e il Corpo medico europeo).

c) Il personale ECDC e gli epidemiologi impegnati nei programmi di borse di studio ECDC sono stati distaccati tramite la rete globale di allarme e risposta dell'OMS (GOARNS) come supporto alle indagini epidemiologiche svolte a livello di distretto, che comprendevano la rilevazione di casi e la ricerca di contatti. Benché si ritenesse che, nel complesso, la cooperazione fra gli epidemiologi e l'OMS avesse funzionato bene, l'ECDC ha riferito all'ETF che gli esperti distaccati avevano incontrato problemi logistici considerevoli. La DG ECHO ha successivamente indetto una missione per individuare dei modi per migliorare il supporto fornito alle squadre.

66

Durante l'epidemia di Ebola, il fatto che non vi fosse alcuna garanzia di evacuazione sanitaria per gli operatori sanitari e umanitari internazionali (eventualmente) contagiati ha scoraggiato alcuni di essi dall'accettare il distacco nella regione. La collaborazione sia all'interno che all'esterno dell'ETF fra DG ECHO, DG SANTE e OMS per istituire un sistema di evacuazione sanitaria rappresenta un esempio di coordinamento efficace, benché abbia richiesto molto tempo per essere messo a punto data l'urgenza e l'importanza cruciale di tale necessità (cfr. ***riquadro 4***).

Riquadro 4

Lo sviluppo del sistema di evacuazione sanitaria dell'UE è stata un'operazione lunga e complessa

La necessità pressante di evacuazioni sanitarie per gli operatori umanitari e sanitari è stata espressa da MSF e dalle Nazioni Unite, rispettivamente nei mesi di agosto e settembre 2014[44]. La DG ECHO ha agito in stretto contatto con la DG SANTE e l'OMS per definire procedure operative standard per il sistema di evacuazione sanitaria dell'UE, che sono state approvate dal comitato per la sicurezza sanitaria il 14 ottobre. Parallelamente, la Commissione ha cercato mezzi di trasporto (aerei) sia nel settore civile/commerciale[45] che in quello militare[46]. Dopo che la Commissione aveva tentato, senza successo, di ottenere l'impegno degli Stati partecipanti a mettere a disposizione mezzi civili per operazioni di evacuazione sanitaria, il 5 settembre 2014 la DG ECHO ha chiesto formalmente al SEAE di attivare la propria cellula di pianificazione del movimento dell'Unione europea (EUMPC), al fine di trovare una soluzione che prevedesse il ricorso a mezzi militari. Nonostante la stretta collaborazione fra la DG ECHO e EUMPC, la disponibilità degli Stati membri a impegnare mezzi militari è stata molto limitata. La mancanza di esperienza in questo campo, l'assenza di soluzioni tecniche prontamente disponibili e il tempo richiesto per adattare i mezzi e registrarli hanno seriamente ostacolato una consegna tempestiva. Alla fine, il sistema di evacuazione sanitaria dell'UE è stato completato, grazie alla messa a disposizione del pool volontario di due aerei da parte del Lussemburgo, divenendo disponibile a metà febbraio 2015.

44 La forte necessità di un'evacuazione sanitaria è stata espressa chiaramente da MSF l'11 agosto 2014; il 1 settembre 2014, l'OCHA delle Nazioni Unite ha trasmesso all'ERCC e alla NATO una richiesta di capacità di evacuazione sanitaria.

45 Benché gli Stati membri fossero in grado di effettuare evacuazioni sanitarie su base bilaterale e sebbene la Commissione disponesse di un'opzione commerciale, ciò non è stato ritenuto sufficiente.

46 Tale opzione può essere attivata mediante richiesta formale da parte della DG ECHO quando non vi sono alternative civili per rispondere a una data crisi (in linea di principio, si dovrebbe far ricorso alle soluzioni militari soltanto in ultima istanza).

La Commissione non sfrutta appieno le informazioni di cui dispone per riferire in merito alla propria performance e a quella dell'UCPM

67
Nei piani di gestione e nelle relazioni di attività annuali della DG ECHO, la Commissione ha definito un indicatore concernente la fase di risposta a una catastrofe[47], in particolare la tempestività della risposta. L'indicatore copre tuttavia elementi che esulano dal controllo della Commissione[48], il che rende difficile per quest'ultima render conto della propria performance.

68
Il principale strumento di comunicazione dell'UCPM, CECIS, non rileva i dati sulla performance in maniera automatizzata e strutturata, rendendo l'identificazione di questo tipo di dati un esercizio manuale e dispendioso in termini di tempo. Poiché l'insieme di dati che può essere utilizzato dal sistema in maniera automatica è limitato, CECIS non può produrre rapporti dettagliati o informazioni di gestione sull'efficienza operativa dei vari provvedimenti presi nella risposta all'emergenza — a prescindere dal fatto che tali provvedimenti siano o meno sotto il controllo diretto della Commissione. Diversi Stati partecipanti auspicano che CECIS generi un maggior numero di informazioni aggregate sulla performance.

69
L'assenza di statistiche quantitative sulla performance concernenti, ad esempio, la tempestività o le richieste in sospeso in attesa di un'offerta, priva la Commissione e gli Stati partecipanti di informazioni essenziali per misurare la performance del meccanismo unionale e il suo valore aggiunto, quando tali informazioni potrebbero preservarne e rafforzarne l'accettazione da parte dei portatori di interessi.

47 Indicatore di risultato 1: rapidità media degli interventi tramite il meccanismo unionale (dall'accettazione dell'offerta allo spiegamento dei mezzi e delle risorse di risposta).

48 Ad esempio, risorse messe a disposizione dagli Stati partecipanti, o nomine di esperti provenienti dagli Stati partecipanti.

Conclusioni e raccomandazioni

70
La Corte ha concluso che la Commissione è stata in genere efficace nel facilitare il coordinamento delle risposte a catastrofi verificatesi al di fuori dell'UE dall'inizio del 2014. La valutazione globale della Corte è stata confermata da tutti gli Stati partecipanti che hanno risposto al questionario, i quali si sono detti soddisfatti del ruolo svolto dalla Commissione nel facilitare il coordinamento.

71
Per ciascuna delle tre calamità esaminate, l'attivazione del meccanismo unionale di protezione civile (UCPM) è stata tempestiva (cfr. paragrafi 17-19), e le squadre di protezione civile dell'UE (squadre EUCP) hanno agevolato il coordinamento sul campo con le squadre degli Stati partecipanti (cfr. paragrafi 26-27). L'agevolazione, da parte della Commissione, del coordinamento degli interventi è rafforzata mediante la diffusione di prodotti informativi, che sono stati considerati utili (cfr. paragrafi 55-57).

72
La Commissione ha adottato un approccio inclusivo in materia di coordinamento fra i propri servizi, nonché con altri organismi appartenenti o meno all'UE (cfr. paragrafi 34-37 e paragrafi 58-66). Benché il grado di integrazione delle attività di coordinamento dell'UE nel sistema delle Nazioni Unite variasse a seconda delle catastrofi esaminate, la Corte conclude che la Commissione ha rispettato la guida generale delle Nazioni Unite (cfr. paragrafi 41-46). Il ruolo di coordinamento della Commissione si è protratto fino alla fase finale delle risposte, comprendendo provvedimenti volti ad assicurare un'agevole transizione verso la fase di ripresa (cfr. paragrafi 47-48).

73
Un'importante innovazione della normativa che istituisce il meccanismo unionale è stata la creazione della capacità europea di risposta emergenziale (o «pool volontario»), intesa ad approntare risorse preimpegnate per la risposta. A causa della lentezza con cui è stato costituito il pool volontario, la Commissione non è stata in grado di raccomandare lo spiegamento di mezzi specifici nella sua risposta alle catastrofi esaminate. Ciononostante, ha svolto un ruolo importante nell'ampliare, all'occorrenza, il campo d'azione del pool (cfr. paragrafi 28-32).

74

A prescindere dalla conclusione generale, la Corte ha individuato diversi ambiti in cui devono essere apportati ulteriori miglioramenti. La Commissione potrebbe guadagnare tempo durante la fase di preallarme e durante la selezione e lo spiegamento delle squadre UE di protezione civile (cfr. paragrafi 20-25). Diversi elementi di CECIS, la piattaforma di informazione e comunicazione della Commissione, potrebbero essere ulteriormente migliorati (cfr. paragrafi 49-54). Il coordinamento sul terreno può essere ancora rafforzato e fra le operazioni di protezione civile e di aiuto umanitario potrebbero essere realizzate ulteriori sinergie (cfr. paragrafi 38-40). I dispositivi finanziari e amministrativi della Commissione e dell'ECDC non si prestavano agevolmente allo spiegamento su vasta scala, tramite l'UCPM, di epidemiologi durante la crisi dovuta all'epidemia di Ebola (cfr. paragrafo 33). La Commissione potrebbe, infine, migliorare l'informativa sulla performance dell'UCPM (cfr. paragrafi 67-69). La Corte formula cinque raccomandazioni affinché si attuino interventi riguardo a questi aspetti.

Raccomandazione 1 — Guadagnare tempo nelle prime fasi cruciali della risposta

La Commissione dovrebbe:

a) nel caso di catastrofi a lenta insorgenza, attivare con maggior tempestività la fase di preallarme nel sistema CECIS — non appena appaiono i primi segni di impatto e/o se ne profila la necessità — per consentire agli Stati partecipanti di mobilitare le risorse prima dell'attivazione dell'UCPM;

b) una volta ricevuta le richieste di assistenza, trasmettere immediatamente le richieste di nomina degli esperti qualora ci si possa ragionevolmente attendere una risposta sostanziale da parte degli Stati partecipanti a una grave catastrofe;

c) individuare modi per accelerare la selezione e lo spiegamento delle squadre UE di protezione civile, e invitare gli Stati partecipanti a effettuare, assieme alla Commissione, valutazioni *inter pares* della performance degli esperti nonché sessioni di feedback successive alle missioni cui partecipino le squadre e i servizi centrali della Commissione;

d) mettere a punto la registrazione scritta di tutti i contatti avvenuti con gli Stati partecipanti aventi forti legami con il paese colpito e che possono pertanto essere nelle condizioni adatte ad assisterli.

Data-obiettivo di attuazione: fine del primo semestre 2017

Raccomandazione 2 — Migliorare le funzioni di CECIS

Per migliorare la panoramica dell'assistenza fornita e richiesta, per consentire una miglior attuazione delle priorità e per migliorare la facilità d'uso, la Commissione dovrebbe ridefinire una serie di funzioni chiave di CECIS, ossia:

a) automatizzare l'analisi delle differenze fra richieste non soddisfatte e richieste esaudite e introdurre la possibilità di selezione mediante un filtro;

b) fornire alle squadre UE di protezione civile presenti in campo una versione semplificata, aggiornata in tempo reale, dell'elenco delle richieste e delle offerte;

c) automatizzare l'iter relativo alle richieste di supporto in materia di trasporti, per consentire un processo *end-to-end* più rapido e la produzione di statistiche e panoramiche in tempo reale;

d) prendere ulteriori misure per filtrare efficacemente i messaggi operativi e amministrativi e definire misure volte a rafforzare l'uso di questa funzione.

Data-obiettivo di attuazione:
Accordo con le parti interessate sui requisiti e sul piano d'azione: fine del primo semestre 2017
Procedura di appalto, attuazione e test: fine 2018

Raccomandazione 3 — Rafforzare il coordinamento e le potenziali sinergie sul campo

La Commissione dovrebbe:

a) Rafforzare l'informativa da parte delle squadre UE di protezione civile inviate sul campo richiedendo loro descrizioni più chiare delle valutazioni dei bisogni svolte e un concreto follow-up dei bisogni individuati;

b) valutare come la rete della DG ECHO sul territorio possa essere ulteriormente sfruttata per sostenere, in generale, il lavoro delle squadre UE di protezione civile e, nello specifico, le valutazioni della situazione e dei bisogni;

c) individuare nuove opportunità per rafforzare la conoscenza reciproca fra prestatori di assistenza umanitaria e di protezione civile, compresi quelli appartenenti al sistema a grappolo delle Nazioni Unite;

d) designare punti focali addetti alla protezione civile presso gli uffici nazionali e regionali della rete ECHO sul territorio; assieme al SEAE, la Commissione dovrebbe inoltre designare punti focali addetti alla protezione civile fra il personale delle delegazioni UE nei paesi a rischio. Questi punti focali riceverebbero una formazione regolare sugli sviluppi dell'UCPM e sulle procedure relative alla sua attivazione.

Data-obiettivo di attuazione: fine 2017

Raccomandazione 4 — Esplorare possibili modifiche alle disposizioni concernenti l'invio di epidemiologi

Nel caso l'UE decida di distaccare degli epidemiologi, tramite l'UCPM, in risposta a future emergenze su vasta scala con conseguenze per la salute che dovessero verificarsi al di fuori dell'Unione — e tenendo pienamente conto del ruolo guida dell'OMS a tale riguardo — la Commissione e l'ECDC dovrebbero esplorare, congiuntamente, possibili modifiche delle disposizioni amministrative e finanziarie esistenti atte a facilitare distacchi rapidi e flessibili.

Data-obiettivo di attuazione: inizio 2018

Raccomandazione 5 — Rafforzare il rispetto dell'obbligo di rendiconto mediante una migliore informativa

Per fornire a se stessa e allo Stato partecipante informazioni che potrebbero migliorare ulteriormente la performance, il valore aggiunto e l'accettazione dell'UCPM, la Commissione dovrebbe:

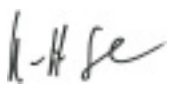
a) stabilire indicatori chiave di performance riguardo a quelle parti della risposta che rientrano nella sua sfera di controllo e delle quali può essere chiamata a rispondere;

b) presentare statistiche generate automaticamente e relazioni basate su dati CECIS per confrontare le risposte a diverse attivazioni e individuare ambiti in cui l'UCPM può essere migliorato.

Data-obiettivo di attuazione:
Definizione degli indicatori chiave di performance: fine del primo semestre 2017
Produzione di statistiche e relazioni: fine 2018 (cfr. raccomandazione 2)

La presente relazione speciale è stata adottata dalla Sezione III, presieduta da Karel PINXTEN, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo, nella riunione dell'8 novembre 2016.

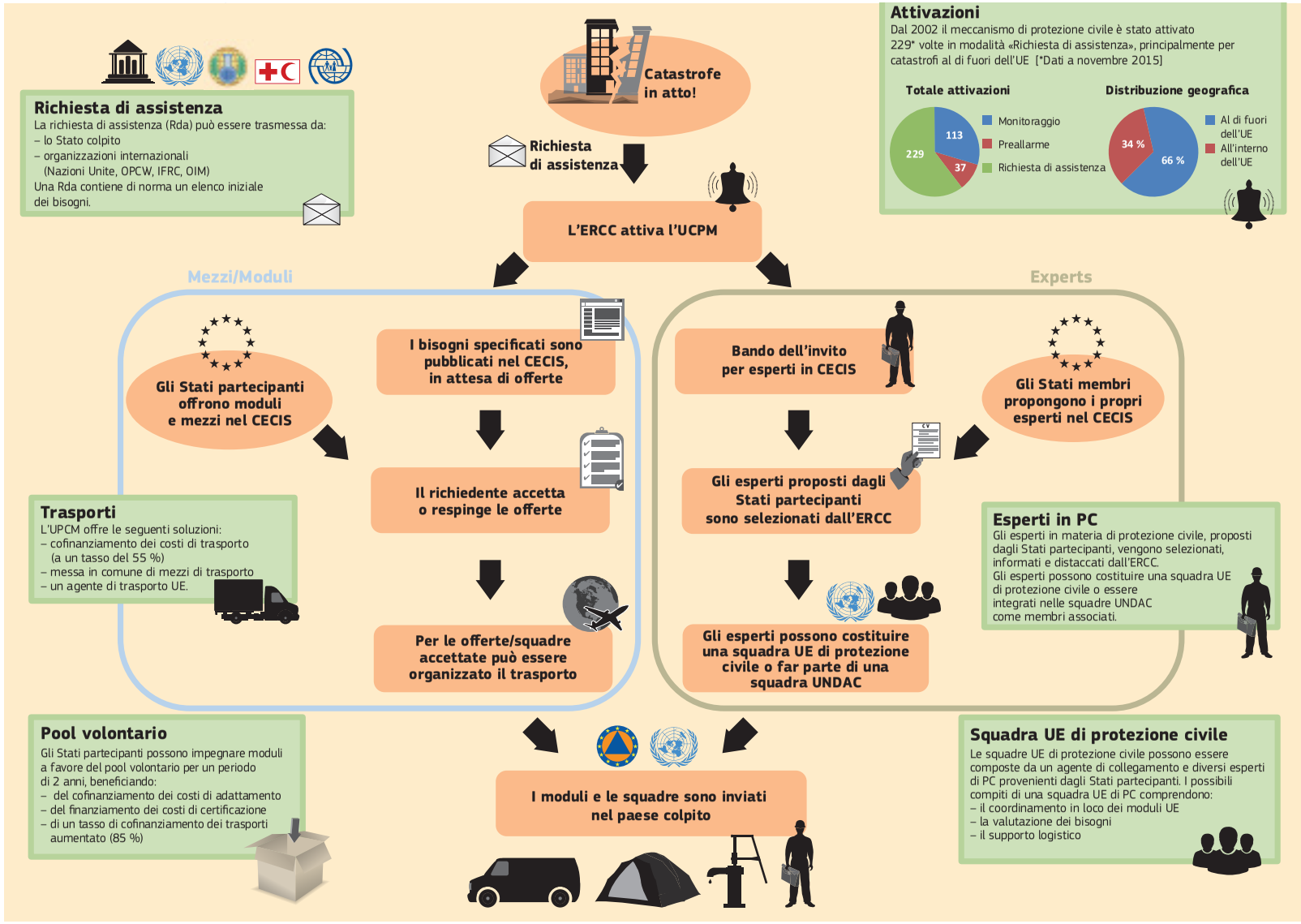
Per la Corte dei conti europea



Klaus-Heiner LEHNE
Presidente

Allegato I

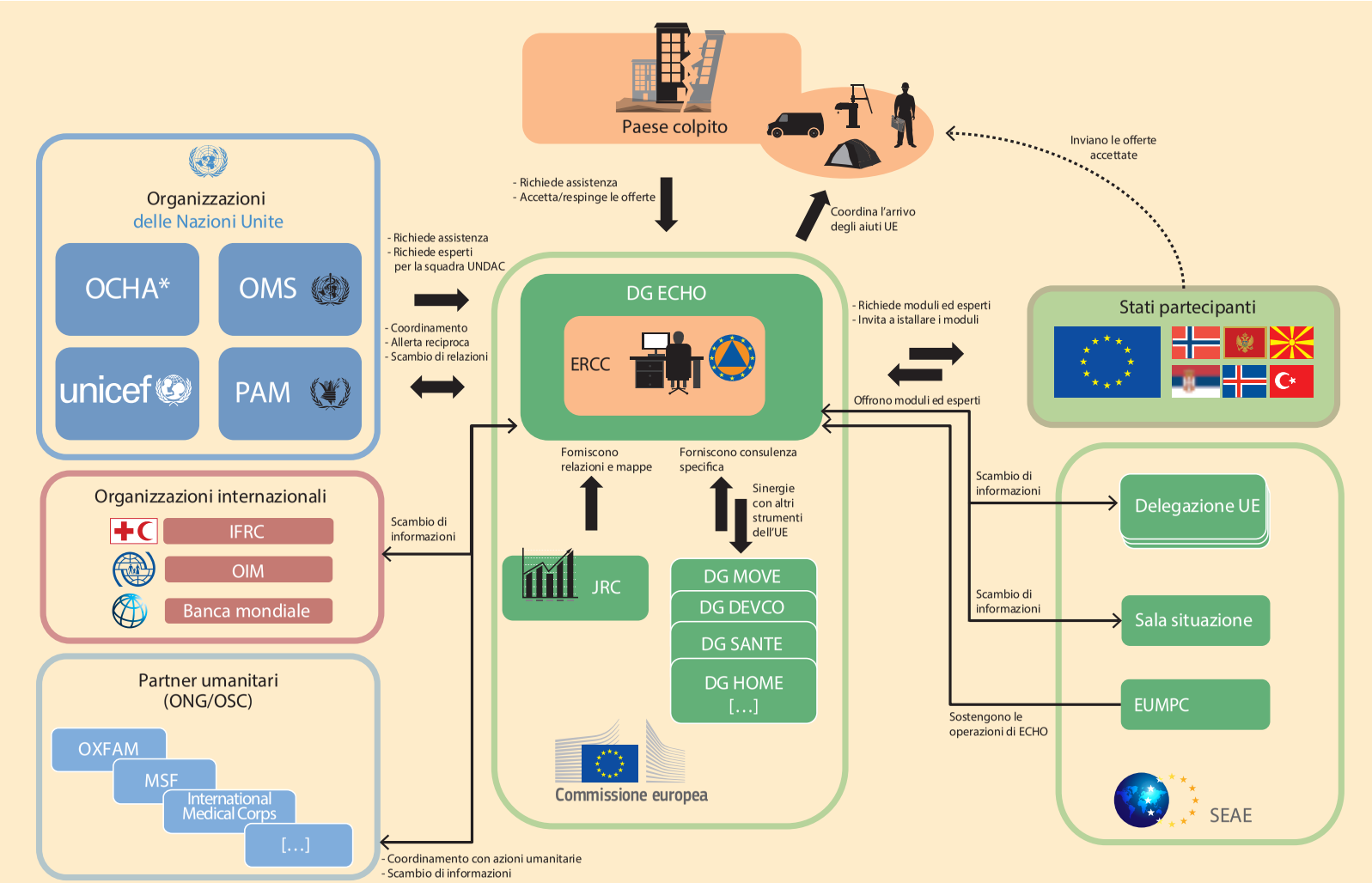
Attivazione del Meccanismo unionale di protezione civile a fronte di calamità verificatesi al di fuori dell'Unione



Fonte: Corte dei conti europea.

Allegato II

Meccanismo unionale di protezione civile — Il rapporto fra i diversi attori al 31 agosto 2016



* Attore primario del Segretariato dell'ONU
** L'Organizzazione internazionale per le migrazioni è divenuta un'agenzia collegata delle Nazioni Unite il 16 settembre 2016

Fonte: Corte dei conti europea.

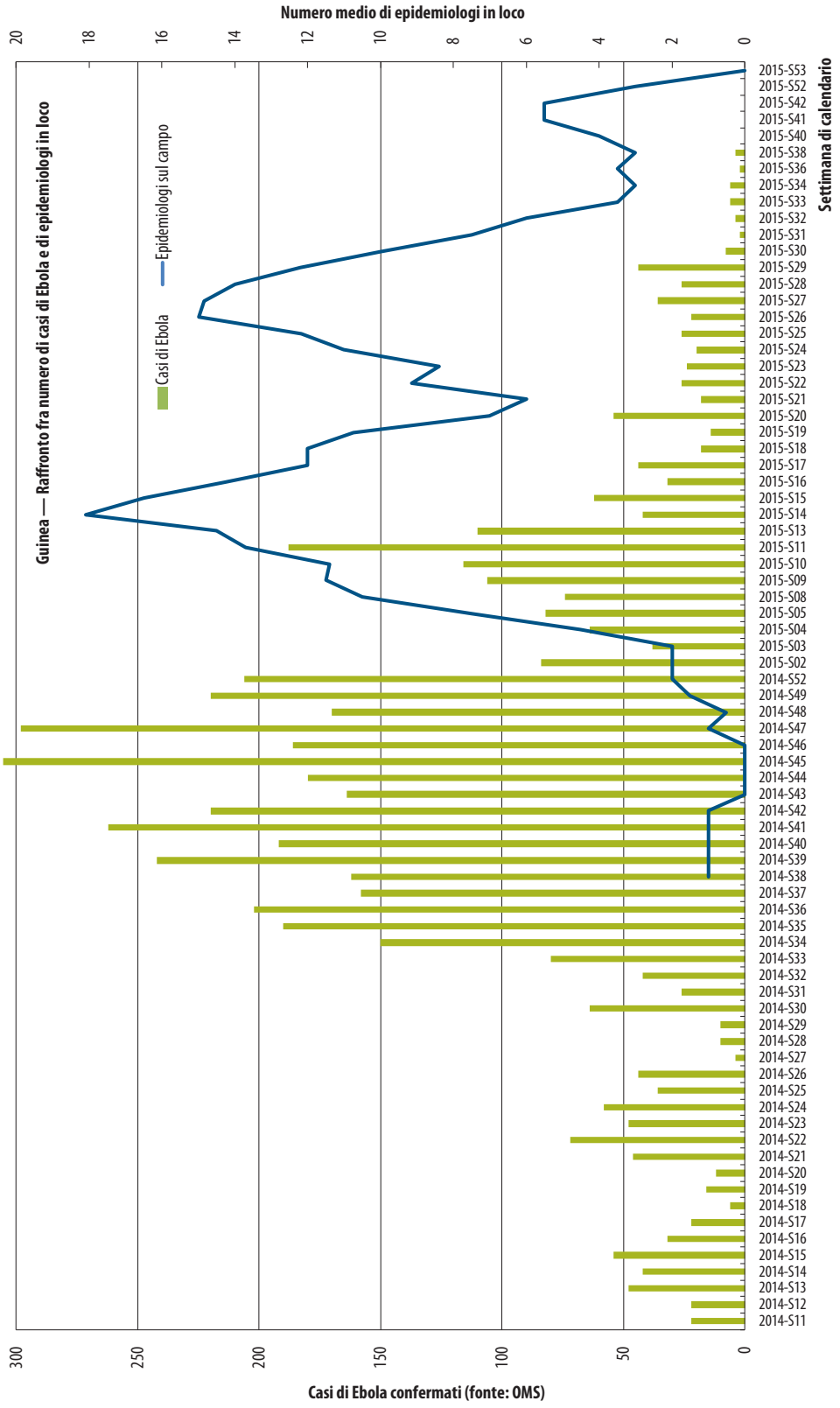
Allegato III

Panoramica delle tre catastrofi esaminate

	Epidemia di Ebola nell'Africa occidentale	Terremoto in Nepal	Inondazioni in Bosnia-Erzegovina
Tipo di crisi	Epidemia	Terremoto	Inondazioni / frane
Inizio	marzo 2014	25 aprile 2015	13 -15 maggio 2014
Durata del sostegno in loco	22 mesi	~ 3 settimane	~ 2,5 settimane
Popolazione colpita	più di 28 000 casi di contagio più di 11 200 decessi	800 000 persone colpite 8 700 decessi 2 200 feriti	3 000 000 persone colpite 76 decessi
Impatto della crisi	Effetti devastanti sulla sicurezza, sulla salute e sull'economia dell'intera regione.	Numerosi villaggi distrutti. più di 510 000 case distrutte più di 286 767 case danneggiate	Centinaia di migliaia di persone hanno perso i propri mezzi di sussistenza e infrastrutture fondamentali sono state danneggiate
Richiedenti l'attivazione dell'UCPM	Organizzazione mondiale della sanità (OMS) tramite l'OCHA delle Nazioni Unite	Autorità nepalesi	Ministero della Sicurezza della Bosnia-Erzegovina
Data di attivazione dell'UCPM	14 agosto 2014	26 aprile 2015	17 maggio 2014
Stati partecipanti all'UCPM intervenuti nella risposta	14	17	19
Ruolo delle Nazioni Unite	La risposta era guidata dall'OMS e sostenuta da UNMEER, UE, US, UK, FR Presenza della squadra UNDAC	Presenza della squadra UNDAC e attivazione del sistema a grappolo delle Nazioni Unite	Nessuna squadra UNDAC presente e mancata attivazione ufficiale del sistema a grappolo, nonostante l'istituzione efficace di strutture analoghe
Principali attori internazionali	OMS, UNMEER, Task force Ebola dell'UE (attori centrali: DG ECHO, DG DEVCO, DG SANCO, DG MOVE, ECDC, SEAE), US, UK, FR, MSF, altre ONG e donatori bilaterali.	Nazioni Unite (OCHA, UNDAC, UNICEF, PAM) Relief International, donatori bilaterali, ONG.	Nazioni Unite, Banca mondiale, donatori bilaterali, Croce rossa, EUFOR, ONG.
Squadra UE di protezione civile inviata in loco	4 esperti UE di PC (come membri della squadra UNDAC) 1 coordinatore logistico regionale ECHO	3 agenti di collegamento ERCC 10 esperti UE di PC	2 agenti di collegamento ERCC 10 esperti UE di PC 1 assistente tecnico ECHO
Assistenza offerta tramite l'UCPM	• Aiuti alimentari, kit sanitari ecc. • Coperte e cloro • Laboratori mobili, centri di trattamento • Ambulanze e ospedali da campo • Supporto logistico, trasporto aereo, navi della marina militare • Evacuazione sanitaria	• Squadre di ricerca e soccorso; basi logistiche • Moduli per la depurazione dell'acqua • Squadre mediche • Tende, coperte, sacchi a pelo, rifugi	• Pompe per l'acqua • Unità di depurazione dell'acqua • Sacchetti di sabbia • Aiuti alimentari • Elicotteri, battelli di salvataggio • Tende, coperte, apparecchi di riscaldamento, asciugamani

Allegato IV

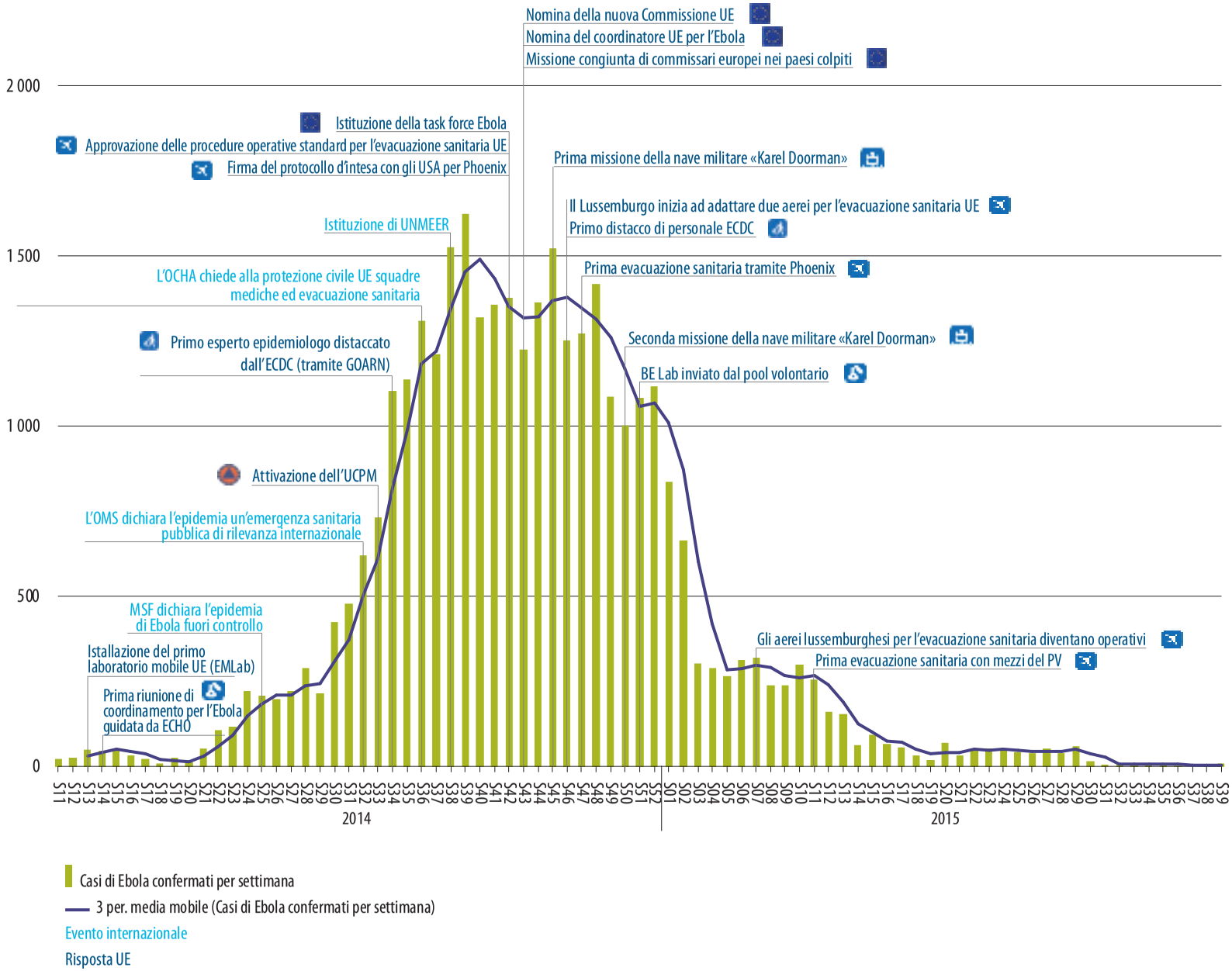
Invio di epidemiologi dell'UE in Guinea



Fonte: OMS; ECDC; Corte dei conti europea.

Allegato V

Cronologia degli eventi relativi allo scoppio dell'epidemia da virus Ebola nel 2014-2015



Fonte: OMS; Commissione europea, Corte dei conti europea.

Risposte della Commissione

41

Sintesi

VI
La Commissione apprezza l'approccio costruttivo adottato dalla Corte che individua margini di miglioramento. La relazione contiene raccomandazioni pragmatiche, che, una volta attuate, permetteranno di aumentare il contributo dell'UCPM alla capacità degli Stati partecipanti e al soccorso prestato alle persone bisognose.

VII
La Commissione accetta tutte le raccomandazioni.

Introduzione

Riquadro 1 — Il pool volontario
Al 1º ottobre 2016, 16 Stati membri hanno registrato o sono in procinto di registrare un totale di 78 capacità di intervento nel pool volontario.

Si sono impegnati a fornire capacità i seguenti Stati: Belgio, Repubblica ceca, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Polonia, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna e Svezia. Le capacità del pool volontario sono state finora dispiegate otto volte, tra l'altro in occasione dell'epidemia di Ebola e della comparsa di un focolaio di febbre gialla nel 2016, degli incendi boschivi all'interno degli Stati membri dell'UE, in Ecuador dopo il terremoto del 2016 e ad Haiti dopo il passaggio dell'uragano Matthew (2016).

Nell'ambito di questi interventi sono stati inviati impianti di purificazione dell'acqua, aerei antincendi boschivi, sanità pubblica e laboratori mobili nonché squadre di supporto e assistenza tecnica. Queste operazioni dimostrano il valore aggiunto del pool e indicano inoltre che le sue risorse sono utilizzate sempre più spesso.

Osservazioni

18
La Commissione ha iniziato nel 2016 a utilizzare la modalità di «preallarme» ogniqualvolta siano rilevati/previsti tali segnali, in particolare valutando la possibilità di aprire un preallarme allorché compaia un'allerta nel sistema GDACS (che corrobora anche il potenziale impatto umanitario). Da allora la modalità di «preallarme» è stata utilizzata più di 12 volte. Ad esempio, per il terremoto in Ecuador (aprile 2016, una calamità improvvisa), il preallarme è stato aperto quasi 2 ore prima della richiesta di esperti rivolta dall'ONU e 16 ore prima della richiesta del paese colpito. Anche durante l'uragano Matthew ad Haiti (ottobre 2016, lenta insorgenza), il preallarme è stato aperto 1,5 giorni prima della richiesta del paese colpito.

21
Lo stesso approccio è stato utilizzato per il terremoto dell'Ecuador (aprile 2016) quando gli Stati partecipanti sono stati informati del dispiegamento delle squadre EUCP due ore prima dell'offerta e dell'accettazione dell'intervento di una squadra di ricerca e salvataggio.

Risposte della Commissione

Risposta comune ai paragrafi 23 e 24

Il comitato per la protezione civile ha istituito uno specifico gruppo per la politica di formazione per discutere i profili degli esperti delle squadre EUCP e le loro funzioni all'interno delle squadre. Tuttavia, è stato concordato con tale comitato che la Commissione presenterà nel primo semestre 2017 un'altra proposta in merito alla possibilità di registrazione nel pool volontario di categorie di esperti anziché di esperti nominati singolarmente.

25

Nel nuovo ciclo di formazione iniziato nel maggio 2016, la Commissione ha cominciato ad attuare nei corsi di formazione il principio secondo cui i candidati alle quadre EUCP vengono valutati dai formatori e ricevono un feedback individuale al termine della formazione. Inoltre, il coordinatore nazionale per la formazione può chiedere di ricevere i moduli di valutazione per un determinato esperto della stessa nazionalità.

29

Dopo il forte aumento nel 2016 dei mezzi prepianificati, si prevede che in futuro aumenterà considerevolmente il ricorso al pool volontario. Tuttavia, vi sono anche sproporzioni e la Commissione adotterà nei prossimi mesi una relazione sulle lacune in termini di capacità all'interno del pool volontario.

38

A seguito dei recenti insegnamenti tratti dall'ERCC, la Commissione ha promosso livelli progressivi di stretto coordinamento e cooperazione tra l'EUCP e gli strumenti di aiuto umanitario. Tra l'altro, vari meccanismi formali sono stati discussi dagli attori della Commissione coinvolti sia nella protezione civile che nell'aiuto umanitario, anche sul campo, tramite seminari regionali e presso la sede centrale.

40

Il miglioramento della cooperazione e del coordinamento tra le squadre EUCP e la rete dell'aiuto umanitario sul territorio ha reso possibile, ad esempio, durante la recente attivazione dell'UCPM per l'uragano Matthew ad Haiti (ottobre 2016) di identificare la maggior parte delle lacune in termini di fabbisogno tramite la rete di aiuto umanitario della Commissione. Comunque, la Commissione concorda sul fatto che occorre coinvolgere più sistematicamente i colleghi degli uffici locali ECHO e delle delegazioni dell'UE.

50

Poiché la Commissione ha già precisato che la funzionalità relativa alla panoramica dell'assistenza dovrebbe essere riprogettata in stretta collaborazione con gli utenti, in occasione della 12º riunione del comitato per la protezione civile (giugno 2016) è stato deciso di indire una riunione del gruppo direttivo del CECIS per trattare e disciplinare questo tipo di richieste.

51

Nel sistema CECIS è stata ormai data piena attuazione al collegamento in tempo reale fra EDRIS e CECIS. Sulla base di un identificatore comune, tutte le azioni intraprese nel contesto di una crisi possono ora essere visualizzate contemporaneamente sulla stessa schermata, tanto per l'aiuto umanitario che per la protezione civile. Questa funzionalità di EDRIS è stata messa in produzione già nel 2016.

Risposte della Commissione

52
Se da un lato la sicurezza in ambito CECIS costituisce una reale e permanente preoccupazione per gli Stati partecipanti, nel progetto di programma di lavoro 2017 della protezione civile si dichiara che verrà studiata la possibilità di sviluppare servizi di interfaccia web o una pagina web al fine di esportare le informazioni CECIS verso altri strumenti informativi ERCC, ad esempio il portale ERCC per l'intervento sul campo.

53
Poiché la Commissione ha già precisato che il registro CECIS dovrebbe essere riprogettato in stretta collaborazione con gli utenti, in occasione della 12º riunione del comitato per la protezione civile (giugno 2016) è stato deciso di indire una riunione del gruppo direttivo del CECIS per trattare e disciplinare questo tipo di richieste.

54
Il progetto di programma di lavoro 2017 della protezione civile prevede di consentire nel sistema CECIS una procedura più rapida per i trasporti e di ridurre l'iter amministrativo delle richieste di supporto.

66
È stato necessario un impegno considerevole per predisporre una procedura di evacuazione funzionale e sicura, che combinasse le esigenze mediche e logistiche del paziente, la sicurezza dell'aeromobile e dei piloti e la capacità dell'unità medica di accoglienza.

Risposta comune ai paragrafi 67-69
La Commissione prende atto delle constatazioni e farà tesoro delle raccomandazioni per affrontare il problema, oltre agli sviluppi già previsti per i prossimi anni per migliorare la fruibilità e la performance di CECIS.

Conclusioni e raccomandazioni

73
La registrazione dei mezzi nel pool volontario è aumentata notevolmente nel secondo semestre del 2016. Al 1º ottobre 2016 risultano 78 capacità registrate o in procinto di essere registrate.

74
La Commissione apprezza l'approccio costruttivo adottato dalla Corte che ha individuato margini di miglioramento. La relazione contiene raccomandazioni pragmatiche, che, una volta attuate, permetteranno di aumentare il contributo dell'UCPM alla capacità degli Stati partecipanti e al soccorso prestato alle persone bisognose. Inoltre, la Commissione farà uso delle innovazioni introdotte dalla normativa che istituisce l'UCPM per ampliare l'uso delle risorse quando necessario.

Raccomandazione 1
La Commissione accetta la raccomandazione.

Risposte della Commissione

Raccomandazione 2
La Commissione accetta la raccomandazione. Sono in programma importanti sviluppi nei prossimi anni per migliorare la fruibilità del CECIS in vari ambiti. Questi punti saranno trattati in sede di gruppo direttivo/di utenti per definirne le priorità.

Raccomandazione 3
La Commissione accetta la raccomandazione.

Raccomandazione 4
La Commissione accetta la raccomandazione.

Raccomandazione 5
La Commissione accetta la raccomandazione.

COME OTTENERE LE PUBBLICAZIONI DELL'UNIONE EUROPEA

Pubblicazioni gratuite:

- una sola copia:
  tramite EU Bookshop (http://bookshop.europa.eu);
- più di una copia o poster/carte geografiche:
  presso le rappresentanze dell'Unione europea (http://ec.europa.eu/represent_it.htm),
  presso le delegazioni dell'Unione europea nei paesi terzi (http://eeas.europa.eu/delegations/index_it.htm),
  contattando uno dei centri Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_it.htm),
  chiamando il numero 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuito in tutta l'UE) (*).

  (*) Le informazioni sono fornite gratuitamente e le chiamate sono nella maggior parte dei casi gratuite (con alcuni operatori e in alcuni alberghi e cabine telefoniche il servizio potrebbe essere a pagamento).

Pubblicazioni a pagamento:

- tramite EU Bookshop (http://bookshop.europa.eu).

Evento	Data
Adozione del piano di indagine (APM) / Inizio dell'audit	24.11.2015
Trasmissione ufficiale del progetto di relazione alla Commissione (o ad altra entità sottoposta ad audit)	28.9.2016
Adozione della relazione finale dopo la procedura del contraddittorio	8.11.2016
Ricezione, in tutte le lingue, delle risposte ufficiali della Commissione (o di altra entità sottoposta ad audit)	7.12.2016

Le catastrofi possono verificarsi ovunque, in qualunque momento. Di fronte a una calamità, sia essa naturale o provocata dall'uomo, la reazione deve essere immediata. Una buona gestione delle catastrofi salva delle vite e un coordinamento efficace fra le diverse entità che intervengono è cruciale per il buon esito della risposta. Il meccanismo unionale di protezione civile (UCPM) è stato istituito per promuovere una cooperazione operativa rapida ed efficace fra i servizi nazionali di protezione civile; la Commissione svolge l'importante ruolo di facilitare il coordinamento. Gli auditor della Corte hanno verificato se la Commissione abbia effettivamente facilitato detto coordinamento tramite l'UCPM in risposta a tre recenti catastrofi di portata internazionale: le inondazioni in Bosnia-Erzegovina (2014), l'epidemia causata dal virus Ebola nell'Africa occidentale (2014-2016) e il terremoto in Nepal (2015). La Corte ha concluso che, dall'inizio del 2014, la Commissione ha svolto il proprio ruolo di coordinamento in modo generalmente efficace. La Corte formula una serie di raccomandazioni al fine di contribuire ad un migliore funzionamento dell'UCPM nel corso della fase di risposta ad una catastrofe.

CURIA RATIONUM
CORTE DEI CONTI EUROPEA

Ufficio delle pubblicazioni