C/2026/5910

10.11.2026

Comunicazione della Commissione

Orientamenti sulla preparazione della popolazione nell'ambito della strategia dell'UE per l'Unione della preparazione

(C/2026/5910)

L'Unione europea si trova a far fronte a un panorama dei rischi sempre più complesso, caratterizzato da mutamenti geopolitici, cambiamenti climatici, rapide evoluzioni tecnologiche e pressioni sulla resilienza democratica e sulla coesione sociale.

La strategia dell'UE per l'Unione della preparazione, adottata dalla Commissione europea nel marzo 2025 (comunicazione JOIN(2025) 130 final), risponde all'evoluzione del panorama dei rischi e alle sfide comuni con cui l'UE è confrontata, facendo leva anche sui risultati e sulle raccomandazioni della relazione Niinistö sulla preparazione e la prontezza dell'UE. La strategia definisce il quadro per rafforzare la capacità collettiva dell'Unione di anticipare, prepararsi, prevenire e rispondere alle crisi. Promuove un approccio integrato, multirischio, esteso a tutta l'amministrazione e a tutta la società, che riunisce le autorità pubbliche, i cittadini, le comunità, la società civile, le imprese, le parti sociali e le comunità scientifiche e accademiche a tutti i livelli di governance.

Elemento centrale di questo approccio è il rafforzamento della preparazione della popolazione, mirato a potenziare la resilienza sociale garantendo che i cittadini, compresi i minori, gli anziani, le persone con disabilità e altri gruppi emarginati e/o in situazioni di rischio, siano preparati, abbiano accesso a informazioni attendibili e alle competenze necessarie per comprendere i rischi e adottare misure adeguate prima, durante e dopo le emergenze. La preparazione della popolazione rappresenta uno dei sette elementi costitutivi della strategia.

Con il presente documento la Commissione fornisce orientamenti su quattro azioni della strategia:

— azione 27: comunicazione del rischio ([1]);

— azione 28: raggiungimento di un'autosufficienza della popolazione di almeno 72 ore ([2]);

— azione 29: preparazione nei programmi scolastici e nella formazione del personale didattico ([3]) ([4]);

— azione 33: formazione alla preparazione alle emergenze e al primo soccorso inclusiva nei confronti delle persone con disabilità, iniziativa faro della strategia rafforzata sulla disabilità ([5]).

Gli orientamenti, pur non essendo vincolanti, intendono incoraggiare gli Stati membri dell'UE e gli Stati partecipanti al meccanismo unionale di protezione civile a sviluppare iniziative di preparazione in base alla rispettiva organizzazione nazionale.

Le modalità concrete di attuazione dei presenti orientamenti sono illustrate nei quattro documenti di lavoro dei servizi della Commissione che li accompagnano ([6]), tra cui una raccolta di buone pratiche basate sul più ampio lavoro dell'UE in materia di prevenzione e preparazione alle catastrofi nell'ambito del meccanismo unionale di protezione civile (UCPM), che include gli obiettivi dell'Unione in materia di resilienza alle catastrofi adottati nel 2023.

([1]) SWD(2026)825.
([2]) SWD(2026)826.
([3]) Gli orientamenti su questo aspetto si basano sulle attività di analisi condotte nell'ambito dello strumento di finanziamento dell'assistenza tecnica per la prevenzione delle catastrofi e la preparazione alle medesime (TAFF).
([4]) SWD(2026)827.
([5]) SWD(2026)828 e relative relazioni consultive del TAFF.
([6]) Disponibili all'indirizzo https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/preparedness_en?prefLang=it&etrans=it.

I presenti orientamenti sono stati redatti in collaborazione con esperti degli Stati membri dell'UE e degli Stati partecipanti all'UCPM, autorità di protezione civile, portatori di interessi nel campo della gestione dei rischi di catastrofe e altri portatori di interessi e si basano sul progetto pilota preparEU nonché sulle raccomandazioni del panel europeo di cittadini sulla preparazione organizzato tra marzo e maggio 2026, che ha coinvolto 150 cittadini selezionati in modo casuale provenienti da tutti i 27 Stati membri ([7]).

Sebbene gli Stati membri dell'UE e gli Stati partecipanti all'UCPM rimangano gli attori principali nell'ambito della protezione civile, della preparazione e della risposta alle crisi, il sostegno dell'UE integra le attività nazionali tramite il rafforzamento delle conoscenze, delle competenze e delle capacità pratiche che consentono alle persone e alle comunità di prepararsi alle emergenze e di rispondervi.

ORIENTAMENTI IN MATERIA DI SENSIBILIZZAZIONE AI RISCHI E ALLE MINACCE (AZIONE 27)

Un'efficace comunicazione del rischio è una componente fondamentale della preparazione e della resilienza della società. Aiutando le persone a comprendere i rischi, prendere decisioni informate e intraprendere azioni adeguate, rafforza la capacità dei singoli, delle comunità e delle istituzioni di anticipare, prepararsi e rispondere a un'ampia gamma di pericoli e minacce.

Il buon esito della comunicazione del rischio dipende dalla fiducia, dalla partecipazione, dal coordinamento e da una chiara comprensione dei destinatari e delle relative esigenze. Le strategie di comunicazione dovrebbero basarsi su dati concreti ed essere inclusive e adattabili, attingendo alle analisi comportamentali, al coinvolgimento dei portatori di interessi e a un apprendimento e adattamento continui.

La Commissione propone gli orientamenti esposti qui di seguito alle autorità di protezione civile e agli altri organismi e portatori di interessi che intervengono nella gestione dei rischi di catastrofe.

1) Considerare la comunicazione del rischio una capacità fondamentale per conseguire la preparazione dei cittadini. Coinvolgere i cittadini e i portatori di interessi nella coprogettazione della comunicazione per garantire che i messaggi rispecchino le esigenze delle persone, affrontino gli ostacoli e forniscano indicazioni chiare e pratiche sulle azioni che esse possono intraprendere.

2) Pianificare la comunicazione del rischio in tutte le fasi della gestione dei rischi di catastrofe. Definire chiaramente ruoli, destinatari, portavoce, partenariati, canali di comunicazione, esercitazioni, meccanismi di monitoraggio e valutazione. Coordinare le iniziative di comunicazione tra le autorità, i settori e i portatori di interessi e stanziare risorse adeguate e continue.

3) Tenere conto delle diverse esigenze e adattare la comunicazione ai differenti destinatari, garantendo l'accessibilità sin dalle prime fasi della progettazione e adattando messaggi, formati, canali, narrazioni e intermediari ai diversi gruppi sociodemografici e contesti locali, così come alle diverse esigenze delle persone con disabilità fisiche, sensoriali, intellettive e psicosociali.

4) Valutare e adattare gli approcci comunicativi in funzione dell'evoluzione dei rischi, del pubblico e degli ambienti dell'informazione.

ORIENTAMENTI IN MATERIA DI RAGGIUNGIMENTO DI UN'AUTOSUFFICIENZA DELLA POPOLAZIONE DI ALMENO 72 ORE (AZIONE 28)

Per i nuclei familiari la preparazione comprende sia la capacità di soddisfare i bisogni essenziali, quali cibo, acqua, medicinali, comunicazioni e disponibilità di contanti, sia le conoscenze, le competenze e la fiducia necessarie per gestire le perturbazioni (ad esempio cucinare senza corrente elettrica, collaborare con gli altri e prendere decisioni oculate in condizioni di stress) ([8]). Il rafforzamento della preparazione delle famiglie consente ai cittadini di contribuire attivamente alla resilienza della società e favorisce la creazione di una cultura duratura della preparazione.

Sebbene le crisi possano avere cause diverse, le loro conseguenze per le famiglie sono spesso simili, in particolare per quanto riguarda le perturbazioni dei servizi essenziali, delle comunicazioni e delle catene di approvvigionamento. La preparazione delle famiglie dovrebbe pertanto seguire un approccio multirischio, concentrandosi sulle conseguenze pratiche delle crisi e sulle misure necessarie per superarle.

Le prime 72 ore di una crisi sono fondamentali: il potenziamento dell'autosufficienza in questo arco di tempo iniziale aiuta le famiglie a soddisfare i bisogni essenziali, riduce la pressione sui servizi di emergenza e consente di dare priorità all'assistenza per le persone più bisognose.

([7]) SWD(2026)829.
([8]) Cfr. progetto pilota preparEU, Raccomandazioni finali (2025), capitolo 4, pag. 34.

La Commissione propone gli orientamenti esposti qui di seguito alle autorità di protezione civile e agli altri organismi e portatori di interessi che intervengono nella gestione dei rischi di catastrofe.

1) Adottare un approccio coordinato alla preparazione delle famiglie, basato sulla consapevolezza dei rischi. Promuovere una soglia minima di autosufficienza di almeno 72 ore, concentrandosi sulle conseguenze più comuni delle crisi, quali le perturbazioni dei servizi essenziali. Definire una chiara ripartizione degli obiettivi e delle responsabilità tra autorità, società civile, imprese e comunità, riconoscendo che la preparazione delle famiglie è complementare alla risposta alle emergenze pubbliche.

2) Fornire indicazioni chiare, pratiche e realizzabili in materia di preparazione. Aiutare le famiglie a soddisfare i bisogni essenziali per almeno 72 ore. Incoraggiare la predisposizione di piani di emergenza, la preparazione di kit di evacuazione e l'acquisizione di competenze pratiche, come il primo soccorso. Promuovere misure accessibili e graduali, adattate alle circostanze individuali, anziché concentrarsi esclusivamente sulle scorte materiali.

3) Rendere la preparazione accessibile, inclusiva e frutto di uno sforzo condiviso. Adattare i consigli alle diverse esigenze e capacità, in particolare quelle delle persone con disabilità, delle famiglie a basso reddito e di altri soggetti che devono affrontare ostacoli strutturali. Utilizzare formati accessibili, intermediari di fiducia e molteplici canali, incoraggiando nel contempo la cooperazione e il sostegno reciproco tra famiglie e comunità.

4) Monitorare i comportamenti di preparazione e migliorare continuamente le misure. Valutare periodicamente se le famiglie comprendono i rischi, hanno intrapreso azioni concrete e sono in grado di soddisfare i bisogni essenziali in caso di perturbazioni. Utilizzare indagini, indicatori comportamentali e riscontri per individuare le barriere, superare le disuguaglianze e adattare nel tempo la comunicazione e le misure di preparazione.

ORIENTAMENTI IN MATERIA DI EDUCAZIONE ALLA PREPARAZIONE (AZIONE 29)

L'educazione alla preparazione sviluppa le conoscenze, le competenze e gli atteggiamenti necessari per la prevenzione e la riduzione dei rischi, così come per la preparazione, la risposta e la ripresa in caso di emergenze e perturbazioni. Essa dovrebbe essere integrata nei programmi di studio esistenti, nell'apprendimento quotidiano e nella formazione degli educatori. Un approccio esteso a tutta l'amministrazione, a tutta la società e multirischio dovrebbe tutelare i diritti, l'inclusione e il benessere dei minori, consentendo nel contempo alle scuole di fungere da poli di resilienza delle comunità.

Responsabili politici, funzionari delle amministrazioni nazionali e locali

L'*educazione alla preparazione* è un investimento a lungo termine nella resilienza della società. I responsabili politici e le autorità competenti dovrebbero stabilire le condizioni per la sua attuazione duratura, facendo leva sui sistemi di istruzione e protezione civile esistenti e su altri servizi pertinenti, e adattando le misure ai contesti di rischio nazionali e locali.

La Commissione propone gli orientamenti esposti qui di seguito.

1) Rivedere le leggi, le politiche e le soluzioni vigenti in materia di preparazione e istituire un quadro duraturo che definisca chiaramente le responsabilità e il coordinamento tra il mondo dell'istruzione, la protezione civile e gli altri settori. Coinvolgere gli educatori, le parti sociali, i minori, le famiglie e le organizzazioni della comunità nelle fasi di sviluppo e di attuazione.

2) Integrare la preparazione nei programmi di studio e nei quadri di competenze esistenti, definendo risultati dell'apprendimento misurabili e adeguati all'età che si basino sui rischi a livello nazionale e locale. Garantire alle scuole e agli educatori la flessibilità necessaria per adattare i metodi di insegnamento.

3) Valutare i livelli di preparazione dei minori e le condizioni per l'attuazione dei programmi di studio e dei quadri di competenze rafforzati, incluse la capacità degli educatori, l'accessibilità e le risorse. Utilizzare i riscontri e riesaminare periodicamente i risultati per individuare le lacune, superare le disuguaglianze e migliorare le politiche, i programmi di studio e il sostegno.

4) Favorire l'attuazione mediante la formazione iniziale e continua degli educatori, risorse didattiche pratiche, finanziamenti congrui e la cooperazione con le autorità di protezione civile, gli operatori di primo intervento e altri servizi pertinenti. Colmare le lacune in termini di capacità e sostenere scuole inclusive, sicure e resilienti dotate di piani di emergenza e di continuità operativa.

Educatori

Gli educatori svolgono un ruolo centrale nel tradurre i programmi di studio sulla preparazione in esperienze di apprendimento pratico che aiutino i minori a comprendere i rischi, a rafforzare la fiducia e ad agire in modo adeguato durante le emergenze.

La Commissione propone gli orientamenti esposti qui di seguito.

1) Integrare la preparazione nell'insegnamento, nella routine e nel gioco quotidiani anziché introdurla come materia a sé stante. Collegare le attività alla situazione di rischio a livello locale e ai piani di emergenza delle scuole, utilizzando approcci solidali, inclusivi e adeguati all'età che rafforzino la fiducia e incoraggino il pensiero critico senza ingenerare paura o ansia.

2) Coinvolgere i minori, le famiglie, gli educatori, gli attori della protezione civile, gli operatori di primo intervento, i servizi sanitari e sociali e le organizzazioni della comunità nell'educazione alla preparazione. Rispettare i diritti dei minori e la loro partecipazione significativa e collegare l'apprendimento in classe alla preparazione delle famiglie e delle comunità.

3) Insegnare, mettere in pratica e sperimentare le competenze di preparazione, quali il riconoscimento dei pericoli e degli avvisi ufficiali, l'individuazione di informazioni attendibili, la ricerca di aiuto, la consapevolezza dei tempi e delle modalità di attivazione del 112, le nozioni di base di primo soccorso, la dimostrazione di resilienza, solidarietà ed empatia, lo svolgimento di simulazioni e l'adozione di azioni adeguate all'età.

4) Valutare la capacità di azione dei minori attraverso l'osservazione, le esercitazioni pratiche e i riscontri. Utilizzare i risultati per adattare l'insegnamento, individuare le lacune e rafforzare la preparazione degli educatori stessi attraverso la formazione e lo sviluppo professionale.

ORIENTAMENTI IN MATERIA DI PREPARAZIONE INCLUSIVA NEI CONFRONTI DELLE PERSONE CON DISABILITÀ (AZIONE 33)

In linea con l'approccio esteso a tutta la società previsto dalla strategia dell'UE per l'Unione della preparazione, la preparazione e la risposta alle emergenze, per essere efficaci, devono essere accessibili e inclusive, consentendo a chiunque di comprendere i rischi, accedere alle informazioni e agire in sicurezza prima, durante e dopo le emergenze. Una preparazione inclusiva nei confronti delle persone con disabilità ne rafforza la partecipazione, l'autonomia e la sicurezza nell'intero ciclo di gestione dei rischi di catastrofe, dotando nel contempo le autorità di protezione civile e gli operatori di primo intervento degli strumenti necessari per fornire un'assistenza accessibile, adeguata e basata sui diritti che rispetti le circostanze individuali, l'autonomia e la dignità della persona.

Autorità di protezione civile e altri operatori di primo intervento

Le autorità dovrebbero provvedere a che le misure di preparazione rispondano ai diversi bisogni e preferenze delle persone con disabilità, dotando nel contempo gli operatori di primo intervento delle conoscenze, delle competenze e degli strumenti pratici per comprendere i diversi bisogni delle persone con disabilità, comunicare in modo efficace, adattare l'assistenza alle circostanze del singolo e fornire un'assistenza adeguata, accessibile e basata sui diritti. A tal fine è necessario integrare l'accessibilità e l'inclusione nella pianificazione di emergenza, nella comunicazione, nella formazione e nelle modalità di risposta.

La Commissione propone gli orientamenti esposti qui di seguito.

1) Coinvolgere le persone con disabilità e le loro organizzazioni rappresentative. Coinvolgere le persone con disabilità e le organizzazioni di persone con disabilità nella pianificazione della preparazione, nelle esercitazioni, nella formazione e nella valutazione, attingendo alle loro competenze ed esperienze di vita.

2) Integrare l'accessibilità nelle soluzioni di emergenza. Provvedere a che gli avvisi, la comunicazione, l'evacuazione, i trasporti, i ripari e le soluzioni di sostegno tengano conto dei diversi requisiti di accessibilità e assistenza.

3) Rafforzare le capacità degli operatori di primo intervento. Dotare gli operatori di primo intervento delle conoscenze, delle competenze e degli strumenti pratici per comunicare in modo efficace, riconoscere i bisogni di sostegno dei singoli e fornire assistenza nel rispetto della dignità della persona, dell'autonomia e della scelta informata.

4) Verificare, valutare e migliorare. Utilizzare le esercitazioni, l'esperienza operativa e i riscontri dati dalle persone con disabilità e dalle organizzazioni di persone con disabilità per individuare le lacune e migliorare costantemente le procedure, le attrezzature e la formazione.

Organizzazioni di persone con disabilità e persone con disabilità

Per rafforzare la preparazione inclusiva nei confronti delle persone con disabilità è necessario sostenerle nello sviluppo della preparazione individuale e coinvolgerle in modo significativo, insieme alle rispettive organizzazioni, nella progettazione, nell'attuazione e nella valutazione delle misure di preparazione, attingendo alla loro esperienza di vita per individuare le barriere, migliorare l'accessibilità e rafforzare la resilienza a livello individuale, di comunità e istituzionale.

La Commissione propone gli orientamenti esposti qui di seguito.

1) Sviluppare e sostenere soluzioni di preparazione individuale. Prendere in considerazione piani di emergenza personali che rispecchino la situazione di rischio a livello locale, le preferenze in materia di comunicazione, le scorte essenziali, i medicinali, i dispositivi di assistenza e le necessità individuali di sostegno, inclusa la preparazione per almeno 72 ore.

2) Rafforzare le reti di sostegno. Individuare i contatti di fiducia, i servizi di sostegno disponibili e le soluzioni di evacuazione o riparo accessibili, tenendo conto delle circostanze e dei bisogni individuali.

3) Partecipare alla pianificazione e all'attuazione della preparazione. Dialogare con le autorità competenti e i fornitori di servizi, anche attraverso le organizzazioni di persone con disabilità, per contribuire a che le misure di preparazione rispecchino le esperienze di vita e superino le barriere all'accessibilità.

4) Rivedere e adattare le misure di preparazione. Aggiornare periodicamente le soluzioni personali e condividere esperienze e riscontri per sostenere il miglioramento continuo della preparazione individuale e delle comunità.

DALLA PREPARAZIONE DELLA POPOLAZIONE A UN'UNIONE PIÙ RESILIENTE

Il passo successivo consiste nel tradurre gli orientamenti in un'azione duratura che sfoci in una popolazione meglio preparata e in un'Unione resiliente. Nel quadro di solidarietà e di reciproca cooperazione dell'UCPM, gli Stati membri dell'UE e gli Stati partecipanti, al pari delle autorità coinvolte, sono incoraggiati a monitorare sia l'attuazione sia l'efficacia degli orientamenti, anche tramite indicatori appropriati, esercitazioni, riscontri da parte delle comunità e insegnamenti tratti dalle emergenze, utilizzando i risultati per migliorare costantemente le misure di preparazione e fare in modo che rimangano accessibili, inclusive e adeguate all'evoluzione dei rischi.

La Commissione continuerà a sostenere la cooperazione, lo scambio di conoscenze e lo sviluppo di capacità nell'ambito dell'UCPM, anche attraverso la rete unionale della conoscenza in materia di protezione civile. In quanto elemento di un processo di collaborazione continua, gli orientamenti potranno essere riesaminati in una fase successiva, tenendo conto dei riscontri e degli insegnamenti tratti e, se del caso, integrando nuovi esempi e pratiche individuati nel corso del tempo.

Costruire un'Unione della preparazione è un impegno condiviso, che richiede sforzi collettivi al fine di consentire alle persone e alle comunità di comprendere i rischi, prepararsi alle perturbazioni e agire in modo adeguato durante le emergenze, contribuendo in ultima analisi a rafforzare la cultura della preparazione.