



AIUTO UMANITARIO

L'aiuto umanitario rappresenta un ambito dell'azione esterna dell'UE che risponde alle necessità derivanti da calamità naturali o provocate dall'uomo. La [Direzione generale per la Protezione civile e le operazioni di aiuto umanitario europee](#) (ECHO) della Commissione finanzia le operazioni di soccorso e coordina le politiche e le attività degli Stati membri. Il Parlamento e il Consiglio agiscono quali colegislatori nel definire la politica dell'Unione in materia di aiuto umanitario e partecipano al dibattito globale relativo a un'azione umanitaria più efficace.

BASE GIURIDICA

L'articolo 21 del [trattato sull'Unione europea](#) (TUE) stabilisce i principi per tutte le azioni esterne dell'Unione (l'articolo 21, paragrafo 2, lettera g), riguarda gli interventi umanitari).

L'articolo 214 del [trattato sul funzionamento dell'Unione europea](#) (TFUE) costituisce la base giuridica per l'aiuto umanitario.

L'articolo 214, paragrafo 5, costituisce la base giuridica per l'istituzione di un Corpo volontario europeo di aiuto umanitario.

QUADRO NORMATIVO E STRATEGICO

Le disposizioni in merito all'erogazione dell'aiuto umanitario, compresi gli strumenti di finanziamento, sono definite nel [regolamento \(CE\) n. 1257/96 del Consiglio](#) del 20 giugno 1996 (regolamento relativo all'aiuto umanitario). Tale regolamento non è stato modificato al momento della revisione di altri strumenti in preparazione del quadro finanziario pluriennale 2007-2013.

Il quadro politico generale per l'assistenza umanitaria è delineato nel «[consenso europeo sull'aiuto umanitario](#)» (2007), firmato dalle tre principali istituzioni dell'UE (Commissione, Consiglio e Parlamento). Il consenso definisce la visione comune, gli obiettivi politici e i principi dell'Unione su una serie di argomenti, tra cui: cooperazione umanitaria internazionale, principi del buon donatore, riduzione del rischio e preparazione, protezione civile, rapporti tra società civile ed esercito. Il consenso riconferma altresì i quattro principi umanitari: umanità, neutralità, imparzialità e indipendenza. Il testo prevede un approccio più coordinato e coerente alla fornitura degli aiuti, che colleghi gli aiuti umanitari agli aiuti allo sviluppo onde consentire all'UE di rispondere in modo più efficace alle crescenti esigenze.



La [decisione su un meccanismo di protezione civile dell'Unione europea](#), del 2019, disciplina l'azione dell'UE in questo settore. Essa modifica una decisione del 2013 che riguardava la prevenzione, la preparazione, la risposta e le disposizioni finanziarie. Il regolamento del 2016 sulla fornitura di sostegno emergenziale all'interno dell'Unione stabilisce le circostanze in cui gli Stati membri possono richiedere il sostegno dell'UE e definisce le azioni ammissibili e i tipi di intervento finanziario.

ECHO

A. Quadro generale e impatto

Per il periodo 2014-2020 sono stati assegnati 7,1 miliardi di EUR allo strumento per gli aiuti umanitari. La proposta della Commissione per il quadro finanziario pluriennale 2021-2027 stanziava 11 miliardi di EUR per l'aiuto umanitario. L'UE è il principale donatore di aiuti umanitari al mondo, giacché eroga una quota rilevante dei finanziamenti globali per i soccorsi urgenti alle vittime di calamità naturali e provocate dall'uomo. Parte di tali stanziamenti proviene direttamente dagli Stati membri, ma un contributo notevole arriva dal bilancio dell'UE. La Direzione generale per la Protezione civile e le operazioni di aiuto umanitario europee (ECHO) della Commissione è competente in materia di assistenza umanitaria e protezione civile. L'aiuto umanitario dell'UE si concentra su cibo e nutrizione, alloggi, assistenza sanitaria, acqua e servizi igienici e istruzione nelle situazioni di emergenza. Janez Lenarčič è l'attuale commissario per la gestione delle crisi.

L'ECHO è cresciuta nel corso degli anni e dispone di personale locale in più di 40 uffici distribuiti sul territorio. Non attua autonomamente programmi di assistenza umanitaria, finanzia invece operazioni realizzate dai suoi [partner](#), ovvero organizzazioni non governative (ONG), agenzie delle Nazioni Unite e organizzazioni internazionali come la Croce Rossa Internazionale/Mezzaluna Rossa. I principali compiti dell'ECHO sono erogare fondi, verificare la sana gestione delle risorse finanziarie e assicurare che i beni e i servizi dei partner raggiungano efficacemente e rapidamente le popolazioni colpite per rispondere alle necessità reali.

Dopo il manifestarsi di una calamità naturale o di un altro evento che richieda assistenza umanitaria, gli esperti di aiuto umanitario dell'ECHO effettuano una prima valutazione della situazione in loco. I fondi vengono poi rapidamente erogati sulla base di tale valutazione, nel rispetto dell'approccio fondato sulle necessità che definisce il lavoro dell'ECHO. Gli aiuti vengono distribuiti tramite più di 200 partner con i quali l'ECHO ha firmato accordi contrattuali ex ante. La struttura dell'ECHO garantisce che i fondi siano utilizzati in modo trasparente e che i partner continuino a essere responsabili del proprio operato.

Nel 2019, l'ECHO ha impegnato 1,6 miliardi di EUR in assistenza umanitaria e protezione civile. Tale cifra rispecchia il continuo impegno della Commissione europea nel rispondere a necessità globali straordinariamente elevate, causate principalmente da numerosi conflitti prolungati e dal numero eccezionale di persone vittime di sfollamento forzato, oltre 60 milioni nel mondo. Negli ultimi anni, la dotazione umanitaria iniziale dell'UE è stata regolarmente incrementata mediante storni aggiuntivi, mobilitando fondi provenienti principalmente dalla riserva per gli aiuti



d'urgenza dell'UE, da riassegnazioni da altre linee di bilancio e dal Fondo europeo di sviluppo.

Nel [2017](#) il 46,9% dei fondi dell'ECHO è stato assegnato all'Africa, il 37,9% al Medio Oriente e ai paesi europei limitrofi, il 6,1% all'Asia e al Pacifico, il 2,7% all'America centrale e meridionale e ai Caraibi, l'1,5% alle calamità mondiali e il 4,7% alle operazioni complementari e al sostegno. Importanti interventi di aiuto umanitario sono continuati in Siria e nei paesi limitrofi, nel resto del Medio Oriente e in Africa settentrionale, nel Sahel, nel Corno d'Africa, nella Repubblica centrafricana, nel Sud Sudan, nello Yemen e in Ucraina. Tra le nuove situazioni di emergenza che hanno richiesto l'assistenza dell'UE figurano gli uragani Irma e Maria, che hanno interessato i Caraibi. L'UE ha inoltre mantenuto l'attenzione sulle «crisi dimenticate» del mondo, cui è stato destinato il 15% della dotazione umanitaria iniziale del 2017.

Priorità politiche

L'ECHO è impegnata a migliorare la risposta alle situazioni di emergenza e fornisce assistenza ai paesi terzi al fine di rafforzare la loro capacità di rispondere alle crisi e di contribuire allo sviluppo a lungo termine. Coordinare l'aiuto umanitario e l'aiuto allo sviluppo e spezzare il circolo vizioso di cambiamenti climatici, fame e povertà sono obiettivi fondamentali per l'UE.

Le attività di [preparazione alle catastrofi](#) sono un altro aspetto della particolare attenzione che l'ECHO rivolge alla resilienza. L'UE svolge un ruolo importante nel definire gli sforzi della comunità internazionale in materia di gestione del rischio di catastrofi. L'Unione europea sostiene il quadro di Sendai per la riduzione del rischio di catastrofi, firmato nel 2015. Nel 2016 l'UE ha pubblicato il piano d'azione di Sendai per la riduzione del rischio di catastrofi. Il piano semplifica un approccio basato sulla conoscenza dei rischi di catastrofi nell'elaborazione delle politiche dell'UE e propone attività concrete riguardanti la conoscenza del rischio, gli investimenti legati ai rischi, la preparazione alle catastrofi e la resilienza. Nel 2012 la Commissione ha pubblicato una comunicazione sulla resilienza, rivista nel 2017, che mira a definire un approccio strategico alla resilienza che possa aumentare l'impatto dell'azione esterna dell'UE.

Dato il gran numero di rifugiati e sfollati in situazioni che spesso si protraggono nel tempo, nel 2016 l'UE ha deciso di elaborare un approccio allo sfollamento forzato che sia maggiormente orientato allo sviluppo. L'UE porrà maggiore enfasi sul sostegno all'inclusione socioeconomica delle vittime di sfollamento forzato e sulla lotta alle cause profonde dello sfollamento a lungo termine nel contesto del [quadro globale di risposta per i rifugiati](#) dell'Alto commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati e dell'impegno della Banca mondiale in materia di [sfollamento](#).

L'UE e i suoi Stati membri hanno svolto un ruolo importante in occasione del [vertice umanitario mondiale](#) tenutosi nel maggio 2016 a Istanbul. L'UE ha assunto 100 impegni al fine di contribuire all'Agenda per l'umanità, presentata al vertice dal segretario generale delle Nazioni Unite, e di attuare il grande patto «Grand Bargain», un accordo innovativo tra i diversi attori umanitari volto ad aumentare l'efficienza e l'efficacia finanziaria.

L'integrazione della dimensione di genere e la lotta alla violenza basata sul genere continuano a essere priorità della DG ECHO, che ha introdotto un indicatore di genere



per le operazioni di aiuto umanitario. In linea con la necessità di dare la priorità ai gruppi più vulnerabili, il sostegno all'istruzione dei minori nelle situazioni di emergenza costituisce un altro settore centrale.

B. Altri strumenti

L'assistenza dell'UE comprende altre tre strutture: il [meccanismo di protezione civile](#) dell'Unione europea, il Corpo volontario europeo di aiuto umanitario e un nuovo quadro giuridico per fornire sostegno di emergenza all'interno dell'Unione.

- Originariamente istituito nel 2001, il meccanismo di protezione civile dell'Unione interessa attualmente gli Stati membri dell'UE più altri sei Stati partecipanti: Macedonia del Nord, Islanda, Montenegro, Norvegia, Serbia e Turchia. Il meccanismo dell'Unione si basa su una serie di strumenti: 1) il [pool europeo di protezione civile](#), che fornisce una riserva volontaria di mezzi di intervento preassegnati dagli Stati partecipanti e ricorre a una procedura strutturata per identificare eventuali carenze di capacità; 2) il [Centro di coordinamento della risposta alle emergenze](#) (ERCC), che funge da centro operativo, agevolando il coordinamento negli interventi di protezione in qualsiasi momento; 3) il [sistema comune di comunicazione e di informazione in caso di emergenza](#) (CECIS), che mira a migliorare la comunicazione in casi di emergenza mediante un'applicazione web di notifica e di allerta; 4) una rete di esperti qualificati disponibile in tempi brevi. Il meccanismo di protezione civile è stato rafforzato nel 2019 attraverso la creazione di [rescEU](#), una nuova riserva di capacità già operativa durante la stagione degli incendi boschivi del 2019. Si prevede di estendere il suo campo di applicazione ad altri ambiti, come le emergenze mediche o gli incidenti chimici, biologici, radiologici e nucleari. Sarà utilizzato come meccanismo cui far ricorso in ultima istanza, quando uno Stato membro ha esaurito i propri mezzi e non può essere aiutato da altri Stati membri, perché, ad esempio, essi stessi si trovano ad affrontare catastrofi della stessa natura.
- Il Corpo volontario europeo di aiuto umanitario, previsto all'articolo 214, paragrafo 5, del trattato di Lisbona, è stato istituito nel marzo 2014 nell'ambito dell'iniziativa [Volontari dell'Unione per l'aiuto umanitario](#). Rafforzando la capacità dell'UE di rispondere alle crisi umanitarie, l'iniziativa intende migliorare la resilienza delle comunità vulnerabili nei paesi terzi. Il suo bilancio per il periodo 2014-2020 è pari a 147,9 milioni di EUR.
- Il 15 marzo 2016 il Consiglio ha adottato un regolamento sul sostegno di emergenza all'interno dell'Unione, al fine di rispondere alla difficile situazione umanitaria causata dalla crisi dei rifugiati. Il nuovo regolamento consente all'UE di aiutare la Grecia e altri Stati membri interessati ad affrontare le esigenze umanitarie dei rifugiati. Il regolamento potrebbe essere applicato in futuro anche in risposta ad altre crisi o catastrofi eccezionali aventi gravi conseguenze umanitarie, quali incidenti nucleari o attentati terroristici. La DG ECHO è responsabile della sua attuazione. Dal 2016 al 2019 saranno forniti finanziamenti dell'UE, per un valore massimo di 643 milioni di EUR (provenienti dalle linee di bilancio per le politiche interne senza ripercussioni sull'assistenza umanitaria nei paesi terzi)



tramite organizzazioni partner, quali le agenzie delle Nazioni Unite, la Croce Rossa e le ONG.

RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO

Nell'ambito della politica in materia di aiuto umanitario, il Parlamento agisce quale colegislatore insieme al Consiglio. La base giuridica della politica di aiuto umanitario proposta dalla Commissione (regolamenti) deve essere negoziata (ed eventualmente approvata) sia dal Consiglio che dal Parlamento, conformemente alla procedura legislativa ordinaria dell'UE. Anche le misure attuative della Commissione sono sottoposte al Parlamento, che esercita il potere di controllo. In seno al Parlamento, l'aiuto umanitario rientra fra le competenze della commissione per lo sviluppo (DEVE), mentre la protezione civile rientra fra le competenze della commissione per l'ambiente, la sanità pubblica e la sicurezza alimentare (ENVI).

Il Parlamento controlla inoltre la distribuzione dell'aiuto umanitario e cerca di garantire che le disposizioni di bilancio soddisfino le esigenze umanitarie. Il Parlamento ha costantemente sottolineato la necessità di aumentare i finanziamenti dell'aiuto umanitario e ha insistito nel colmare il crescente divario tra impegni e pagamenti.

La commissione DEVE, e il Parlamento in generale, hanno anche cercato – tramite pareri e risoluzioni, comprese le relazioni di iniziativa – di influenzare le decisioni strategiche e gli orientamenti politici della Commissione, ad esempio in materia di contributo dell'UE al vertice umanitario mondiale, di istruzione nelle situazioni di emergenza e di risposta all'epidemia di ebola. Il Parlamento esamina il programma di lavoro annuale della Commissione e la strategia operativa dell'ECHO. Il commissario per la gestione delle crisi è periodicamente invitato a scambi di opinioni con la commissione DEVE. L'adozione del «consenso europeo sull'aiuto umanitario» nel 2007 ha risposto in misura non trascurabile alle ferme posizioni adottate dal Parlamento. Il Parlamento è inoltre un attivo sostenitore di altre questioni politiche, tra cui la resilienza, la sicurezza alimentare e il collegamento fra aiuto umanitario e aiuto allo sviluppo. La commissione DEVE ha organizzato il 27 febbraio 2019 un'[audizione sul futuro degli aiuti umanitari dell'UE](#) e il predecessore del commissario Lenarčič, Christos Stylianides, ha affrontato la questione nel suo ultimo intervento al riguardo il 30 settembre 2019, nel contesto di uno scambio di opinioni sugli insegnamenti tratti negli ultimi cinque anni sulle politiche di aiuto umanitario dell'UE.

Per rafforzare il controllo del Parlamento sugli aiuti umanitari, dal 2006 la commissione DEVE nomina ogni due anni e mezzo «un relatore permanente per gli aiuti umanitari». Il relatore attualmente è Norbert Neuser (S&D, Germania), il cui mandato comprende la difesa degli interessi finanziari degli aiuti umanitari, il monitoraggio dei programmi umanitari e la stretta collaborazione con le organizzazioni attive in tale settore. Il relatore è altresì responsabile di una relazione sull'attuazione dello strumento per gli aiuti umanitari.

Gonzalo Urbina Treviño
01/2020

