LA SILENZIOSA SOLIDARIETA' EUROPEA

Il ruolo dell'Ue nella risposta ai disastri (naturali o causati dall'uomo) non è trascurabile. Ma pochi lo sanno

di Federico Casolari

Finalmente!". Un leggero vento gli accarezza la barba.

"Finalmente!". Sorride Giulio. Sorride e tira un sospiro di sollievo. Sono passati

EUROPA CONVIENE

20 mesi dalla grande scossa. Quella che lo svegliò alle 4.03, il 20 luglio 2017. Sono passati 20 lunghissimi mesi, ma è come se fosse successo ieri. Il letto che balla, i quadri che cadono, gli allarmi delle auto in strada che iniziano a suonare. E poi la corsa fuori di casa, e la gente che urla, che lo ferma, che gli chiede aiuto. Al suo sindaco.

Giulio ripensa a tutto questo e sorride mentre l'orologio della Torre dei Contrari rintocca il mezzogiorno. La Torre, simbolo del suo paese, aveva resistito alla prima scossa. Era stata risparmiata dalle devastazioni delle guerre e dall'incendio scoppiato al suo interno nel 1954. Ma quando, l'ultimo giorno di luglio, la "bestia" era tornata a farsi sentire anche la Torre era venuta giù.

Sorride Giulio. Oggi è un giorno di festa. La grande valle è ancora ferita, certo. E le famiglie piangono i loro cari, morti sotto le macerie. Ma la "Pioppa" (questo il nome che hanno dato alla Torre i vecchi del paese) è di nuovo lì. E' tornata a occupare il suo posto e a vegliare sulle case e i loro abitanti. Come ha sempre fatto. Da 400 anni. Il vento è forte ora, e sbatte le bandiere che sono state innalzate sui merli che ornano la sommità della Torre: il Tricolore, il Leone rampante, emblema del paese, e la bandiera dell'Unione europea. L'Europa, sì. La sua bandiera non poteva mancare, visto il contributo che l'Unione ha fornito per il primo soccorso e la ricostruzione. E' venuto anche il commissario europeo per gli aiuti umanitari e la gestione delle crisi. Direttamente da Bruxelles, per partecipare, assieme ai volontari, alla Croce Rossa, alle forze dell'ordine e alle Forze armate, al personale del dipartimento di Protezione civile, e ai sindaci delle città – vicine e lontane – che si sono subito attivati per prestare assistenza alle popolazioni colpite, alla cerimonia di inaugurazione.

In effetti, il ruolo dell'Unione europea nella risposta ai disastri (naturali o causati dall'uomo) è tutt'altro che trascurabile. Probabilmente non tutti sanno che essa ha stanziato per i maggiori terremoti che hanno colpito l'Italia negli ultimi dieci anni – Abruzzo, 2019; Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, 2012; centro Italia, 2016-2017 – più di 2,3 miliardi di euro, da utilizzare per affrontare l'emergenza e consolidare la ripresa dei territori interessati. In particolare, per il sisma del 2016-2017, sono

Amatrice e le frazioni nel cratere a due anni dal terremoto (LaPresse)

stati erogati aiuti per quasi 1,2 miliardi di euro: si tratta della somma più consistente mai riconosciuta ad un singolo stato per azioni di questo tipo. Complessivamente, dal 2002, l'Unione ha erogato più di 5,2 miliardi di euro a favore degli Stati membri; quasi la metà, come visto, sono andati all'Italia che ne è dunque il principale beneficiario.

Lo strumento utilizzato al riguardo è il Fondo europeo di solidarietà, cui gli Stati membri possono accedere ogni qual volta siano colpiti da una catastrofe naturale di

Per i terremoti che hanno colpito in varie circostanze l'Italia negli ultimi dieci anni Bruxelles ha versato più di 2,3 miliardi di euro

particolare magnitudo. Dunque, non solo nel caso si verifichino terremoti: ed in effetti l'Italia ne ha usufruito più volte anche per fenomeni alluvionali e, nel 2002, per far fronte ai danni causati dall'eruzione dell'Etna. Il contributo finanziario messo a disposizione può essere utilizzato per un ampio ventaglio di azioni: dal ripristino della funzionalità delle infrastrutture e degli impianti alla realizzazione di misure provvisorie di alloggio e finanziamento dei servizi di soccorso; dall'adozione di misure di protezione del patrimonio culturale alla pulizia delle zone danneggiate.

Il Fondo di solidarietà non è l'unico strumento di finanziamento Ue cui è possibile accedere in caso di calamità. Risorse supplementari possono venire dai fondi della politica di coesione (per il rilancio delle attività economiche delle zone colpite) e dal Fondo europeo di sviluppo regionale. Più recentemente (2016), è stato introdotto uno strumento *ad hoc* tramite il quale l'Unione europea potrà fornire un sostegno di emergenza agli stati membri in caso di catastrofi naturali o provocate dall'uomo (in atto o potenziali).

Probabilmente, poi, ancor meno noto è il fatto che l'Unione ha sviluppato da tempo un ulteriore strumento – il Meccanismo unionale di protezione civile – per coordinare le autorità di protezione civile degli stati membri laddove uno di essi faccia richiesta di assistenza in seguito al verificarsi di un disastro. In questo caso, il sostegno è prevalentemente operativo. Il Meccanismo – ove attivato – è in grado di garantire che in poche ore venga fornita dagli altri stati membri il tipo di assistenza richiesta (ospedali o tende da campo, squadre *search and rescue*, *rescue dogs*, ecc.). E' anche previsto un contributo finanziario da parte dell'Unione per la copertura delle spese di trasporto. Dal 2001, anno in cui il Meccanismo è stato istituito, sono più di 300 i casi in cui esso è stato attivato. L'Italia ne ha fatto fino ad ora un uso limitato, per lo più per azioni di monitoraggio (come nel caso del recupero del relitto della Costa Concordia o del terremoto del 2012). Ciò a motivo della particolare efficacia dell'azione del nostro Servizio di Protezione civile, considerato un'eccellenza sul piano internazionale. Non sono mancati, tuttavia, casi in cui è stata richiesta assistenza, in particolare al fine di ottenere Canadair supplementari coi quali fronteggiare l'emergenza incendi che periodicamente colpisce il nostro Paese (ad esempio, in occasione degli incendi che hanno interessato la Val di Susa nel 2017).

Il successo del Meccanismo, recentemente sottoposto a revisione, è apparentemente fondato su di una ricetta molto semplice: gli stati membri non sono soggetti, al suo interno, a vincoli eccessivi. Non lo è lo stato colpito dalla calamità, che può decidere (o non decidere) di attivarlo; non lo sono nemmeno gli altri stati Ue, che possono decidere (o non decidere) di rispondere alla richiesta, fornendo il proprio supporto. In assenza di obblighi dettagliati, gli stati si sentirebbero, insomma, più disponibili a mostrarsi reciproca solidarietà.

A ben vedere, però, le cose non stanno così: l'Unione europea ha infatti sviluppato, tramite il Meccanismo di protezione civile, un'azione intelligente e sistemica, volta a condizionare (in senso positivo) la condotta dei suoi paesi senza limitarne eccessivamente il margine di azione. Ciò è avvenuto con una serie di incentivi. Si è detto del contributo finanziario per la copertura delle spese di trasporto dei beni (o del personale) di soccorso. A questo si aggiunge lo strumento del c.d. "pool volontario": si tratta di moduli di soccorso che gli stati possono predestinare al Meccanismo, senza dunque attendere una specifica richiesta di assistenza, beneficiando di ulteriori finanziamenti e di servizi di formazione professionale messi a disposizione dall'Ue. Gli stati che aderiscono al *pool* – oggi sono 22 – debbono però garantire che

Il Meccanismo unionale di protezione civile entra in gioco quando uno stato membro fa richiesta di assistenza

i mezzi e le risorse messi a disposizione si uniformino a *standard* qualitativi particolarmente rigorosi fissati dalla Commissione europea. Così facendo, si è favorita un'armonizzazione volontaria che può produrre effetti positivi anche nella vita di tutti i giorni; indipendentemente, cioè, dal verificarsi di un evento calamitoso. Per fare un esempio, tramite lo strumento del *pool* è stato creato un Corpo sanitario europeo, cui partecipano 11 stati (tra i quali l'Italia). Istituito immediatamente dopo la crisi di Ebola che ha travolto l'Africa occidentale nel 2014, il Corpo sanitario europeo comprende oggi esperti in sorveglianza e coordinamento sanitari, laboratori mobili di biosicurezza, gruppi di esperti in sanità pubblica, équipe mediche di pronto intervento. Personale e strumenti altamente qualificati e addestrati, grazie al contributo dell'Unione, sui quali gli stati possono fare affidamento anche nella definizione dei servizi offerti dai rispettivi servizi sanitari.

Non mancano, poi, obblighi veri e propri, soprattutto in tema di prevenzione del rischio di catastrofi, che impongono agli stati la valutazione dei rischi e la pianificazione della loro gestione. La loro importanza per un paese come l'Italia, che presenta un *deficit* strutturale in termini di prevenzione delle calamità, non può passare inosservata.

Da ultimo, l'attivazione del Meccanismo può essere richiesta anche da uno Stato terzo (dunque, non membro dell'Unione) o da altra Organizzazione internazionale. Non solo; ai paesi terzi che si trovino a dover fronteggiare crisi umanitarie l'Unione europea fornisce anche assistenza finanziaria. Nel 2017, ad esempio, l'Ue ha stanziato fondi per oltre 1,5 miliardi destinati a 94 paesi, confermandosi tra i maggiori donatori al mondo. La solidarietà, dunque, non si manifesta solo sul piano interno, ma anche sulla scena internazionale, contribuendo a rafforzare il ruolo dell'Unione come attore globale.

La banda ha appena finito di suonare l'*Inno alla gioia*. Oggi è davvero un giorno di festa e di gioia! Giulio sta stringendo le ultime mani, mentre la folla comincia a distribuirsi nelle vie del paese, dove sono stati allestiti i tavoli per il pranzo comune. Guarda ancora la Pioppa; e sorride. Lo sguardo scivola poi sul testo della lapide che è stata appena svelata, sopra l'ingresso della Torre: "Il Terremoto del 20-31 luglio 2017 abbatteva questa Torre e con la solidarietà dei popoli europei il comune la rialzava nel 2019". Di fianco, sulla destra, è affissa un'altra lapide, distrutta dal Terremoto, e ricostruita – pezzo per pezzo – a spese dell'amministrazione comunale. Nonostante i segni lasciati dalle crepe del marmo, il suo testo è ancora chiaramente leggibile: "Nel ricordo delle battaglie, dei caduti e delle sofferenze per la liberazione nel luglio 1944, a opera della VIII armata britannica, il comune, in occasione della visita dei reduci, pose".

L'autore è professore associato di Diritto dell'Unione europea dell'Università di Bologna. E' stato co-coordinatore dell'International Disaster Law Project ed è condirettore dell'International Disaster Law Course organizzato in collaborazione con l'Istituto internazionale di diritto umanitario di Sanremo