

IT

IT

IT



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 23.2.2009
COM(2009) 84 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL
PARLAMENTO EUROPEO**

**STRATEGIA DELL'UE A SOSTEGNO DELLA RIDUZIONE DEL RISCHIO DI
CATASTROFI NEI PAESI IN VIA DI SVILUPPO**

{SEC(2009) 217}
{SEC(2009) 218}
{SEC(2009) 220}

1. INTRODUZIONE

Le catastrofi minano lo sviluppo e compromettono il conseguimento degli obiettivi di sviluppo del millennio (OSM). È dimostrato da tempo che la riduzione del rischio di catastrofi (RRC) presenta un elevato rapporto costi/benefici. Secondo la strategia internazionale per la riduzione dei disastri delle Nazioni Unite (International Strategy for Disaster Reduction - ISDR), la RRC consiste in azioni volte a ridurre il rischio di catastrofi e attenuare le conseguenze negative di rischi naturali attraverso iniziative sistematiche di analisi e gestione delle cause delle catastrofi, anche mediante la prevenzione dei rischi, la riduzione della vulnerabilità socioeconomica ai rischi e una migliore preparazione a fronteggiare situazioni critiche.

Pur essendo il principale donatore mondiale di aiuti, l'UE non dispone di un quadro strategico per orientare il suo sostegno ai paesi in via di sviluppo nel settore della riduzione del rischio di catastrofi. La presente comunicazione propone una strategia dell'UE volta a sostenere la RRC in tali paesi attraverso la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario, per contribuire alla realizzazione del quadro d'azione di Hyogo del 2005¹ e al conseguimento degli OSM.

La presente strategia, che si fonda sull'articolo 180 del trattato che istituisce la Comunità europea, costituisce la metà di un pacchetto riguardante diversi aspetti della RRC all'interno² dell'UE ed oltre i suoi confini e tratta altresì gli opportuni collegamenti tra le due dimensioni. Essa integra e sostiene iniziative in corso dell'UE in materia di cambiamento climatico.

2. MOTIVAZIONE

2.1. Le catastrofi sono in aumento e i paesi in via di sviluppo sono i più colpiti

Negli ultimi trent'anni, le catastrofi sono aumentate in termini sia di frequenza che di intensità. Secondo i dati comunicati, il loro numero è passato complessivamente da 73 nel 1975 a circa 440 nel 2007. Il numero di catastrofi provocate da fenomeni climatici è pressoché triplicato: da 1280 tra il 1978 e il 1987 a 3435 tra il 1998 e il 2007³.

I paesi in via di sviluppo sono i più colpiti dalle catastrofi, poiché sono più vulnerabili e dispongono di meno mezzi per affrontarle. Si pensi, ad esempio, che il terremoto di magnitudo 6,6 che ha colpito l'Iran nel 2003 ha ucciso oltre 40 000 persone, mentre quello di magnitudo 6,5 verificatosi nella California centrale quattro giorni prima aveva provocato la morte di due persone e il ferimento di quaranta⁴. Le catastrofi comportano inoltre il trasferimento di ingenti risorse nazionali dallo sviluppo ad operazioni di soccorso, ripresa e ricostruzione, privando così i poveri delle risorse necessarie per sfuggire alla povertà. Secondo le stime, in Aceh (Indonesia) la percentuale della popolazione che vive al di sotto della soglia di povertà sarebbe cresciuta dal 30% al 50% a causa dello tsunami del 2004⁵.

¹ Adottato in occasione della Conferenza mondiale sulla riduzione dei disastri.

² Comunicazione della Commissione relativa a un'impostazione comunitaria in materia di prevenzione delle catastrofi naturali e causate dall'uomo (COM(2008)xx).

³ Centro per la ricerca epidemiologica dei disastri.

⁴ DFID (2006): Reducing the Risk of Disasters (Ridurre il rischio di catastrofi).

⁵ Idem.

Inoltre, dato che i paesi in via di sviluppo dipendono notevolmente dalla salute degli animali e delle piante (colture), le catastrofi provocate da rischi biologici possono incidere negativamente sulla sicurezza alimentare e causare quindi ulteriori disastri. Per quanto riguarda i rischi biologici, non bisogna dimenticare che la diffusione di malattie e parassiti può facilmente diventare endemica se non viene trattata in maniera adeguata, con notevoli ripercussioni sulla situazione economica del paese o della regione e pertanto sulle prospettive economiche a medio e lungo termine.

Il foro intergovernativo sul mutamento climatico (Intergovernmental Panel on Climate Change - IPCC) ha constatato un cambiamento della frequenza/intensità di alcuni fenomeni meteorologici estremi⁶. Tali cambiamenti potrebbero contribuire fin d'ora al moltiplicarsi e all'intensificarsi delle catastrofi, rendendo ancora più necessaria e più impellente un'effettiva riduzione del rischio di disastri.

2.2. L'investimento nella RRC paga

Le catastrofi si possono evitare. È possibile ridurre i rischi e limitare le conseguenze, ad esempio affrontando le cause profonde della vulnerabilità della popolazione e aumentando la loro capacità di farvi fronte. La RRC comprende la preparazione alle catastrofi, l'attenuazione dei loro effetti e la prevenzione. Essa intende migliorare la capacità di recupero in seguito alle catastrofi e poggia sulle conoscenze in materia di gestione del rischio, sviluppo delle capacità e ricorso alla tecnologia dell'informazione e della comunicazione e agli strumenti di osservazione della terra.

Esempi di attività di RRC coronate di successo

L'uragano Michelle del 2001, di categoria quattro, è stato il più forte uragano subito da Cuba in cinquant'anni. Grazie all'efficace sistema di allarme precoce di Cuba e al suo piano di preparazione agli uragani, è stato possibile evacuare 700 000 persone, 270 000 delle quali hanno beneficiato di alloggio provvisorio e di generi di prima necessità per un periodo prolungato. Circa 777 000 animali sono stati trasportati in zone sicure. L'uragano ha inferto un notevole colpo all'economia, ma il bilancio in termini di vite umane è stato di soli cinque morti e 12 feriti⁷.

Lo tsunami che ha colpito la costa nordoccidentale di Papua New Guinea nel 1998 è costato la vita a 2 200 persone. Grazie alle iniziative di RRC del Centro asiatico di riduzione delle catastrofi in seguito a tale calamità, nel 2000 uno tsunami ha distrutto migliaia di case senza però causare vittime⁸.

Grazie a un'efficace RRC è possibile ridurre le perdite di vite umane e di beni. Da alcuni studi emerge che per ogni dollaro investito nella RRC se ne possono guadagnare due-quattro in termini di conseguenze di catastrofi evitate o attenuate⁹.

2.3. Iniziative di RRC a livello internazionale

Negli ultimi anni, è stata abbandonata l'impostazione imperniata essenzialmente sulla reazione alle catastrofi per concentrarsi sull'attuazione di strategie globali di RRC. Nel 2005, 168 governi hanno adottato il *Quadro d'azione 2005-2015 di Hyogo: costruire la capacità di*

⁶ IPCC (2007): 4th Assessment Report (Quarta relazione di valutazione).

⁷ ISDR (2004): Living with Risk: A global review of disaster reduction initiatives (Convivere con il rischio: un esame globale delle iniziative di riduzione delle catastrofi).

⁸ ADRC (2001).

⁹ DFID (2006): Reducing the Risk of Disasters (Ridurre il rischio di catastrofi).

ripresa di nazioni e comunità a fronte di disastri naturali, la cui attuazione riceve il pieno appoggio della Commissione¹⁰. La sfida consiste ora nel tradurre tale piano in un'azione efficace a livello globale, regionale, nazionale e locale. Molti paesi in via di sviluppo si stanno impegnando a fondo nell'attuazione ma sono ostacolati dalla mancanza di fondi e di capacità¹¹. La seconda piattaforma globale per la RRC, prevista per giugno 2009, intende mantenere lo slancio di Hyogo e fare il punto sui progressi compiuti. Iniziative quali il Fondo di finanziamento globale per la riduzione delle catastrofi e la ripresa (GFDRR) della Banca mondiale dimostrano una crescente presa di coscienza a livello internazionale.

I negoziati condotti nell'ambito della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC), e in particolare il piano d'azione di Bali adottato nel 2007, hanno riconosciuto altresì la RRC quale mezzo per adeguarsi al cambiamento climatico onde ridurre l'incidenza, nonché quale complemento delle iniziative a lungo termine volte a mitigarlo¹².

2.4. Motivi dell'azione dell'UE in materia di RRC

Tanto il consenso europeo per lo sviluppo del 2005 quanto il consenso europeo sull'aiuto umanitario del 2007 impegnano l'UE a sostenere la politica e l'azione in materia di RRC. Nelle conclusioni del 2008 riguardanti il potenziamento delle capacità di reazione dell'Unione alle catastrofi, il Consiglio ha invitato la Commissione a presentare una proposta di strategia dell'UE in materia di RRC nei paesi in via di sviluppo. Anche il Parlamento europeo ha sostenuto a più riprese la necessità di una politica di RRC più efficace e di maggiori risorse finanziarie.

La maggior parte degli Stati membri dell'UE e la Commissione sostengono regolarmente le iniziative di RRC in tutte le regioni dei paesi in via di sviluppo e non mancano buoni esempi di coordinamento dell'UE, come in Bangladesh dove il programma globale di gestione delle catastrofi per il periodo 2010-2014 verrà finanziato congiuntamente dalla CE e dall'agenzia inglese per lo sviluppo internazionale (Department for International Development - DFID). Ciononostante, l'attuale azione dell'UE continua a non essere guidata da una strategia, dato che segue essenzialmente un'impostazione basata su progetti/programmi ad hoc e risulta spesso scoordinata e inadeguata. Si pensi che in dieci anni di interventi nel settore della preparazione alle catastrofi, soprattutto attraverso i programmi DIPECHO in sei regioni del mondo particolarmente esposte al rischio di catastrofi, alla Commissione risultano pochissimi esempi di cooperazione ufficiale con gli Stati membri. L'efficacia dell'intervento dell'UE sarebbe compromessa da una serie di fattori, indicati in appresso.

- *Mancanza di quadri programmatici e strategici in materia di RRC.* Il quadro di Hyogo fornisce orientamenti armonizzati per la RRC ma non si presta a un'utilizzazione immediata ai fini della cooperazione allo sviluppo. Il contesto regionale, ad esempio, viene a malapena citato, nonostante il vantaggio comparato e le economie di scala che potrebbero derivare da un'azione regionale. Finora, soltanto il Regno Unito e la Svezia (SIDA) hanno elaborato una politica/strategia specifica nel campo della RRC, benché altri Stati membri intendano fare altrettanto. In effetti, una decina di Stati membri e la Commissione stanno

¹⁰ Dato che l'adozione del Quadro di Hyogo era riservata ai governi, la Commissione non lo ha formalmente adottato.

¹¹ ISDR: Global Review 2007 (Riesame globale 2007).

¹² UNFCCC (2007), piano d'azione di Bali (decisione 1/CP.13).

intensificando il proprio sostegno individuale alla RRC. In mancanza di una strategia dell'UE volta ad orientare le varie iniziative, queste ultime risulteranno inevitabilmente più frammentate e/o ripetitive.

- *Mancanza di una posizione comune.* Attualmente l'UE non ha una posizione comune sulla RRC, nonostante la chiara convergenza di vedute al riguardo. La RRC dev'essere parte integrante del dialogo politico tra l'UE e i paesi in via di sviluppo e risulterà più efficace se il messaggio dell'Unione sarà coerente e coordinato. Ad esempio, in occasione della prima piattaforma globale sulla riduzione delle catastrofi organizzata nel 2007, l'UE non è riuscita a far sentire una presenza decisa e coordinata. Anche all'interno dell'UNFCCC risulterebbe utile una posizione coordinata dell'UE in materia di RRC e cambiamento climatico.
- *Scarsi progressi in materia di integrazione della RRC.* Tenuto conto dei rischi che le catastrofi comportano per lo sviluppo, occorre integrare meglio la RRC nella cooperazione allo sviluppo dell'UE. Benché vari Stati membri e la Commissione abbiano varato diverse iniziative al riguardo, finora si sono registrati progressi discontinui e modesti, che richiedono ulteriori miglioramenti¹³.
- *Collegamento limitato tra la RRC e il cambiamento climatico.* La RRC è indispensabile per garantire la riuscita dell'adeguamento al cambiamento climatico e, per risultare efficace, essa deve tenere conto sempre più dell'evoluzione dei rischi collegati al cambiamento climatico. In pratica, tuttavia, i vantaggi e le sinergie del collegamento tra la RRC e l'adeguamento al cambiamento climatico non vengono sistematicamente individuati e sfruttati.

Da quanto precede risulta che una strategia dell'UE a sostegno della RRC nei paesi in via di sviluppo fornirebbe all'UE l'orientamento strategico che attualmente le manca, unendo al tempo stesso tutte le iniziative dell'UE in corso in materia di RRC. Si potrebbero così sfruttare in maniera più coerente e coordinata vantaggi e sinergie, anche in termini di coerenza delle politiche, assenza di doppiioni, rapporto costo-efficacia, efficienza e scambio delle migliori pratiche.

3. VERSO UNA STRATEGIA DELL'UE A SOSTEGNO DELLA RRC NEI PAESI IN VIA DI SVILUPPO

La strategia proposta poggia sull'attività strategica svolta dalla Commissione europea¹⁴ e dagli Stati membri dell'UE, nonché sugli insegnamenti tratti dalle iniziative di RRC realizzate in tutte le regioni dei paesi in via di sviluppo. Benché i settori prioritari d'intervento indicati

¹³ Tearfund (2007): Institutional donor progress with mainstreaming RRC (Progressi compiuti dai donatori istituzionali in materia di integrazione della RRC).

¹⁴ Comunicazioni della Commissione intitolate: Potenziamento delle capacità di reazione dell'Unione europea alle catastrofi (COM(2008)130), Dar vita ad un'alleanza mondiale contro il cambiamento climatico tra l'Unione europea e i paesi poveri in via di sviluppo maggiormente esposti (COM(2007)540), Rafforzare la risposta dell'Unione europea a calamità e crisi nei paesi terzi (COM(2005)153); documento congiunto dell'Alto rappresentante e della Commissione sul cambiamento climatico e la sicurezza internazionale (S113/08) e documento di lavoro dei servizi della Commissione sulla preparazione alle catastrofi e sulla loro prevenzione (2003).

in appresso siano pienamente conformi alle priorità del quadro d'azione di Hyogo, l'obiettivo generale della strategia, gli obiettivi strategici e le priorità d'attuazione rispecchiano nello specifico il contesto dei partenariati esistenti e della cooperazione in atto tra l'UE e i paesi in via di sviluppo, anche a livello regionale.

3.1. Obiettivi

L'obiettivo generale consiste nel **contribuire allo sviluppo sostenibile e all'eliminazione della povertà riducendo, attraverso una migliore RRC, l'onere delle catastrofi che grava sui poveri, nonché sui paesi e sulle fasce della popolazione più vulnerabili.**

Per conseguire tale obiettivo generale, l'UE sosterrà i seguenti obiettivi strategici:

- (1) aiutare i paesi in via di sviluppo ad integrare efficacemente le riflessioni sulla RRC nelle loro politiche e nei loro piani di sviluppo;
- (2) aiutare i paesi e le società in via di sviluppo a ridurre in maniera più efficace il rischio di catastrofi mediante un'azione mirata a prevenire le catastrofi, attenuarne gli effetti e fornire un'adeguata preparazione ad affrontarli;
- (3) integrare più efficacemente le riflessioni sulla RRC nelle politiche e nei programmi europei di sviluppo e di aiuto umanitario, nonché nella gestione delle crisi qualora si tratti di intervenire in caso di catastrofe e di favorire la ripresa.

3.2. Copertura geografica, campo d'azione e impostazione

Sebbene la strategia riguardi tutti i paesi in via di sviluppo¹⁵ e i paesi e territori d'oltremare (PTOM), verrà rivolta particolare attenzione alle regioni maggiormente a rischio di catastrofi, ai paesi e alle aree meno sviluppati ed estremamente vulnerabili, nonché ai gruppi più vulnerabili¹⁶. Sarà favorita altresì la collaborazione con le regioni ultraperiferiche nel settore della RRC.

Le catastrofi contemplate sono quelle provocate da rischi naturali¹⁷ e tecnologici. È possibile, tuttavia, che diversi rischi interagiscano, con un conseguente effetto domino (il degrado ambientale, ad esempio, può rafforzare l'impatto di un'alluvione, provocando epidemie). Si dovrebbe pertanto adottare, all'occorrenza, un'impostazione multirischio, che potrebbe favorire una maggiore capacità di recupero anche nel caso di catastrofi di altro tipo. Pur riconoscendo che le catastrofi possono inasprire tensioni esistenti e aggravare l'instabilità, la strategia non si occuperà dei disastri provocati dall'uomo quali conflitti e guerre¹⁸. Verranno esaminate tanto le catastrofi che si manifestano lentamente quanto quelle improvvise, disastri di vasta portata ed anche catastrofi localizzate ma ripetute quali frane, inondazioni improvvise, incendi, tempeste, focolai di malattie umane, zoonosi e parassiti delle piante, tenendo presente che potrebbero risultare necessarie impostazioni diverse a seconda dei casi.

¹⁵ Elenco OCSE/DAC dei beneficiari dell'aiuto pubblico allo sviluppo.

¹⁶ Da determinare con maggior precisione mediante un'analisi dei rischi ai livelli opportuni e sulla base delle conseguenti vulnerabilità ed esigenze specifiche.

¹⁷ Biologici, geofisici e idrometeorologici.

¹⁸ In situazioni del genere sarà importante collegare la RRC alle iniziative di prevenzione delle crisi e agli interventi volti a fronteggiarle.

La strategia combina il sostegno all'integrazione della RRC nell'azione esterna dell'UE e nelle strategie dei paesi in via di sviluppo e un'azione mirata in materia di RRC, che può completare proficuamente le iniziative di integrazione con un notevole effetto immediato. Tra gli esempi figurano investimenti chiave nella RRC che presentino un buon potenziale di riproducibilità, quali programmi specifici di RRC o sistemi regionali di allarme rapido. La dimensione regionale è essenziale dato che le catastrofi non si arrestano ai confini. L'UE si avvarrà della propria presenza e della propria esperienza a livello regionale per sostenere un'azione più efficace su scala regionale in conformità dei principi di vantaggio comparato e di sussidiarietà.

4. SETTORI PRIORITARI D'INTERVENTO

4.1. Garantire che la RRC costituisca una priorità nazionale e locale con una solida base istituzionale per l'attuazione

L'impegno politico è fondamentale per promuovere le questioni relative alla RRC a tutti i livelli. L'UE sosterrà i paesi in via di sviluppo prendendo l'iniziativa in materia di RRC e attuando il quadro d'azione di Hyogo e perorerà la RRC conferendole maggiore visibilità e dimostrandone i vantaggi.

L'attuazione del quadro di Hyogo comprende anche il sostegno a una maggiore integrazione della RRC: a) nelle politiche e nei piani di sviluppo e di aiuto umanitario, b) nella gestione delle crisi per quanto riguarda l'intervento in caso di catastrofe e la ripresa e c) nelle strategie di adeguamento al cambiamento climatico. La Commissione, gli Stati membri dell'UE e i paesi in via di sviluppo devono poter disporre di risorse a tal fine.

Inoltre, per garantire un'efficace RRC occorre una base istituzionale solida, che può essere ulteriormente rafforzata attraverso, ad esempio, lo sviluppo delle capacità, il buon governo, la promozione di politiche e normative adeguate, un accesso più agevole all'informazione e meccanismi di coordinamento efficaci. Sarebbe opportuno ufficializzare il dialogo tra più parti interessate nell'ambito di piattaforme nazionali per fornire orientamenti strategici e coordinare le attività. È importante altresì potenziare la capacità del sistema internazionale di agire sulla base di impegni internazionali e coordinare gli interventi dei donatori dell'UE onde massimizzare l'efficacia dell'aiuto.

L'UE provvederà a:

- ▶ promuovere l'iscrizione della RRC all'ordine del giorno delle riunioni politiche ad alto livello e farne parte integrante del dialogo politico periodico con i paesi in via di sviluppo;
- ▶ sostenere l'integrazione della RRC nelle politiche e nei piani di sviluppo dei paesi in via di sviluppo, comprese le politiche settoriali pertinenti, le strategie di adeguamento al cambiamento climatico e le questioni trasversali;
- ▶ assicurare una migliore integrazione della RRC nelle politiche, nelle strategie di sostegno, nei programmi e nei progetti dell'UE;
- ▶ sostenere l'elaborazione e l'attuazione di quadri programmatici, giuridici e istituzionali nazionali per la RRC, comprese le piattaforme nazionali e regionali;
- ▶ garantire un più stretto coordinamento del sostegno alla RRC nei paesi in via di sviluppo

per contribuire all'attuazione della presente strategia;

► appoggiare la ISDR delle Nazioni Unite quale organismo di coordinamento per l'attuazione del quadro di Hyogo.

4.2. Individuare, valutare e controllare i rischi di catastrofe e potenziare i sistemi di allarme rapido

Una migliore conoscenza dei rischi, soprattutto nell'ambito della crescente variabilità del clima e della sempre maggiore vulnerabilità ai fenomeni climatici o del sensibile aumento del commercio mondiale di animali vivi e prodotti, consente alle collettività e ai paesi di comprendere meglio, prevenire e ridurre al minimo il rischio di catastrofi e andrebbe presa in considerazione ai fini dell'elaborazione delle politiche.

Le attuali lacune a livello di analisi rendono necessario individuare con maggior precisione e potenziare le capacità di analizzare i rischi, promuovere una valutazione integrata della vulnerabilità e delle capacità, perfezionare le stazioni di controllo dei dati, predisporre capacità di allarme rapido affidabili e promuovere infine la valutazione congiunta dei danni e del fabbisogno a seguito di catastrofi¹⁹ per elaborare strategie e misure di RRC adeguate alla situazione specifica delle popolazioni a rischio e rafforzare la loro capacità di ripresa. In tale processo risulterà essenziale sviluppare le capacità e predisporre strumenti volti a garantire che l'allarme rapido raggiunga effettivamente le collettività e le popolazioni maggiormente a rischio.

L'estensione delle capacità di ricerca e di elaborazione di statistiche, nonché la divulgazione dei risultati relativi alla RRC, sono essenziali per colmare tali lacune. L'UE dispone di notevoli capacità di ricerca, tra cui il settimo programma quadro per la ricerca e il Centro comune di ricerca, i quali sostengono strumenti come il programma Kopernikus volto a contribuire alle iniziative dei paesi in via di sviluppo e completarle. L'UE garantirà la creazione di collegamenti adeguati con le iniziative intese a consolidare le conoscenze esaminate nell'ambito della comunicazione relativa a un'impostazione comunitaria in materia di prevenzione delle calamità naturali e delle catastrofi causate dall'uomo.

L'UE provvederà a:

- sostenere l'estensione delle capacità di ricerca (scientifica, tecnologica e socioeconomica) e di elaborazione di statistiche nei paesi in via di sviluppo;
- promuovere la valutazione nazionale dei rischi secondo un'impostazione multirischi e la condivisione di informazioni e conoscenze in materia di rischi;
- favorire la valutazione a posteriori dei danni e del fabbisogno realizzata unitamente alla Banca mondiale e alle Nazioni Unite, quale contributo alla valutazione effettuata a livello nazionale, per rafforzare la capacità di recupero dei paesi in seguito alle crisi;
- sostenere una valutazione partecipativa dei rischi a livello di collettività e collegarla alla valutazione nazionale e regionale;

¹⁹ Piattaforma comune d'azione ONU/BM/CE per le valutazioni post-crisi e la programmazione delle attività di recupero in seguito a catastrofi.

► promuovere lo scambio di migliori pratiche, idee ed esperienze tanto fra i paesi in via di sviluppo quanto tra questi e i paesi sviluppati;

► sostenere la creazione o il potenziamento di sistemi di allarme rapido, anche imperniati sulla popolazione, e il relativo sviluppo delle capacità.

4.3. Utilizzare le conoscenze, le innovazioni e l'istruzione per creare una cultura di sicurezza e capacità di recupero a tutti i livelli

Le catastrofi possono essere notevolmente ridotte se la popolazione viene adeguatamente informata dei rischi che potrebbe correre, delle possibili opzioni e delle eventuali misure da adottare per ridurre la propria vulnerabilità e prepararsi meglio a fronteggiare le crisi.

È possibile sensibilizzare maggiormente l'opinione pubblica alla RRC fornendo informazioni sul rischio di catastrofi alle autorità competenti e alla popolazione locale, per offrire alle persone interessate la possibilità di proteggersi e di rendere i propri mezzi di sussistenza più resistenti alle catastrofi. I mezzi di comunicazione possono svolgere un importante ruolo a tal fine. Si possono sensibilizzare, in particolare, i bambini alla RRC inserendo tale tematica nei programmi di istruzione e formazione formale, non-formale e informale e agevolando l'accesso all'informazione sul rischio di catastrofi e sui mezzi di protezione.

Anche il sostegno all'attuazione di meccanismi assicurativi disciplinati dalle regole del mercato può contribuire a sensibilizzare maggiormente l'opinione pubblica ai rischi di catastrofe e dovrebbe incentivare comportamenti che permettano di ridurre i rischi.

L'UE provvederà a:

► sostenere campagne e programmi di sensibilizzazione alla RRC;

► appoggiare l'inserimento della RRC nei programmi di istruzione e formazione;

► agevolare l'accesso alle informazioni in materia di RRC, soprattutto per quanto riguarda le popolazioni che vivono in zone ad alto rischio;

► sostenere l'elaborazione o l'estensione su più vasta scala di programmi di gestione del rischio di catastrofi a livello di collettività, compreso il ricorso a meccanismi assicurativi disciplinati dalle regole del mercato.

4.4. Ridurre i fattori di rischio alla base

Numerosi fattori contribuiscono ad aumentare la vulnerabilità ai rischi: la povertà, una cattiva pianificazione territoriale e insediamenti rischiosi, una rapida crescita demografica, la crescente densità della popolazione e una rapida urbanizzazione, una governance mediocre, la mancanza di dispositivi di previdenza sociale e di tutela finanziaria, cattive condizioni di salute e disabilità, una cattiva gestione delle risorse naturali, il degrado ambientale, la disparità in base al sesso, l'insicurezza alimentare, l'accentuarsi del cambiamento climatico e l'aumento del numero di persone che vivono oggi in zone a rischio.

L'UE sosterrà il collegamento tra la RRC e questi diversi aspetti per migliorare la coerenza di tutto il sostegno dell'UE e potenziarne la capacità di reagire alle catastrofi, sfruttando nel contempo eventuali sinergie. In particolare, l'UE garantirà che vengano creati adeguati collegamenti con i programmi in materia di risorse naturali e ambiente, comprese iniziative quali la GCCA, il documento congiunto della CE e del Segretariato del Consiglio sul

cambiamento climatico e la sicurezza internazionale²⁰ e il piano d'azione dell'UE su clima e sviluppo²¹. La creazione di un collegamento tra la RRC e l'adeguamento al cambiamento climatico può offrire numerosi vantaggi in termini di non ripetitività delle iniziative e di istituzioni.

L'UE provvederà a:

- ▶ sostenere l'integrazione della RRC in questioni che si configurano come fattori di rischio per le catastrofi;
- ▶ cercare il modo di collegare in maniera più esplicita e armoniosa la RRC e gli obiettivi di adeguamento;
- ▶ sostenere programmi o progetti integrati riguardanti la RRC e diversi aspetti riconosciuti come fattori di rischio composti (per esempio, RRC/adeguamento climatico/sicurezza alimentare);
- ▶ esaminare i possibili mezzi per mobilitare forme innovatrici di finanziamento a vantaggio della RRC e dell'adeguamento al cambiamento climatico.

4.5. Potenziare la preparazione alle catastrofi per garantire un intervento efficace a tutti i livelli

La preparazione può comportare numerosi tipi di attività, quali la programmazione delle misure di emergenza, lo stoccaggio di attrezzature e rifornimenti, servizi di emergenza e accordi *stand-by*, comunicazioni, meccanismi di gestione e coordinamento delle informazioni, sviluppo delle capacità delle collettività a rischio e delle loro istituzioni, formazione del personale, esercitazioni a livello di collettività ed educazione dell'opinione pubblica.

Le attività di preparazione si collegano altresì naturalmente agli interventi di risposta e di recupero. In tal senso, esse offrono una buona occasione per garantire la coerenza tra le attività di gestione delle catastrofi, spesso di competenza delle organizzazioni della protezione civile, e assicurare la coerenza e la complementarità tra ambito umanitario e sviluppo, anche attraverso la creazione o l'estensione delle capacità nazionali di effettuare valutazioni dei danni e del fabbisogno in seguito a catastrofi e di elaborare piani di recupero e ricostruzione nell'ottica della RRC.

Una pianificazione e un'organizzazione efficaci delle attività di preparazione aiutano altresì a far fronte alle numerose catastrofi di portata limitata e di media entità che colpiscono ripetutamente tante comunità. Un sostegno volto a consentire alle comunità di reagire autonomamente in caso di catastrofe e una preparazione finanziaria sufficiente per poter assorbire gli effetti di una catastrofe senza provocare eccessive difficoltà macroeconomiche o di bilancio sono essenziali ai fini di una riduzione sostenibile della povertà. I governi potrebbero fornire incentivi/sostegno per promuovere un comportamento responsabile delle imprese e partenariati tra i settori pubblico e privato, particolarmente importanti per predisporre meccanismi (abbordabili) di assicurazione contro le catastrofi.

²⁰ (S113/08).

²¹ Documento 15164/04 del Consiglio.

L'UE provvederà a:

- ▶ sostenere programmi di preparazione a livello di collettività;
- ▶ appoggiare l'elaborazione di piani di preparazione e d'emergenza sulla base delle più recenti valutazioni dei rischi;
- ▶ promuovere l'integrazione della RRC nei processi di reazione alle catastrofi e di recupero;
- ▶ favorire meccanismi di condivisione e trasferimento dei rischi.

5. ATTUAZIONE DELLA STRATEGIA

5.1. Priorità di attuazione

L'UE sosterrà la piena attuazione della strategia avvalendosi della sua vasta esperienza in materia di RRC. Si propone tuttavia un avvio rapido nei seguenti settori, in cui l'UE dispone di un vantaggio comparato.

- *Dialogo politico sulla RRC.* L'UE instaurerà, presso i forum esistenti, un dialogo politico sulla RRC con tutte le regioni e i paesi in via di sviluppo, anche per far avanzare i negoziati sul cambiamento climatico finalizzati alla conclusione di un accordo post-2012 nell'ambito della UNFCCC. L'UE si adopererà altresì per garantire una presenza coordinata alla seconda piattaforma globale per la RRC del giugno 2009.
- *Piani d'azione regionali in materia di RRC.* L'UE sosterrà l'elaborazione e l'attuazione di piani d'azione in materia di RRC in regioni a rischio di catastrofi. Tali piani potrebbero venire attuati, in parte, estendendo progetti e programmi in corso dell'UE in materia di RRC, sulla base delle strategie e delle priorità dei paesi in via di sviluppo. Essi dovrebbero altresì integrare e sostenere iniziative di adeguamento quali la GCCA. Si propone di iniziare con un piano d'azione per i Caraibi per sostenere, tra l'altro, l'attuazione della strategia globale di gestione delle catastrofi²², e di continuare con iniziative a favore dell'America latina, del Sudest asiatico, dell'Africa e del Pacifico.
- *Integrazione della RRC nelle politiche e nei piani dell'UE e dei paesi in via di sviluppo e sostegno ai principali investimenti nazionali nella RRC.* L'UE integrerà la RRC nelle sue attività di cooperazione allo sviluppo, assistenza umanitaria e recupero, avvalendosi appieno delle migliori pratiche e dei migliori strumenti in materia di integrazione sviluppati dalla Commissione e dai singoli Stati membri, compresi quelli riguardanti l'ambiente, il cambiamento climatico e le autorità preposte alla protezione civile. La Commissione utilizzerà il prossimo riesame intermedio dei documenti di strategia nazionale e regionale come punto di partenza per integrare pienamente, all'occorrenza, le riflessioni in materia di RRC

²² I paesi dei Caraibi orientali figurano tra i 10 paesi del mondo più esposti alle catastrofi. Un piano d'azione per i Caraibi andrebbe altresì strettamente collegato all'attuazione della dichiarazione Cariforum-UE su cambiamento climatico ed energia (05/08).

nel suo aiuto allo sviluppo in occasione del prossimo ciclo di programmazione che inizierà nel 2012.

- L'UE sosterrà altresì l'integrazione della RRC nelle politiche e nei piani nazionali dei paesi in via di sviluppo, ivi compreso nelle politiche e strategie settoriali pertinenti, segnatamente nei documenti di strategia per la riduzione della povertà (PRSP) e nei settori che potrebbero risentire maggiormente di eventuali catastrofi, nonché nelle questioni trasversali interessate. L'UE coordinerà il proprio sostegno ai principali investimenti nella RRC già individuati e programmati nell'ambito di tali quadri nazionali.

5.2. Collaborazione, complementarità e coordinamento a livello di UE

L'UE attuerà la strategia conformemente alla dichiarazione di Parigi sull'efficacia degli aiuti e al codice di condotta dell'UE in materia di divisione dei compiti. A tal fine, essa dovrà basarsi su meccanismi di coordinamento attivo; intensificare il dialogo politico dell'UE in materia di RRC nei paesi in via di sviluppo, promuovendo al tempo stesso la partecipazione nazionale e locale per colmare le lacune istituzionali a livello di RRC in termini di sviluppo, aiuto umanitario e cambiamento climatico; promuovere attivamente un efficace coordinamento nazionale e regionale tra donatori e governi, rivolgendo particolare attenzione alle metodologie di coordinamento e armonizzazione dell'UE.

In sede, l'UE coordinerà le iniziative con altri importanti processi di elaborazione delle politiche, strumenti e programmi²³, tanto nell'UE quanto nell'ambito della collaborazione con organizzazioni regionali e internazionali, donatori esterni all'UE, ONG internazionali e comunitarie, la Federazione internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa, la Banca mondiale, l'ONU e il sistema ISDR.

Per promuovere il dialogo politico sulla RRC, sovrintendere all'attuazione della strategia e favorire il coordinamento e l'allineamento del sostegno europeo, la Commissione istituirà un gruppo direttivo dell'UE in materia di RRC composto da rappresentanti della Commissione e degli Stati membri dell'UE. A tale gruppo saranno affidati i compiti seguenti.

- Elaborare, nel 2009, un piano d'attuazione precisando le principali azioni, le responsabilità, i principali strumenti e l'ordine di esecuzione delle priorità elencate al punto 5.1.; riesaminare, nel 2011, tale piano per portare avanti l'attuazione del resto della strategia.
- Favorire la creazione di reti per la RRC in paesi e regioni particolarmente esposti al rischio di catastrofi per procedere a uno scambio di informazioni ed esperienze e promuovere opportunità di collaborazione e una migliore attuazione della strategia.
- Istituire un forum per consultazioni e scambi periodici con la società civile, le ONG e i rappresentanti nazionali e regionali.
- Creare un quadro adeguato per sorvegliare l'avanzamento e il finanziamento e valutare l'attuazione della strategia.

²³ Quali il dispositivo GFDRR della Banca mondiale, le iniziative guidate dal PNUS per la riduzione delle catastrofi e quelle realizzate a livello nazionale in materia di adeguamento al cambiamento climatico.

5.3. Strumenti di finanziamento dell'UE²⁴

L'UE attuerà la strategia avvalendosi di tutta la gamma di strumenti di cui dispone e tenendo conto del suo obiettivo di portare l'aiuto pubblico allo sviluppo a 0,56% del PNL entro il 2010²⁵. Diversi Stati membri e la Commissione²⁶ stanno infatti aumentando i finanziamenti destinati alla RRC nell'ambito dei quadri finanziari esistenti. Benché la presente comunicazione non abbia alcuna incidenza finanziaria supplementare e anche se le azioni verranno finanziate nell'ambito del quadro finanziario 2007-2013, essa offre il contesto per garantire la complementarità e la miglior utilizzazione possibile degli strumenti esistenti, compresa una migliore interconnessione tra i finanziamenti della RRC provenienti da strumenti di sviluppo e strumenti umanitari.

Quanto alla CE, le sue principali fonti di finanziamento comprendono il Fondo europeo di sviluppo (FES) e strumenti del bilancio generale delle Comunità²⁷. Singoli stanziamenti a favore della RRC sono previsti nei documenti di strategia nazionale e regionale per tutte le regioni in via di sviluppo, nei programmi intra-ACP, nei programmi di preparazione al problema della siccità e nei programmi DIPECHO che rientrano nell'ambito dell'aiuto umanitario, nonché in programmi tematici in materia di sicurezza alimentare e ambiente/risorse naturali. Si è proposto, ad esempio, di stanziare 180 milioni di euro a favore della RRC nel quadro delle risorse intra-ACP del 10° FES²⁸. La Commissione esaminerà la possibilità di assicurare un collegamento più integrato tra i precedenti elementi. Anche il settimo programma quadro di ricerca (7PQR) e il Centro comune di ricerca della Commissione sostengono un elevato numero di ricerche e strumenti riguardanti i rischi e le catastrofi.

L'UE esaminerà altresì possibili metodi per mobilitare finanziamenti innovativi, che si aggiungeranno all'aiuto pubblico allo sviluppo esistente, a favore tanto della RRC quanto dell'adeguamento al cambiamento climatico. Fra tali strumenti potrebbe figurare il meccanismo di finanziamento globale per il clima, attualmente elaborato dalla Commissione.

²⁴ Allegato II.

²⁵ Obiettivo riconfermato a Doha nel 2008.

²⁶ Impegni nel 2006: 39,95 milioni di euro; nel 2007: 65,06 milioni di euro provenienti dalle risorse disponibili per Dipecho, il Grande Corno d'Africa e il FES.

²⁷ Strumenti a favore di i) cooperazione allo sviluppo, ii) aiuto umanitario, iii) stabilità, iv) vicinato e partenariato europei.

²⁸ Programma pluriennale intra-ACP, la cui adozione è prevista per febbraio 2009.