



N. 129 - settembre 2016

Eventi calamitosi e catastrofi naturali: gli strumenti europei per il sostegno agli Stati membri

A seguito del terremoto che a fine agosto ha colpito il Centro Italia - su cui il 1° settembre 2016 ha avuto luogo l'audizione del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, Claudio De Vincenti, dinnanzi alle Commissioni riunite VIII Camera e 13a Senato - si è aperto un dibattito sulle possibilità di finanziamento offerte dagli strumenti finanziari dell'Unione europea. Risale del resto alle prime ore successive al sisma la dichiarazione del Commissario per gli aiuti umanitari e la gestione delle crisi, Christos Stylianides, in cui veniva affermata la disponibilità delle istituzioni dell'Unione ad aiutare il Governo italiano. Già pochi giorni dopo il sisma dello scorso agosto fonti di stampa preannunciavano l'imminente presentazione, da parte dell'Italia, dell'istanza per accedere al Fondo di solidarietà, ipotizzando la disponibilità di una somma di diverse centinaia di milioni di euro¹.

Gli strumenti predisposti all'interno dell'Unione per fronteggiare le catastrofi naturali sono:

- 1) il meccanismo unionale di protezione civile, a cui è dedicato il paragrafo 1. E' finalizzato a facilitare la cooperazione nella risposta immediata ai disastri tra gli Stati membri ed alcuni altri Stati europei in caso di eventi calamitosi in Europa - o altrove nel mondo - che lo Stato interessato non sia in grado di gestire autonomamente. In questo caso le operazioni di assistenza possono essere co-finanziate dalla Commissione europea;
- 2) il Fondo di solidarietà dell'Unione europea (cfr. paragrafo 2), uno strumento finanziario che invece aiuta gli Stati membri ed i Paesi candidati all'adesione a sostenere gli oneri derivanti da un disastro, potendo anche coprire retroattivamente i costi delle operazioni di emergenza. Mira a finanziare le necessità più urgenti ed immediate e non invece la ricostruzione a lungo termine.

Accanto ai due programmi sopra menzionati, il servizio di gestione delle emergenze Copernicus² si occupa di mappare disastri naturali e antropici attraverso il confronto (change detection) tra immagini precedenti e successive all'evento calamitoso. In occasione del sisma dello scorso 24 agosto mappe ed immagini sono state messe a disposizione della Presidenza del Consiglio dei ministri e della Protezione civile.

Per contro, si ricorda che nell'agosto 2015 la Commissione europea, con propria decisione (UE) 2016/195 del 14 agosto 2015, ha dichiarato incompatibili con la normativa europea sugli aiuti di Stato

¹ Il Sole 24 ore del 24 agosto 2016 ha parlato di 234 milioni disponibili. Una cifra più ingente (circa 380 milioni di euro) è stata invece ipotizzata da "Il mattino" del 28 agosto.

² Il Programma Europeo di osservazione della terra Copernicus è un insieme complesso di sistemi che raccoglie informazioni da molteplici fonti, ossia satelliti di osservazione della Terra e sensori di terra, di mare ed aviotrasportati. Integrate e rielaborate, queste forniscono informazioni affidabili e aggiornate attraverso una serie di servizi che attengono all'ambiente, al territorio ed alla sicurezza.

alcune agevolazioni fiscali e contributive concesse dall'Italia ad imprese in aree colpite da calamità naturali dal 1990 (tra le quali il terremoto in Abruzzo del 2009).

La Commissione europea ha rilevato, in particolare, che i regimi in esame non contenessero nessuna definizione di danno (sia esso materiale o economico) e non stabilissero alcun nesso tra l'aiuto e il danno subito a seguito delle calamità naturali (par. 58 delle premesse), sottolineando come i regimi configurati dall'Italia non limitino l'importo della compensazione a quanto necessario per ovviare ai danni effettivamente subiti dal beneficiario dell'aiuto, e che i costi ammissibili non siano fissati in base al danno arrecato all'impresa beneficiaria come conseguenza diretta della calamità naturale³. Il profilo dell'assenza, nel sistema di aiuti, di nesso tra danno subito e misura agevolativa concessa è stato confermato, secondo la Commissione, anche dalle autorità italiane nel corso della fase di indagine formale.

In base alla Decisione, inoltre, "il sostegno pubblico mediante risorse statali rappresenta per le autorità italiane una rinuncia a entrate": più specificamente, la riduzione dei contributi previdenziali e dei premi assicurativi obbligatori da versare all'INPS e all'INAIL richiede un maggiore trasferimento di risorse statali a favore di queste agenzie per compensare le mancate entrate" (par. 112 delle Premesse); dalla circostanza che le riduzioni siano state concesse alle imprese aventi sede nelle aree geografiche colpite da calamità naturali, a prescindere da un nesso tra danni effettivi ed evento calamitoso, la Commissione deduce che le agevolazioni siano state selettive: ne deriva che con la riduzione delle imposte, dei contributi previdenziali e dei premi assicurativi obbligatori "lo Stato italiano solleva le imprese interessate dai costi di funzionamento che, in condizioni d'esercizio normali, sarebbero tenute a sostenere. Le imprese beneficiano pertanto di un vantaggio economico capace di falsare o quantomeno minacciare di falsare la concorrenza" (par. 111 delle Premesse).

La Commissione ha in tal senso concluso che i regimi adottati dal legislatore nazionale hanno portato beneficio non soltanto a imprese effettivamente danneggiate, ma a tutte le imprese aventi sede legale o operativa nelle aree dichiarate «disastrose» dalle autorità italiane, indipendentemente dal fatto che queste avessero effettivamente subito o meno danni in seguito alla rispettiva calamità (par. 123 e 124).

La presente Nota illustra in sintesi il funzionamento dei due principali strumenti unionali di sostegno, il meccanismo unionale di protezione civile ed il Fondo di solidarietà.

1) MECCANISMO UNIONALE DI PROTEZIONE CIVILE

Il [Meccanismo unionale di protezione civile](#) è stato istituito nel 2001 e recentemente innovato dalla [decisione 1313/2013/UE](#)⁴, attuata mediante la [decisione di esecuzione 2014/762/UE](#).

Il Meccanismo unionale, **in funzione per il periodo 2014-2020**, è uno strumento volto a sostenere una nazione in caso di catastrofi naturali o provocate dall'uomo. Esso consente alla Commissione

³ A tale proposito la Commissione ha valutato se le calamità indicate dall'Italia rientrassero nella definizione di «calamità naturali» a norma dell'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), del TFUE, dovendo a tal fine risultare soddisfatte le seguenti condizioni: a) deve essere dimostrato che il danno per cui viene concessa la compensazione sia una conseguenza diretta della calamità naturale in esame; b) l'aiuto deve solo ovviare al danno provocato dalla calamità naturale e non comportare una sovracompensoazione del danno subito dai beneficiari.

⁴ La riforma prevede l'integrazione, in un solo atto, delle attività di cooperazione europea in materia di protezione civile, e della relativa programmazione finanziaria per il periodo 2014-2020. Prevede, inoltre, il rafforzamento dei concetti di prevenzione e preparazione alle catastrofi, anche attraverso il potenziamento del Centro di coordinamento delle riposte alle emergenze (EERC) e l'istituzione della Capacità europea di risposta emergenziale (EERC) sui quali si veda *infra*, e il rafforzamento della dimensione regionale.

Si segnala, in proposito, che è all'esame delle Commissioni riunite 1^a e 13^a del Senato della Repubblica il disegno di legge [A.S. 2068](#), recante "Delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di sistema nazionale della protezione civile", già approvato dalla Camera dei deputati.

europea di coordinare gli aiuti provenienti da altri paesi verso le zone colpite da una catastrofe verificatasi sia all'interno che al di fuori dell'Unione europea, e di cofinanziare alcune azioni, tra cui le spese per il trasporto di materiali ed esperti (per una panoramica delle azioni ammissibili al cofinanziamento si veda il paragrafo 1.3).

Partecipano al Meccanismo Unionale di protezione civile oltre ai 28 Stati membri dell'UE, anche Norvegia, Islanda e Liechtenstein, l'ex Repubblica Iugoslava di Macedonia, il Montenegro, la Serbia e la Turchia.

Qualunque paese al mondo può ricorrere al Meccanismo unionale. Quest'ultimo dal 2001 ha gestito più di 300 catastrofi ricevendo oltre 200 richieste di assistenza, e intervenendo, tra l'altro, in occasione del terremoto ad Haiti (2010), del triplo disastro in Giappone (2011), del tifone nelle Filippine (2103), delle inondazioni in Serbia e Bosnia Erzegovina (2014), del conflitto in Ucraina (2014), dell'epidemia di Ebola (2014), del terremoto in Nepal (2015) e, più recentemente, degli incendi in Portogallo (2016) e delle inondazioni in Bosnia Erzegovina (2016). E' inoltre utilizzato per gestire la crisi dei rifugiati.

Il Meccanismo unionale di protezione civile dispone di una dotazione finanziaria per il periodo 2014-2020 di **368.428.000** di euro, attinti dal Quadro finanziario pluriennale.

1.1 Obiettivi e azioni previste

Obiettivo generale del Meccanismo unionale di protezione civile è quello di rafforzare la cooperazione tra l'Unione e gli Stati membri e di facilitare il coordinamento nel settore della protezione civile al fine di migliorare l'efficacia dei sistemi di **prevenzione, preparazione e risposta** alle catastrofi naturali e provocate dall'uomo sia all'interno che al di fuori dell'Unione. Rientrano tra esse le conseguenze del terrorismo, le catastrofi tecnologiche, radiologiche o ambientali, l'inquinamento marino e le emergenze sanitarie gravi. Mira a garantire in primo luogo la protezione delle persone, ma anche dell'ambiente e dei beni, compreso il patrimonio culturale.

Nel promuovere la solidarietà e la cooperazione tra gli Stati il Meccanismo unionale opera nel rispetto del **principio di sussidiarietà** in quanto agli Stati membri spetta comunque la responsabilità primaria di proteggere le persone, l'ambiente e il patrimonio culturale presenti sul loro territorio e di dotarsi dei mezzi sufficienti per affrontare in modo adeguato le catastrofi di natura e dimensioni ragionevolmente prevedibili.

Il meccanismo persegue anche i seguenti **obiettivi specifici comuni**:

- a) conseguire un **livello elevato di protezione** contro le catastrofi prevenendone o riducendone gli effetti potenziali, promuovendo una cultura di prevenzione e migliorando la cooperazione tra la protezione civile e gli altri servizi competenti;
- b) **migliorare la preparazione** a livello di Stato membro e dell'UE in risposta alle catastrofi;
- c) **facilitare una risposta rapida e efficace** in caso di catastrofi in atto o imminenti;
- d) **rafforzare la consapevolezza** e la preparazione dei cittadini nei confronti delle catastrofi.

Al fine di raggiungere i suddetti obiettivi il Meccanismo unionale prevede una serie di azioni di prevenzione, di preparazione e di risposta sia a carico della Commissione che degli Stati membri.

Per quanto attiene alla **prevenzione**, tra i compiti della **Commissione europea** vi è quello di facilitare la condivisione di conoscenze, di promuovere la mappatura del rischio da parte degli Stati membri, di raccogliere e diffondere le informazioni messe a disposizione da questi ultimi, di promuovere l'uso dei fondi dell'Unione, di sostenere gli Stati membri nelle campagne di informazione e sensibilizzazione. Gli **Stati membri** a loro volta dovranno effettuare **valutazioni dei rischi** sia a livello nazionale che subnazionale, elaborare le rispettive pianificazioni della gestione dei rischi, mettere a disposizione della Commissione europea la valutazione delle rispettive capacità di gestione

dei rischi e partecipare, su base volontaria, ad un esame *inter pares* delle stesse.

Per quanto concerne la **preparazione**, le azioni generali previste per la **Commissione europea** comprendono: l'invio di squadre di esperti incaricate di valutare le necessità dello Stato che chiede assistenza, di facilitare l'assistenza sul posto e di fornire consulenza; l'assistenza nel preposizionamento da parte degli Stati membri dei mezzi di risposta alle catastrofi; il sostegno all'istituzione di programmi di valutazione *inter pares* delle strategie di preparazione degli Stati membri. Le azioni generali di preparazione per gli **Stati membri** prevedono la costituzione, su base volontaria, dei **moduli di protezione civile**, ovvero mezzi o squadre operative e di eventuali altri mezzi di risposta da mettere a disposizione per interventi su richiesta tramite il Meccanismo unionale. I moduli operano sulla base di una serie di requisiti che prevedono: la capacità di essere **inviati in tempi molto brevi** e di operare in modo **autosufficiente** per un dato arco temporale; **l'interoperabilità** con altri moduli; la **capacità di cooperare** con altri organi dell'Unione e/o istituzioni internazionali, in particolare le Nazioni Unite.

Per quanto concerne le attività di **risposta** è prevista una procedura sia nel caso in cui la catastrofe si verifichi all'interno dell'Unione europea sia che si verifichi al di fuori di essa.

In caso di catastrofe all'**interno dell'Unione europea** con rischio di effetti transfrontalieri lo Stato membro in cui essa si verifica o si può verificare ne dà **notifica** agli Stati membri che potrebbero esserne colpiti e, nel caso di effetti potenzialmente significativi, alla Commissione europea. Inoltre, se la catastrofe può comportare una richiesta di assistenza tramite il Centro di coordinamento di risposte alle emergenze (ERCC, su cui si veda *infra*) lo Stato membro ne dà immediata notifica alla Commissione europea. In entrambi i casi le notifiche vengono effettuate mediante il Sistema operativo di Comunicazione e informazione in emergenza (CESIS, su cui si veda *infra*). Nel caso in cui venga effettuata una richiesta di assistenza, la Commissione europea provvederà a: inoltrare tale richiesta ai punti di contatto degli altri Stati membri; raccogliere le informazioni sulla situazione; emanare piani contenenti raccomandazioni per la prestazione di assistenza tramite il Meccanismo unionale in funzione della necessità sul campo; invitare gli Stati membri a inviare i mezzi specifici e facilitare il coordinamento dell'assistenza richiesta. La direzione degli interventi di assistenza è di competenza dello Stato membro richiedente. Il ruolo della Commissione europea non pregiudica le competenze e le responsabilità degli Stati membri riguardo le loro squadre, moduli e altri tipi di supporto e non ne implica un comando nè un controllo.

In caso di catastrofe **al di fuori dell'Unione europea** il paese colpito può chiedere assistenza tramite l'ERCC o tramite le Nazioni Unite e relative agenzie o altre organizzazioni internazionali rilevanti⁵. Gli interventi di assistenza possono essere condotti in forma autonoma o come contributo ad interventi guidati da un'organizzazione internazionale. Nell'ambito degli interventi di assistenza la Commissione europea mantiene un dialogo con i punti di contatto degli Stati membri per assicurare un contributo efficace e coerente, formula raccomandazioni in funzione delle necessità sul campo ed emana piani pertinenti, invitando gli Stati membri ad inviare mezzi specifici. Inoltre, mantiene i contatti con i paesi colpiti e con l'OCHA (Ufficio per il coordinamento degli affari umanitari delle Nazioni Unite), e con gli attori interessati.

In entrambi i casi è previsto un supporto sul posto da parte della Commissione europea che può selezionare, nominare e inviare squadre di esperti provenienti dagli Stati membri a cui possono aggiungersi anche propri esperti. La Commissione europea, inoltre, può supportare gli Stati membri nell'accesso alle attrezzature e alle risorse di trasporto messe a disposizione, facilitandone la messa in comune, assistendo gli Stati membri nella loro individuazione anche da altre fonti, compreso il mercato commerciale.

Le procedure operative in risposta alle catastrofi, il processo di mobilitazione delle squadre di esperti e l'organizzazione del supporto per il trasporto dell'assistenza sono disciplinati dalla [decisione di esecuzione 2014/762/UE](#).

⁵ L'assistenza può essere richiesta anche direttamente da esse.

Nella decisione di esecuzione vengono dettagliati: l'interazione tra il centro di coordinamento di risposta alle emergenze e i punti di contatto degli Stati membri (art. 3); le componenti del sistema comune di comunicazione e di informazione in caso di emergenza (CECIS) e l'organizzazione dello scambio di informazioni tramite il medesimo CECIS (artt. 4-9); l'individuazione di moduli, altri mezzi di risposta e esperti e dei requisiti operativi per il funzionamento e l'interoperabilità dei moduli (artt. 10-13); gli obiettivi di capacità, i requisiti di qualità ed interoperabilità e la procedura di certificazione e registrazione dell'ERCC (artt. 14-17); l'individuazione di possibili carenze dell'ERCC e le modalità per colmarle (artt. 18-25); i programmi di formazione per gli interventi di prevenzione, preparazione e risposta alle catastrofi (artt. 26-32) e sugli insegnamenti tratti (art. 33-34); le procedure operative da seguire in risposta alle catastrofi (artt. 35-40); il processo di mobilitazione di squadre di esperti (artt. 41-46); l'organizzazione del trasporto per il supporto e l'assistenza (artt. 47-56).

Infine, la Commissione europea, nell'ambito del Meccanismo unionale, cura una serie di attività attinenti alla formazione, alle esercitazioni, alle lezioni apprese e alla divulgazione di conoscenze.

1.2 Strumenti operativi

Il [Centro di coordinamento delle risposte alle Emergenze \(ERCC\)](#), è il centro operativo del Meccanismo unionale ed opera 24 ore su 24, 7 giorni su 7 al servizio degli Stati membri e della Commissione europea. L'ERCC, che è **gestito dalla Commissione europea** nell'ambito della Direzione generale per gli Aiuti umanitari e la Protezione civile (ECHO), amministra i moduli di protezione civile predisposti dagli Stati membri che possono essere immediatamente schierati nei casi di emergenza su larga scala, raccoglie e analizza informazioni in tempo reale sulle catastrofi, monitora i rischi, prepara piani di mobilitazione specifici per lo schieramento di esperti e mezzi sulla base dei piani emanati dalla Commissione europea, collabora con gli Stati membri per la mappatura delle risorse disponibili e coordina la risposta dell'UE combinando le offerte di assistenza con le richieste del paese colpito.

Il **Sistema operativo di Comunicazione e informazione in Emergenza (CESIS)**, è una piattaforma informatica gestita dalla Commissione europea, che consente il dialogo immediato ed efficace tra i centri operativi degli Stati membri, l'ERCC e le Autorità nazionali. In questo sistema compaiono le richieste di assistenza del paese colpito e le offerte di assistenza da parte dei paesi che decidono di intervenire, nonché informazioni sulla registrazione e sulla disponibilità dei mezzi di risposta. Attraverso il CESIS tutti gli Stati membri possono essere informati e aggiornati della situazione fino a conclusione dell'emergenza.

La [Capacità europea di risposta emergenziale \(EERC\)](#), istituita dalla decisione del 2013, è un pool volontario di mezzi di risposta preimpegnati degli Stati membri costituito dai moduli di protezione civile, da esperti e da eventuali altri mezzi. Questi strumenti sono a disposizione delle operazioni di risposta nell'ambito del Meccanismo unionale previa richiesta di assistenza inoltrata tramite l'ERCC. La Commissione europea ne definisce la quantità necessaria e ne stabilisce i requisiti di qualità. La decisione finale sulla loro mobilitazione è presa dagli Stati membri che li hanno messi a disposizione.

L'interazione tra l'ERCC e i punti di contatto degli Stati membri, il funzionamento del CECIS e il funzionamento dell'EERC sono disciplinati dalla decisione di esecuzione 2014/762/UE.

1.3 Dotazione finanziaria

Il Meccanismo dispone di una dotazione finanziaria per il periodo **2014-2020** di **368.428.000 Euro**

attinti dal Quadro finanziario pluriennale⁶. Essa è così suddivisa:

- 20 % per attività di prevenzione;
- 50 % per attività di preparazione;
- 30 % per attività di risposta.

E' prevista la possibilità, da parte della Commissione europea, di adeguare tali percentuali di oltre 8 punti alla luce di una **valutazione intermedia** che dovrà essere effettuata entro il **30 giugno 2017**.

L'assistenza finanziaria, di cui possono beneficiare le persone giuridiche, di diritto pubblico o privato, è erogata conformemente al [Regolamento \(Ue, Euratom\) n. 966/2012](#) che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio dell'Unione e può assumere forme di sovvenzioni, rimborsi spese, contratti di appalto pubblico o contributi a fondi fiduciari.

Sono ammesse a beneficiarne le seguenti categorie di azioni:

- **Azioni generali volte a potenziare la prevenzione, la preparazione e l'efficacia della risposta alle catastrofi ammissibili**

Esse comprendono: studi, indagini sviluppo di scenari, organizzazione di workshop, programmi su le lezioni apprese, scambio di personale ed esperti, trasferimento di tecnologie, formazione, esercitazioni, attività di monitoraggio, sensibilizzazione dell'opinione pubblica, attività di comunicazione.

- **Azioni di prevenzione e preparazione**

Esse comprendono: studi, sondaggi, valutazioni *inter pares*, mantenimento delle funzioni dell'ERCC, preparazione e invio di squadre di esperti, mantenimento del CECIS, sviluppo di sistemi transnazionali di rilevamento, allerta rapida e allarme volti a promuovere la connessione dei sistemi nazionali di allarme con l'ERCC e il CECIS, pianificazione delle operazioni di risposta nell'ambito del Meccanismo, individuazione delle carenze dell'EERC, assistenza nel preposizionamento dei mezzi di risposta alle catastrofi, attività di consulenza con invio di esperti sul posto.

- **Azioni di risposta alle conseguenze negative immediate di una catastrofe a seguito di una richiesta di assistenza presentata mediante il Meccanismo**

Esse comprendono: invio di squadre di esperti e supporto logistico, sostegno agli Stati per accesso ad attrezzature e risorse di trasporto in caso di catastrofe, adozione di altre necessarie azioni complementari e di supporto.

- **Azioni connesse a attrezzature e risorse di trasporto**

Esse comprendono: scambio di informazioni sulle risorse messe a disposizione dagli Stati, assistenza agli Stati per individuare le attrezzature e le risorse di trasporto che possono essere messe a disposizione da altre fonti e finanziamento delle risorse di trasporto necessarie per assicurare una risposta rapida in caso di catastrofi. Queste ultime azioni sono ammissibili solo se sussistono alcuni criteri (è stata richiesta assistenza nell'ambito del Meccanismo, sono necessarie risorse di trasporto supplementari per garantire l'efficacia della risposta, l'assistenza è erogata conformemente alle raccomandazioni dell'ERCC, ed è stata accettata dal paese richiedente e, in caso di catastrofi in paesi terzi, integra la risposta umanitaria globale dell'UE).

L'importo finanziario per le risorse finanziarie di trasporto non supera il **55%** dei costi ammissibili totali, salvo alcuni casi in cui può arrivare a coprire **l'85%** o il **100%**⁷ dei costi. In questi due casi il sostegno finanziario non supera comunque **75.000 Euro** per ciascuna attivazione del Meccanismo unionale.

⁶ Rubriche 3 e 4 riguardanti rispettivamente "Sicurezza e cittadinanza" e "Europa globale".

⁷ Può coprire l'85% nei seguenti casi: i costi sono connessi al trasporto dei mezzi preimpegnati nel pool volontario della capacità europea di risposta emergenziale; l'assistenza prestata dal pool volontario non è sufficiente. Può coprire il 100% nei seguenti casi: i costi sono connessi alla locazione a breve termine di capacità di deposito per conservare temporaneamente l'assistenza fornita dagli Stati membri; i costi sono connessi al riconfezionamento e al trasporto locale della stessa.

La Commissione europea adotta dei **programmi lavoro annuali** che definiscono gli obiettivi perseguiti, i risultati attesi, il metodo di attuazione e l'importo totale e forniscono una descrizione delle azioni da finanziare, indicando l'importo assegnato a ciascuna azione e uno scadenziario indicativo per la loro attuazione.

2) FONDO DI SOLIDARIETA' DELL'UNIONE EUROPEA

Il Fondo di solidarietà dell'Unione europea (FSUE) è stato creato nel 2002 con [regolamento \(CE\) n. 2012/2002](#) del Consiglio al fine di "permettere (...) di affrontare situazioni di emergenza in maniera rapida, efficace e flessibile"⁸ (art. 1). Il regolamento del 2012 è stato modificato con [regolamento \(UE\) n. 661/2014](#) del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 maggio 2014 per un'ulteriore **semplificazione ed accelerazione delle procedure di erogazione**.

2.1 Natura e funzionamento

Il Fondo di solidarietà costituisce una di quelle azioni che, non rientrando specificamente nei fondi strutturali esistenti, possono tuttavia essere adottate dal Parlamento europeo e dal Consiglio secondo la procedura legislativa ordinaria, previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni (art. 175, par. 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea).

La sua mobilitazione può avere luogo - ai sensi dell'art. 2 del regolamento (CE) n. 2012/2002 - su richiesta di uno Stato membro o di un Paese candidato qualora sul suo territorio abbia luogo una catastrofe naturale che produca serie ripercussioni sulle condizioni di vita dei cittadini, sull'ambiente naturale o sull'economia di una o più regioni. Le catastrofi per le quali è possibile attivare il fondo possono essere:

- 1) gravi, che provochino danni diretti stimati a oltre 3 miliardi di euro (prezzi del 2011) o superiori allo 0,6 per cento del reddito nazionale lordo (par. 2);
- 2) regionali, che provochino danni diretti superiori all'1,5 per cento del prodotto interno lordo della regione medesima (par. 3)⁹.

L'art. 3, par. 3, stabilisce espressamente che i pagamenti a titolo del Fondo si limitano a finanziare le misure destinate a mitigare i danni non assicurabili "e sono recuperati qualora i costi sostenuti per riparare i danni siano in seguito coperti da terzi". Vigge peraltro l'obbligo per gli Stati beneficiari - ai sensi dell'art. 8, par. 2 - di cercare di "ottenere ogni possibile indennizzo", rimborsando di conseguenza la Commissione europea in caso di esito positivo (art. 8, par. 4).

2.2 Iter delle domande

L'art. 4 del regolamento (CE) n. 2012/2002 illustra l'*iter* che devono seguire le domande di finanziamento al Fondo.

⁸ L'art. 3, par. 2, del regolamento (CE) n. 2012/2002 elenca le operazioni essenziali di emergenza e recupero attuabili con i finanziamenti del Fondo: a) ripristino della funzionalità delle infrastrutture e degli impianti nei settori dell'energia, dell'acqua, delle acque reflue, delle telecomunicazioni, dei trasporti, della sanità e dell'istruzione; b) realizzazione di misure provvisorie di alloggio e finanziamento dei servizi di soccorso destinati a soddisfare le necessità della popolazione colpita; c) messa in sicurezza delle infrastrutture di prevenzione e misure di protezione del patrimonio culturale; d) ripulitura delle zone danneggiate, comprese le zone naturali, in linea, se del caso, con approcci eco-compatibili e ripristino immediato delle zone naturali colpite al fine di evitare gli effetti immediati legati all'erosione del suolo.

⁹ In una propria nota stampa, la [Rappresentanza in Italia della Commissione europea](#) ha specificato che questo criterio favorisce le regioni più povere in quanto "più la regione è povera, più è facile che raggiunga la soglia, perché è più probabile che il danno subito rappresenti più dell'1,5 per cento del PIL". "UEverofalso: il Fondo di solidarietà dell'UE favorisce i territori ricchi a scapito di quelli poveri. Sarà vero?". L'art. 2, par. 3, c. 2, del regolamento (CE) n. 2012/2002 pone un requisito più basso (danni diretti superiori all'1 per cento del PIL) per le regioni ultraperiferiche.

L'**istanza** deve essere presentata alla Commissione europea dalle autorità nazionali interessate non appena possibile, e comunque **non oltre dodici settimane dalla data in cui si è verificato il primo danno**¹⁰. Ai sensi dell'art. 4-*bis* al momento della presentazione della domanda di contributo finanziario è **possibile chiedere il versamento di un anticipo**, di importo non superiore al 10 per cento del contributo totale previsto e in nessun caso superiore a 30 milioni di euro. L'erogazione dell'anticipo è subordinata alla verifica preliminare, da parte della Commissione europea, che sussistano le condizioni per l'erogazione del contributo oltre che alla verifica che siano disponibili fondi sufficienti.

La Commissione effettua una prima valutazione sulla sussistenza delle condizioni per la mobilitazione del Fondo, determinando altresì l'importo dell'eventuale contributo finanziario entro al massimo sei settimane dalla data di ricevimento della domanda completa (art. 4, par. 1 e 2).

La decisione definitiva di mobilitare il fondo spetta, invece, congiuntamente al Parlamento europeo ed al Consiglio, ai quali la Commissione è tenuta "senza indugio" a presentare le relative proposte per una deliberazione che, ai sensi dell'art. 4, par. 3, c. 2, dovrà intervenire "il più presto possibile dopo la presentazione delle proposte". Del resto il comma 3 del par. 3 dell'art. 4 impegna tutte le istituzioni dell'Unione ad adoperarsi per "ridurre al minimo il tempo necessario per mobilitare il fondo".

Solo dopo che gli stanziamenti sono messi a disposizione da Parlamento europeo e Consiglio la Commissione potrà adottare, mediante atto di esecuzione¹¹, una decisione relativa alla concessione del contributo finanziario del Fondo e versare i relativi importi, in un'unica rata, allo Stato beneficiario, a netto dell'eventuale anticipo (art. 4, par. 4). Un analogo atto di esecuzione detta disposizioni dettagliate per l'attuazione del contributo finanziario, descrivendo in particolare "il tipo e la localizzazione delle operazioni (...) finanziate" (art. 5, par. 1). L'art. 3, par. 1, specifica peraltro che "per ogni catastrofe naturale è concesso (...) un unico finanziamento".

Sullo **Stato beneficiario grava, tra l'altro, la responsabilità di:**

- 1) selezionare le singole operazioni ed attuare il contributo finanziario del Fondo (art. 5, par. 3);
- 2) gestire le operazioni che beneficiano dell'aiuto del Fondo, controllandole finanziariamente (art. 5, par. 5);
- 3) designare gli organismi responsabili della gestione e del controllo delle operazioni (art. 5, par. 6);
- 4) effettuare il coordinamento tra i fondi europei, assicurando che "le spese rimborsate (...) non siano rimborsate (anche) attraverso altri strumenti di finanziamento dell'Unione" (art. 6, par. 2);
- 5) presentare *ex post* una relazione sull'attuazione del contributo finanziario del Fondo corredata di una dichiarazione giustificativa delle spese, il cui contenuto dettagliato è illustrato nell'art. 8, par. 3, c. 2, e dal parere di un organismo di revisione contabile indipendente.

¹⁰ Si segnala inoltre che in caso di catastrofe naturale in evoluzione progressiva, il termine decorre dalla data in cui le autorità pubbliche dello Stato colpito hanno adottato i primi provvedimenti ufficiali contro gli effetti della catastrofe o dalla dichiarazione dello stato di emergenza (art. 4, par. 1-*quater*). Per la lista completa delle informazioni da inserire nell'istanza si rinvia all'elenco contenuto nell'art. 4, par. 1, del [regolamento \(CE\) n. 2012/2002](#).

¹¹ Gli atti di esecuzione sono disciplinati dall'art 291, par. 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Questo attribuisce agli Stati membri la competenza ad adottare le misure di diritto interno necessarie per l'attuazione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione. Quando però si dovessero rendere necessarie condizioni uniformi di esecuzione nell'intera UE, gli atti stessi "conferiscono competenze di esecuzione alla Commissione o, in casi specifici debitamente motivati (...), al Consiglio" (art. 291, par. 2).


Agli Stati membri spetta il controllo sull'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione per opera di un Comitato, composto da rappresentanti degli Stati membri e presieduto dalla Commissione. Le modalità di lavoro dei Comitati sono state disciplinate nel [regolamento UE n. 182/2011](#). Per un approfondimento sugli atti delegati e gli atti di esecuzione dell'Unione europea si rinvia, tra gli altri, al [Dossier n. 55/DN](#) della XVI legislatura ed alla [Scheda di valutazione n. 49/2013](#), curati dall'Ufficio rapporti con le istituzioni dell'Unione europea del Senato della Repubblica.

Si ricorda che il **contributo così ricevuto deve essere utilizzato entro un periodo di diciotto mesi** a decorrere dall'erogazione dell'intero importo dell'assistenza (art. 8, par. 1). La Commissione europea recupererà eventuali quote non spese entro tale termine o altrimenti non ammissibili.

c) Sussidi a favore dell'Italia

Secondo i [dati messi a disposizione dalla Commissione europea](#), dalla data di creazione del Fondo di solidarietà (2002) **l'Italia ha ricevuto fondi in occasione di otto catastrofi naturali**: il terremoto in Molise (2002), l'eruzione dell'Etna (2002), il terremoto in Abruzzo (2009), le alluvioni in Veneto (2010) e Liguria e Toscana (2011), il terremoto in Emilia Romagna (2012), alluvioni in Sardegna (2013) e generiche (2014).

La quantità più significativa di fondi è stata messa a disposizione per gli eventi classificati come "gravi": i terremoti in Abruzzo ed in Emilia Romagna, con erogazioni pari a 493,8 e 670,2 milioni di euro rispettivamente.

Beneficiary State	Occurrence	Nature of disaster	Category	Damage (million €)	Aid granted (million €) ¹⁾	Total aid granted (million €)
 ITALY	October 2002	Earthquake (Molise)	regional	1 558	30.8	1 318.9
	October 2002	Eruption of Volcano Etna	regional	894	16.8	
	April 2009	Earthquake (Abruzzo)	major	10 212	493.8	
	October 2010	Flooding in Veneto	regional	676	16.9	
	October 2011	Flooding in Liguria & Tuscany	regional	723	18.1	
	May 2012	Earthquakes Emilia-Romagna	major	13 274	670.2	
	November 2013	Sardinia flash floods	regional	652	16.3	
	October 2014	Floods	regional	2 241	56	

Fonte: Commissione europea, giugno 2016.

Con il proprio totale di 1.318,9 milioni di euro di aiuti ricevuti in 14 anni di esistenza del fondo, **l'Italia è lo Stato membro che ha ricevuto il totale di aiuti maggiore**¹².

All'esperienza specifica del terremoto del 2009 in Abruzzo, la Corte dei Conti europea ha dedicato una delle sue relazioni speciali¹³. Con un'assistenza fornita pari a 493,8 milioni di euro, si è trattato della più grave catastrofe a cui il Fondo ha dovuto far fronte dalla sua creazione, ad oggi superata - in termini di ammontare di aiuti erogati - solo dal terremoto in Emilia-Romagna del 2012. La Corte dei conti ha concluso che, eccezion fatta per un progetto particolarmente complesso, tutti i progetti finanziati erano conformi al regolamento istitutivo del Fondo. Con l'occasione ha anche formulato alcune raccomandazioni, relative all'opportunità che la Commissione europea:

- 1) valuti l'opportunità di modificare il regolamento istitutivo del FSUE apportando modifiche per disciplinare la liceità di soddisfare bisogni abitativi temporanei con costruzioni di natura

¹² La lista completa degli aiuti erogati dal 2002 è stata recentemente divulgata dalla [Rappresentanza in Italia della Commissione europea](#) al fine di confutare la notizia - diffusasi sul web e definita dalla Rappresentanza medesima come erronea - secondo la quale "il Fondo di solidarietà aiuterebbe solo le regioni già ricche, abbandonando quelle più povere a se stesse. ("UEverofalso: il Fondo di solidarietà dell'UE favorisce i territori ricchi a scapito di quelli poveri. Sarà vero?").

¹³ "La risposta del Fondo di solidarietà dell'Unione europea al terremoto del 2009 in Abruzzo: pertinenza e costo delle operazioni", [Relazione speciale n. 24/2012](#).

- permanente. E' stata altresì evidenziata l'importanza di garantire che, ogni qual volta venga generato reddito tramite gli interventi del Fondo, questo sia rimborsato al bilancio UE¹⁴;
- 2) esorti gli Stati membri a raggiungere un grado di preparazione che consenta loro di agire rapidamente ed efficacemente nelle emergenze;
 - 3) passi in rassegna le procedure di appalto seguite dagli Stati membri in seguito a catastrofi naturali, al fine di individuare e divulgare migliori pratiche. E' stata altresì messa in luce l'opportunità di appurare se le sovvenzioni del FSUE siano state usate rispettando i principi di sana gestione finanziaria.

Nel [Report 2015](#), si evidenzia come la Commissione abbia ricevuto, nell'anno 2015, un numero relativamente ristretto di domande di erogazione da parte del Fondo, risultando tre richieste, accolte con favore dalla Commissione europea. Inoltre, sono state create nel 2015 nell'ambito del Fondo le condizioni per l'implementazione di pagamenti anticipati agli Stati probabili beneficiari di interventi, come previsto dalla nuova regolamentazione, mentre sono stati completati gli iter di valutazione delle richieste relative all'anno 2014 (richieste di Romania, Bulgaria e Italia), in senso favorevole. In termini finanziari, nel 2015, la Commissione ha garantito assistenza dal Fondo di solidarietà per un totale di euro 82.780.615, cui si aggiunge un ulteriore importo di euro 126.724.968 relativi ad istruttorie svolte nell'anno 2014 ed in corso di elargizione nel 2015, con una erogazione totale di euro 209.505.583 per tale anno.

Per maggiori dettagli si rinvia ai [rapporti annuali del Fondo di solidarietà](#), disponibili in inglese sul sito della Commissione europea.

A cura di Luana Iannetti, Patrizia Borgna e Laura Lo Prato

¹⁴ Con specifico riferimento a tali rilievi, la Commissione europea ha preannunciato la propria intenzione di affrontare entrambi questi aspetti in occasione di una prossima revisione del regolamento FSUE.

L'ultima nota breve:
[n. 128 - A.S. n. 1892-A - Interventi per il sostegno della formazione e della ricerca nelle scienze geologiche](#)
Agosto 2016

nota breve
sintesi di argomenti di attualità
del Servizio Studi del Senato

I testi sono disponibili alla pagina:
<http://www.senato.it> – leggi e documenti – dossier di documentazione. Servizio studi – note brevi

www.senato.it