



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 8.4.2014
COM(2014) 216 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E
AL COMITATO DELLE REGIONI**

**Il quadro d'azione di Hyogo per il dopo 2015: gestire i rischi per raggiungere la
resilienza**

{SWD(2014) 133 final}

{SWD(2014) 134 final}

1 - VERSO UN QUADRO DI AZIONE DI HYOGO PER IL DOPO 2015

Il quadro d'azione di Hyogo (*Hyogo Framework for Action*) per costruire la resilienza delle nazioni e delle comunità alle catastrofi è un piano decennale adottato dai 168 Stati membri dell'ONU, che si sono impegnati volontariamente a lavorare su cinque priorità di azione, con l'obiettivo di accrescere nel mondo la sicurezza contro i pericoli naturali e costruire la resilienza alle catastrofi. Adottato nel 2005, il quadro d'azione di Hyogo scade nel 2015. È quindi in corso un ampio processo di consultazione¹ per dare forma al quadro per la riduzione dei rischi di catastrofi per il dopo 2015 - quadro che sarà adottato in occasione della terza conferenza mondiale sulla riduzione dei rischi di catastrofi che si terrà a Sendai (Giappone) dal 14 al 18 marzo 2015.

I rischi di catastrofi e i rischi climatici hanno un forte impatto sull'economia e sulla sicurezza e il benessere dei cittadini. Negli ultimi anni l'esposizione alle catastrofi è aumentata in misura significativa a causa dei cambiamenti climatici, di un'urbanizzazione rapida e senza pianificazione, della pressione demografica, della pressione edilizia e di un uso più intenso del suolo nelle zone esposte ai pericoli, della perdita di biodiversità e del degrado degli ecosistemi.

Tra il 2002 e il 2012 le catastrofi naturali hanno causato la morte di oltre 100 000 persone in media all'anno. Nell'ultimo decennio a livello mondiale si è registrata una tendenza all'aumento delle perdite dirette complessive, con una perdita economica media annua di oltre 100 miliardi di EUR². L'impatto varia da una regione all'altra in funzione dell'esposizione geografica al rischio e del livello di sviluppo socio-economico. Se è vero che il numero di vittime tende a essere più elevato nei paesi in via di sviluppo mentre le perdite economiche sono maggiori nelle economie sviluppate, tutti i paesi sono comunque vulnerabili alle catastrofi. L'Unione europea non è stata risparmiata: nell'ultimo decennio le catastrofi naturali hanno causato 80 000 vittime e perdite economiche per 95 miliardi di EUR³.

¹ L'Ufficio delle Nazioni Unite per la riduzione dei rischi di catastrofi (*United Nations Office for Disaster Risk Reduction – UNISDR*) è stato invitato (risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite 66/199 del 22 dicembre 2011) a contribuire allo sviluppo di *un quadro per la riduzione dei rischi di catastrofi per il dopo 2015*.

² *Centre for Research on the Epidemiology of Disasters* (centro di ricerche sull'epidemiologia delle catastrofi - CRED).

³ *Centre for Research on the Epidemiology of Disasters* (CRED). I dati riguardano l'UE-28 e il periodo 2002-2012.



Per contrastare queste tendenze allarmanti sono essenziali politiche in materia di prevenzione e gestione dei rischi che consentano di assicurare lo sviluppo sostenibile e la crescita economica sia nell'Unione europea⁴ che a livello mondiale. La prevenzione e la gestione dei rischi hanno forti motivazioni economiche in termini di perdite evitate, con tassi di rendimento di 4-7 volte superiori per ogni euro investito⁵. Gli investimenti nella gestione dei rischi di catastrofi generano inoltre ampi benefici economici e possono servire come strumento per promuovere l'occupazione e contribuire ad assicurare la sostenibilità strutturale delle finanze pubbliche e private.

In tale contesto, il nuovo quadro internazionale per la riduzione dei rischi di catastrofi offre un'opportunità unica di far tesoro dei risultati positivi conseguiti con il quadro d'azione di Hyogo per meglio affrontare le sfide future.

I risultati di iniziative quali il vertice di Rio+20⁶ e l'UNFCCC⁷ e l'ampio sostegno internazionale al programma per la resilienza dimostrano che la riduzione dei rischi e la gestione delle catastrofi dovrebbero diventare una priorità per i paesi in via di sviluppo, per le economie emergenti e per i paesi sviluppati.

La revisione del quadro d'azione di Hyogo offre all'UE anche l'opportunità di fare il punto sulle politiche sviluppate e sui progressi compiuti nel costruire la resilienza e nella gestione dei rischi di catastrofi mediante le politiche dell'UE e il sostegno da essa fornito attraverso la cooperazione allo sviluppo e gli aiuti umanitari.

⁴ Come previsto dalla strategia Europa 2020 (COM(2010) 2020 definitivo).

⁵ "Natural disasters, counting the cost" (Banca mondiale, 2004).

⁶ Conferenza delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile del 2012.

⁷ *United Nations Framework Convention on Climate Change* (convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici).

Scopo della presente comunicazione è illustrare la posizione iniziale della Commissione sull'elaborazione del quadro d'azione di Hyogo per il dopo 2015, facendo tesoro dei risultati di una serie di politiche dell'UE, tra l'altro in materia di protezione civile, tutela dell'ambiente, sicurezza interna, adattamento ai cambiamenti climatici, salute, ricerca e innovazione, nonché del programma per la resilienza promosso nel quadro dell'azione esterna dell'UE. Essa analizza i progressi compiuti, le lacune attuative e le sfide emergenti che saranno poste in futuro dall'aumento dei rischi.

2- PROGRESSI E SFIDE

Dalla sua adozione nel 2005, il quadro d'azione di Hyogo ha consentito di sostenere gli sforzi di riduzione dei rischi a livello mondiale, regionale e nazionale. Malgrado gli sviluppi positivi, permangono significative lacune attuative e sono emerse ulteriori sfide.

Il sostegno alla gestione dei rischi di catastrofi ha acquisito slancio, contribuendo ad accrescere l'attenzione e gli investimenti sulla gestione dei rischi di catastrofi da parte di portatori di interesse aventi un ruolo chiave, tra cui i principali donatori di aiuti allo sviluppo. L'automonitoraggio dei progressi compiuti nell'attuazione delle cinque priorità di intervento⁸ del quadro d'azione di Hyogo dimostra, tuttavia, che la maggior parte dei progressi sono stati compiuti con la priorità 1 (assicurare che la riduzione dei rischi di catastrofi sia una priorità nazionale e locale con una forte base istituzionale per l'attuazione) e con la priorità 5 (rafforzare le capacità di preparazione e di risposta alle catastrofi), mentre per quanto riguarda la priorità 4 (riduzione dei fattori di rischio sottostanti) i progressi sono stati notevolmente inferiori⁹.

La maggior parte dei paesi continua ad avere difficoltà a integrare la riduzione dei rischi nella pianificazione degli investimenti pubblici, nello sviluppo urbanistico, nella pianificazione e nella gestione del territorio e nella protezione sociale. Occorre ancora tradurre in azioni concrete le politiche e il rafforzamento istituzionale e creare società più resilienti. Gli investimenti e le risposte politiche attuali sono insufficienti per affrontare in modo efficace i rischi esistenti, e ancor meno per stare al passo con le sfide emergenti, che includono:

- gli effetti dei cambiamenti climatici e il continuo degrado ambientale causeranno sempre più frequentemente eventi naturali estremi, tra cui alluvioni, siccità e cicloni;
- i cambiamenti climatici rappresentano inoltre un moltiplicatore di rischio di instabilità, di conflitti e di fragilità istituzionale, con conseguenti migrazioni e spostamenti di popolazioni, *governance* debole e instabilità geopolitica;
- i conflitti e la fragilità a loro volta aggravano ulteriormente la vulnerabilità alle catastrofi;

⁸ Priorità di intervento: 1) assicurare che la riduzione dei rischi di catastrofi sia una priorità nazionale e locale con una solida base istituzionale per l'attuazione; 2) individuare, valutare e controllare i rischi di catastrofi e potenziare i sistemi di allarme rapido; 3) valersi delle conoscenze, delle innovazioni e dell'istruzione per creare una cultura della sicurezza e della resilienza a tutti i livelli; 4) ridurre i fattori di rischio sottostanti; 5) rafforzare la preparazione alle catastrofi per assicurare una risposta efficace a tutti i livelli.

⁹ *Implementation of the Hyogo Framework for Action, Summary reports 2007-2013* (attuazione del quadro d'azione di Hyogo. Relazioni di sintesi 2007-2013), UNISDR, 2013.

- la crescita della popolazione, soprattutto nei paesi e nei nuclei familiari più poveri, e la rapida urbanizzazione aumenteranno la pressione sulle risorse naturali e sulle attività economiche nelle zone esposte alle catastrofi;
- la rapida urbanizzazione, che porta alla concentrazione della popolazione e degli investimenti in zone esposte ai pericoli e ai rischi, costituisce anch'essa una tendenza che aumenta in misura significativa la vulnerabilità (si stima che entro il 2050 una percentuale compresa tra il 60% e il 70% della popolazione mondiale vivrà in aree urbane)¹⁰;
- la domanda di energia e di prodotti alimentari è in crescita ed esercita pressioni su risorse quali il suolo e l'acqua. la scarsità d'acqua è destinata a diventare un problema maggiore, dato che entro il 2030 più della metà della popolazione mondiale vivrà in zone a elevato stress idrico¹¹;
- emergono nuovi rischi con conseguenze potenzialmente molto distruttive (eventi connessi ai fenomeni meteorologici spaziali, eventi multirischio, quali la triplice catastrofe di Fukushima nel 2011, i rischi connessi all'era digitale e delle alte tecnologie, compresi i rischi informatici);
- gli eventi rischiosi estensivi (eventi localizzati e di piccola scala, ma a elevata frequenza, quali alluvioni improvvise, incendi e frane) sono spesso sottostimati e non sono adeguatamente segnalati, sebbene compromettano lo sviluppo locale e la competitività nazionale;
- le economie sono globalizzate e sempre più strutturate attorno a complesse catene mondiali di approvvigionamento: come dimostrato dalle alluvioni del 2011 in Thailandia, l'onda dello shock economico di una catastrofe può propagarsi alle economie e alle imprese sull'altra sponda del mondo;
- la crisi economica e finanziaria incide negativamente sui bilanci nazionali e quindi sul finanziamento della gestione dei rischi di catastrofi.

3- LA POLITICA IN MATERIA DI GESTIONE DEI RISCHI DI CATASTROFI E IL PROGRAMMA PER LA RESILIENZA DELL'UE: UN CONTRIBUTO ESSENZIALE ALL'ATTUAZIONE DEL QUADRO D'AZIONE DI HYOGO

Accrescere la resilienza dell'UE alle crisi, nonché la sua capacità di anticipare, prepararsi e rispondere ai rischi, soprattutto quelli transfrontalieri, rientra tra gli obiettivi della strategia Europa 2020¹²: competitività e sostenibilità dipendono da una gestione efficace delle catastrofi che consenta di evitare le perdite e di rafforzare la resilienza agli shock e alle minacce in aumento a livello mondiale. Gli investimenti nella prevenzione e nella gestione dei rischi di catastrofi sono un forte elemento trainante di innovazione, crescita e creazione di occupazione, oltre ad aprire nuovi mercati e opportunità commerciali.

¹⁰ *Global Health Observatory* (osservatorio mondiale della sanità), Organizzazione mondiale della sanità (OMS).

¹¹ *United Nations Department of Economic and Social Affairs* (dipartimento delle Nazioni Unite per gli affari economici e sociali - UNDESA).

¹² COM(2010) 2020 del 3.3.2010.

Le politiche e il sostegno finanziario dell'Unione, che hanno consentito di raggiungere traguardi notevoli, rappresentano importanti realizzazioni dell'UE verso una politica coerente in materia di gestione dei rischi di catastrofi da condividere e che possono rappresentare la base del nuovo quadro internazionale per la gestione dei rischi di catastrofi.

3.1. Realizzazioni politiche connesse con la gestione dei rischi di catastrofi nell'UE

Le nuove disposizioni previste dalla revisione della normativa dell'UE in materia di protezione civile¹³ hanno posto le basi dell'attuazione di una politica intersettoriale di gestione dei rischi di catastrofi, promuovendo un approccio olistico a tutti i rischi naturali e di origine umana in tutte le fasi del ciclo di gestione delle catastrofi (prevenzione, preparazione, risposta).

Si illustrano di seguito le principali azioni svolte, sulla base della nuova normativa e delle precedenti comunicazioni e conclusioni del Consiglio, a sostegno dell'attuazione del quadro dell'UE in materia di gestione dei rischi di catastrofi.

- **Valutazione e analisi dei rischi:** sulla base delle valutazioni nazionali dei rischi la Commissione ha preparato la prima rassegna intersettoriale dei rischi nell'UE, tenendo conto, laddove possibile e pertinente, del futuro impatto dei cambiamenti climatici e della necessità dell'adattamento a detti cambiamenti; secondo un approccio coerente, gli Stati membri sono tenuti a presentare entro la fine del 2015 valutazioni nazionali dei rischi prendendo in esame una molteplicità di pericoli, seguite dalla valutazione delle capacità nazionali di gestione dei rischi e da una pianificazione potenziata della gestione dei rischi.
- **Incoraggiare l'apprendimento e lo scambio di esperienze per migliorare la governance:** promozione e sostegno degli insegnamenti tratti e delle verifiche *inter pares* (quali quelle effettuate nel Regno Unito nel 2012 e in Finlandia nel 2013¹⁴) per incoraggiare lo scambio di conoscenze tra Stati membri e orientare i progressi verso l'ulteriore sviluppo e l'attuazione delle politiche e delle prassi in materia di gestione dei rischi,
- **Ulteriori orientamenti in materia di prevenzione delle catastrofi sulla base delle buone pratiche,** attualmente in fase di preparazione su tematiche orizzontali (*governance*, pianificazione, dati, comunicazione e informazione sui rischi, ricerca e tecnologia).
- **Disponibilità, accessibilità, condivisione e compatibilità dei dati,** ivi compresi i lavori in corso con gli Stati membri e i partner internazionali (tra cui l'UNISDR e l'IRDR¹⁵)

¹³ Decisione n. 1313/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio su un meccanismo unionale di protezione civile.

¹⁴ Con il sostegno della Commissione europea e in cooperazione con l'UNISDR e l'OCSE.

¹⁵ *Integrated Research on Disaster Risk* (ricerca integrate sui rischi di catastrofi)
<http://www.irdrinternational.org>.

sull'elaborazione di standard e protocolli europei per la registrazione delle perdite causate da catastrofi¹⁶.

- **Integrazione della gestione dei rischi di catastrofi:** considerazioni attinenti la prevenzione e la gestione dei rischi sono state incluse in una serie di politiche e di strumenti finanziari fondamentali dell'UE a sostegno di investimenti resilienti (politica di coesione, trasporti ed energia, ricerca e innovazione, protezione delle infrastrutture critiche, minacce sanitarie transfrontaliere, valutazione dell'impatto ambientale, infrastrutture verdi, gestione integrata delle zone costiere, agricoltura, sicurezza alimentare e nutrizionale, acque, gestione dei rischi di alluvioni, prevenzione degli incidenti industriali rilevanti).
- **Utilizzo delle assicurazioni come strumento di gestione delle catastrofi:** il Libro verde sull'assicurazione contro le calamità naturali e antropogeniche¹⁷ mira a coinvolgere il settore privato nella ricerca di modalità di utilizzo efficace delle assicurazioni come incentivo per promuovere la conoscenza, la prevenzione e la mitigazione dei rischi.
- **Forti sinergie con l'adattamento ai cambiamenti climatici,** come sottolineato dalla strategia dell'UE di adattamento ai cambiamenti climatici¹⁸, in settori orizzontali quali la condivisione di dati e conoscenze, la valutazione dei rischi e delle vulnerabilità, la resilienza delle città, lo sviluppo di standard europei in materia di infrastrutture resilienti ai cambiamenti climatici, la coerenza tra le strategie nazionali di adattamento e i piani di gestione dei rischi, monitoraggio degli investimenti resilienti¹⁹.
- **Scienza e innovazione per la gestione dei rischi di catastrofi:** nel 2013 la Commissione ha avviato un'iniziativa con gli Stati membri dell'UE volta a censire e a migliorare gli approcci relativi alla consulenza scientifica in materia di riduzione dei rischi e di risposta di emergenza. Inoltre, il programma di ricerca Orizzonte 2020 sosterrà approcci orientati ai problemi per migliorare la resilienza alle catastrofi (quali monitoraggio, prevenzione, previsione, allarme rapido, sensibilizzazione e mitigazione dei cambiamenti climatici e adattamento ai medesimi, comunicazione in caso di crisi, trasferimento delle tecnologie, schemi preliminari di normazione).
- **Affrontare gli impatti transfrontalieri** (tramite progetti e strategie macroregionali, quali la strategia per il Mar Baltico, la strategia per il Danubio o le strategie marittime regionali) **e attività di cooperazione** con i paesi candidati, con i paesi potenziali candidati e con altri paesi limitrofi.

¹⁶ De Groeve, T., K. Poljansek e L. Vernaccini, 2013. *Recording Disaster Losses: Recommendations for a European approach*. Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, *Scientific and Technical Research Reports*, EUR 26111. ISBN 978-92-79-32690-5, DOI: 10.2788/98653 (online), <http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/111111111/29296>.

¹⁷ COM(2013) 213 del 16.4.2013.

¹⁸ COM(2013) 216 del 16.4.2013.

¹⁹ Che contribuiscono al raggiungimento dell'obiettivo dell'UE del 20% di investimenti connessi ai cambiamenti climatici finanziati dal bilancio dell'UE.

- **Migliorare la preparazione** a rispondere mediante lo sviluppo di pool volontari di capacità preimpegnate di risposta alle catastrofi, una migliore pianificazione della risposta, una rete formativa, il rafforzamento della cooperazione tra le autorità in materia di formazione ed esercitazioni²⁰ e il potenziamento dei sistemi di allarme rapido²¹. Nuovi servizi operativi di gestione delle emergenze sono forniti a livello mondiale anche attraverso i programmi spaziali dell'Unione, quali Galileo e Copernico.

3.2. Il sostegno dell'UE ai paesi in via di sviluppo, con un'attenzione particolare allo sviluppo della resilienza dei paesi esposti alle crisi

Sulla base della comunicazione sulla resilienza del 2012²² e del successivo piano d'azione²³, l'UE si è impegnata a ridurre la vulnerabilità e a sviluppare la resilienza a stress e shock futuri come presupposto per la riduzione della povertà e lo sviluppo sostenibile. Gli approcci in materia di gestione dei rischi saranno parte integrante della programmazione di tutti gli aiuti umanitari e di tutta l'assistenza allo sviluppo forniti dall'UE in tutti i settori e in tutti i contesti. Tale lavoro si baserà inoltre sulla strategia dell'UE a sostegno della riduzione del rischio di catastrofi nei paesi in via di sviluppo del 2009²⁴ e sul piano di attuazione del 2011²⁵.

L'approccio dell'UE in materia di resilienza richiede approcci multisetoriali e multilivello (locale, nazionale, regionale e mondiale) che affrontano le dinamiche causali interconnesse della vulnerabilità e della fragilità, ottimizzando allo stesso tempo le capacità di ciascun livello o settore. Grande risalto viene attribuito al ruolo guida degli enti locali, nazionali e regionali.

Sono già stati compiuti progressi significativi. Le recenti iniziative SHARE²⁶, AGIR²⁷ e GCCA²⁸ stanno già dando un contributo allo sviluppo della resilienza dei più vulnerabili. Sulla stessa linea, la strategia intra-ACP²⁹ promuove la realizzazione regionale di strategie e piani di azione in materia di riduzione dei rischi di catastrofi e di cambiamenti climatici in Africa, Caraibi e Pacifico.

²⁰ Decisione n. 1313/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio su un meccanismo unionale di protezione civile.

²¹ Quali l'EFFIS (sistema europeo di informazione sugli incendi boschivi) o l'EFAS (sistema europeo di sensibilizzazione sulle alluvioni).

²² COM (2012) 586 del 3.10.2012.

²³ SWD(2013) 227 del 19.6.2013.

²⁴ COM(2009) 84 del 23.2.2009.

²⁵ SEC(2011) 215 del 16.02.2011.

²⁶ *Supporting Horn of Africa Resilience* (sostegno alla resilienza del Corno d'Africa).

²⁷ *Alliance Globale pour l'Initiative Resilience Sahel* (partenariato mondiale per la resilienza del Sahel).

²⁸ *The Global Climate Change Alliance* (alleanza mondiale contro i cambiamenti climatici – GCCA) <http://www.gcca.eu>.

²⁹ Comunità europea-Gruppo degli Stati ACP, documenti sulla strategia intra-ACP e programma indicativo pluriennale.

Il programma ECHO sulla preparazione alle catastrofi (*Disaster Preparedness ECHO* - DIPECHO), che ha consentito la sperimentazione e la replicazione degli approcci basati sulle comunità e su buone pratiche comprovate di riduzione dei rischi (compresa la promozione della sicurezza delle scuole e degli ospedali e la resilienza delle città), sarà oggetto di ulteriore diffusione al fine di fornire un contributo all'elaborazione delle politiche governative.

Progressi sono stati compiuti anche nella valutazione delle crisi e delle vulnerabilità mediante lo sviluppo di un indice comune del rischio umanitario (InfoRM³⁰) trasparente e scientifico, basato su dati aperti e volto ad armonizzare la gestione dei rischi di catastrofi da parte di tutti i protagonisti dell'aiuto umanitario (come iniziativa congiunta dell'*UN Inter-Agency Standing Committee* e della Commissione europea, nonché dei donatori, delle ONG e degli Stati membri).

Queste iniziative dovrebbero improntare anche la politica esterna dell'Unione europea nel suo complesso, compresa la politica estera e di sicurezza comune (ad es., i lavori sulla prevenzione dei conflitti e sullo sviluppo di un sistema di allarme rapido per i conflitti).

4- I PRINCIPI DEL NUOVO QUADRO

In un contesto mondiale di bisogni crescenti e di nuove sfide, il quadro che sostituirà il quadro d'azione di Hyogo deve individuare e attuare approcci e mezzi pratici per ridurre i rischi di catastrofi e rafforzare la resilienza in modo più efficace. Sulla base dei successi e degli insegnamenti tratti dal vigente quadro d'azione di Hyogo, nel quadro d'azione di Hyogo per il dopo 2015 occorre includere gli elementi principali che si illustrano di seguito.

i) Migliorare la responsabilità, la trasparenza e la governance

Il quadro vigente è un quadro volontario, basato sull'autovalutazione. Nonostante sia previsto che il futuro quadro rimanga non vincolante, i negoziati ad esso relativi dovrebbero portare all'elaborazione di un insieme di norme e di meccanismi per assicurare che diversi soggetti siano chiamati a rispondere delle loro azioni (o dell'omissione di azioni); Il nuovo quadro dovrebbe offrire incentivi a rispettare gli impegni, garantendo al tempo stesso la titolarità del processo di attuazione.

Dovrebbero essere creati meccanismi di revisione periodica *inter pares*, comprensivi di valutazioni volontarie *inter pares* (come sperimentato con successo nel Regno Unito e in Finlandia nel contesto della cooperazione UE in materia di gestione dei rischi di catastrofi e del quadro d'azione di Hyogo), in quanto strumenti utili per migliorare il processo di elaborazione delle politiche, per condividere le esperienze e accrescere la responsabilità.

Per migliorare la trasparenza, il nuovo quadro dovrebbe consentire la raccolta e la condivisione di dati affidabili e comparabili sulle perdite causate da catastrofi, sui pericoli e sulla vulnerabilità nel quadro di una politica aperta in materia di dati, che comprenda lo sviluppo di protocolli per la valutazione dei rischi e di dati comuni interoperabili e di registri e banche dati pubblici dei rischi. Gli sforzi di standardizzazione dovrebbero estendersi anche a tutto il complesso delle azioni pertinenti per la gestione dei rischi. A sostegno di queste

³⁰ *Index for Risk Management* (InfoRM), <http://inform.jrc.ec.europa.eu>.

misure dovrebbero essere promosse azioni sistematiche intese a sensibilizzare il pubblico ai rischi e a migliorare la comunicazione sui rischi e la comunicazione in caso di crisi (nelle scuole, mediante i mezzi di comunicazione e le reti).

Il nuovo quadro dovrebbe contribuire ulteriormente a migliorare la *governance* della gestione delle catastrofi a tutti i livelli e in tutti i settori, con la creazione di meccanismi di coordinamento efficaci e partenariati permanenti tra le diverse autorità pubbliche e i portatori di interesse (società civile, università e istituti di ricerca, settore privato). Dovrebbe essere assicurata la partecipazione dei soggetti e delle comunità interessate ai processi decisionali, tramite meccanismi di partecipazione inclusiva e la promozione di un approccio basato sui diritti³¹. La forza delle strutture locali e il rafforzamento delle capacità delle autorità locali sono essenziali per migliorare la pianificazione e la resilienza delle città e assicurare l'impegno politico a livello locale e l'effettiva attuazione dei quadri giuridici e politici vigenti.

Organizzazioni intergovernative regionali dovrebbero avere un ruolo importante nell'attuazione del nuovo quadro e nelle piattaforme regionali per la riduzione dei rischi di catastrofi, dato che in diverse regioni, tra cui l'Unione, sono in fase di elaborazione strategie regionali integrate di gestione dei rischi di catastrofi. Dovrebbero anche essere incoraggiati meccanismi e programmi regionali più efficaci di cooperazione e sviluppo delle capacità, in particolare per quanto riguarda i rischi comuni e transfrontalieri. Dovrebbero essere promosse le valutazioni regionali dei rischi e una pianificazione più efficiente.

ii) Un quadro per conseguire risultati: ruolo degli obiettivi e degli indicatori nella misurazione dei progressi e per incoraggiare l'attuazione

Le priorità d'azione e gli indicatori³² previsti dal vigente quadro d'azione di Hyogo prendono in considerazione la misura in cui i paesi hanno attuato le politiche e creato le istituzioni necessarie a ridurre i rischi di catastrofi. Tuttavia, l'automonitoraggio dei progressi nell'attuazione delle cinque priorità del quadro d'azione di Hyogo non ha ancora prodotto uno sforzo coerente dei singoli paesi nel controllo dei rischi di catastrofi e di resilienza. Inoltre, non esiste alcun collegamento tra il monitoraggio dei progressi nell'ambito del quadro d'azione di Hyogo e i meccanismi per monitorare i progressi compiuti nell'ambito degli MDG³³ e dell'UNFCCC. Un nuovo sistema di monitoraggio semplificato dovrebbe colmare queste lacune, per diventare così uno strumento più efficace per misurare i progressi compiuti, incoraggiare l'attuazione ai vari livelli e condividere i successi.

Dovrebbero essere ulteriormente sviluppati obiettivi orientati all'azione, che consentano di misurare efficacemente l'attuazione del nuovo quadro normativo e di incoraggiare una maggiore responsabilità. Essi dovrebbero riguardare le componenti essenziali della resilienza alle catastrofi e incoraggiare i paesi a predisporre e ad attuare efficacemente le politiche e gli strumenti necessari per prevenire l'insorgenza e l'accumulazione dei rischi, al fine di ridurre i rischi di catastrofi e rafforzare la resilienza.

³¹ Quale il diritto di essere protetti, informati e consultati.

³² 22 indicatori di base per le 5 priorità di azione.

³³ *Millennium Development Goals* (obiettivi di sviluppo del millennio).

Gli obiettivi devono essere politicamente accettabili e operativamente fattibili, misurabili e realizzabili e orientati ai risultati, oltre che essere accompagnati da un calendario chiaro. Possibili ambiti potrebbero essere gli impegni a sviluppare e ad attuare entro un dato termine le capacità di valutazione integrata dei rischi e di valutazione della gestione dei rischi (come già previsto nella normativa dell'UE in materia di protezione civile) o altre azioni orientate ai risultati (garantire che tutti i cittadini, comprese le persone vulnerabili, abbiano accesso alle informazioni sull'allarme rapido e sui rischi, che le infrastrutture di recente costruzione, tra cui ospedali, strutture sanitarie, scuole, resistano alle catastrofi, che venga ridotta la percentuale di popolazione e di infrastrutture esposte ai rischi).

La previsione di obiettivi universali potrebbe facilitare un approccio più integrato in materia di confronto internazionale dei risultati dell'attuazione e dello scambio di buone pratiche fra paesi sviluppati e paesi in via di sviluppo.

Tuttavia, a causa della grande differenza di profilo di rischio tra paesi e regioni, è probabilmente più appropriato che la fissazione degli obiettivi e degli indicatori avvenga a livello nazionale o regionale. Facendo tesoro delle strategie regionali sviluppate da numerose regioni, dovrebbe essere sostenuto un approccio regionale per il conseguimento degli obiettivi, che tenga in considerazione le specificità per quanto riguarda i pericoli e i progressi conseguiti nell'attuazione del quadro d'azione di Hyogo, nonché dei meccanismi esistenti di cooperazione regionale in materia di gestione delle catastrofi.

Inoltre, gli indicatori che misurano le variazioni dell'impatto delle catastrofi nel tempo potrebbero contribuire al monitoraggio dei progressi verso il rafforzamento della resilienza alle catastrofi. Si tratterebbero ad esempio di indicatori quali la frequenza delle catastrofi, le perdite economiche dirette in % del PIL per paese, il numero delle vittime e dei feriti, la percentuale di perdite assicurate rispetto al totale delle perdite, la percentuale dei bilanci pubblici e privati stanziati per la riduzione dei rischi di catastrofi e la preparazione alle crisi (misurati, ad esempio, mediante un sistema affidabile di monitoraggio della gestione dei rischi di catastrofi)³⁴.

Gli obiettivi e i relativi indicatori devono consentire una riduzione tangibile delle perdite e dei rischi più gravi.

iii) Rafforzare il contributo ad una crescita sostenibile e intelligente

Il nuovo quadro dovrebbe promuovere l'integrazione di considerazioni legate alla resilienza alle catastrofi nelle decisioni e nelle strategie economiche e finanziarie, sia nel settore pubblico che in quello privato. Occorre prestare particolare attenzione all'analisi dei costi e dei benefici delle misure di prevenzione delle catastrofi, anche per contribuire a sostenere l'allocazione delle risorse. Tutte le principali infrastrutture e tutti i principali progetti dovrebbero essere sensibili ai rischi e resilienti ai cambiamenti climatici e alle catastrofi.

È essenziale che il nuovo quadro d'azione di Hyogo venga sviluppato e attuato in stretto partenariato con il settore privato, le istituzioni finanziarie internazionali, quali la BEI³⁵ e la

³⁴ Ad integrazione di quelli esistenti, compresi i marcatori di Rio
<http://www.oecd.org/dac/stats/rioconventions.htm>.

³⁵ Banca europea per gli investimenti.

BERS³⁶, e i maggiori investitori. Dovrebbero essere promosse nuove iniziative per favorire il coinvolgimento di tutte le imprese, tra cui lo sviluppo di partenariati con la partecipazione del settore pubblico, dei privati e di altri portatori di interesse. La catena di valore dell'assicurazione e della riassicurazione, compresi gli intermediari della (ri)assicurazione, le imprese di assicurazione e di riassicurazione, ma anche gli strumenti di mercato dovrebbe avere un ruolo fondamentale nell'aiutare i paesi e le regioni particolarmente vulnerabili alle catastrofi a creare efficaci meccanismi di intervento finanziario e dovrebbero scoraggiare i comportamenti azzardati.

Dovrebbero essere ulteriormente incoraggiati tecnologie e strumenti innovativi a sostegno della gestione delle catastrofi (TIC, sistemi di allarme rapido, infrastrutture ed edifici resilienti, infrastrutture verdi, modellizzazione integrata dei rischi di catastrofi e derivanti dai cambiamenti climatici, approcci basati sugli ecosistemi, comunicazione e gestione delle conoscenze), che consentiranno anche di accrescere le opportunità commerciali e contribuiranno alla crescita verde.

Il nuovo quadro dovrebbe rafforzare l'interfaccia tra scienza e politica, mettendo a frutto le conoscenze, ivi comprese l'innovazione e la tecnologia. È necessario un uso più efficace della scienza e della ricerca, sia nelle scienze fisiche che in quelle sociali, perché queste ispirino sistematicamente le politiche e gli interventi. Tra l'altro dovrebbero essere previsti un approccio di previsione globale che tenga conto di una molteplicità di pericoli (che abbracci sia i rischi naturali che quelli di origine umana, compresi gli incidenti industriali e chimici) e la ricerca orientata alla soluzione per affrontare meglio i rischi e le sfide sociali del futuro. Una stretta collaborazione internazionale in questo settore è assolutamente essenziale.

Un approccio comune all'adattamento ai cambiamenti climatici e una maggiore attenzione alla riduzione dei fattori di rischio sottostanti nella gestione degli ecosistemi, l'uso efficiente delle risorse, la pianificazione urbanistica e territoriale, il monitoraggio ambientale e la valutazione dell'impatto sono condizioni essenziali per assicurare una crescita sostenibile a lungo termine.

iv) Affrontare le vulnerabilità e i bisogni in un quadro complessivo

Il nuovo quadro d'azione di Hyogo dovrebbe essere più inclusivo e attento alle specificità di genere. È necessario responsabilizzare le persone particolarmente vulnerabili (bambini, anziani, persone disabili, senza dimora, poveri e persone in situazione di insicurezza alimentare, ecc.) e la società civile e adottare misure più mirate nei loro confronti, tra cui l'utilizzo efficace di meccanismi appropriati di reti di sicurezza sociale e di sistemi di protezione sociale in grado di rispondere ai rischi di catastrofi. Occorre promuovere il ruolo delle donne nel rafforzamento della resilienza delle famiglie e delle comunità.

Particolare attenzione dovrebbe essere rivolta al rafforzamento della resilienza in tutti i contesti urbani e rurali più vulnerabili, nonché nelle zone costiere, anche attraverso una pianificazione integrata. Al riguardo, sono determinanti valutazioni globali dei rischi, meccanismi di stretto coordinamento tra amministrazione locale e nazionale con una partecipazione attiva della società civile e iniziative di sensibilizzazione (come il gemellaggio delle città).

³⁶ Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo.

A livello mondiale, i rischi di catastrofi sono altamente concentrati nei paesi più poveri che presentano una *governance* più debole. In molti casi la vulnerabilità è accentuata dall'instabilità e dai conflitti politici. Analogamente, un approccio alla resilienza che funziona bene in un paese stabile e ben governato potrebbe non essere direttamente applicabile in un paese in situazione di conflitto.

Pertanto, nell'analizzare le modalità più appropriate per ridurre i rischi di catastrofi il nuovo quadro dovrebbe tener conto della fragilità degli Stati e dei conflitti. Un quadro internazionale complessivo dovrebbe anche affrontare altre forme di violenza e di fragilità, nonché i rischi tecnologici, oltre ai pericoli naturali, comprese le piccole catastrofi locali quotidiane e gli shock e gli stress mondiali, quali l'insicurezza alimentare e nutrizionale e le epidemie.

v) Assicurare la coerenza con l'agenda internazionale

È essenziale integrare la gestione dei rischi di catastrofi e le politiche di adattamento ai cambiamenti climatici nell'agenda internazionale dello sviluppo sostenibile. La resilienza alle catastrofi e i relativi fattori di rischio sopra delineati figurano già come materie importanti nei lavori preparatori internazionali del quadro di sviluppo del dopo 2015 incentrato sull'eradicazione della povertà e sullo sviluppo sostenibile.

Inoltre, la struttura dell'accordo sui cambiamenti climatici per il dopo 2015 offre un'altra possibilità di migliorare gli sforzi di adattamento e di integrare la gestione dei rischi di catastrofi. Questo processo dovrebbe basarsi sulle procedure connesse nell'ambito dell'UNFCCC ed essere con esse coordinato, quali il processo relativo ai piani di adattamento nazionali, la finestra di adattamento nel quadro del Fondo verde per il clima, e il meccanismo internazionale di Varsavia sulle perdite e i danni. Iniziative quali i piani nazionali d'azione congiunta (*Joint National Action Plans – JNAPs*) nella regione del Pacifico, che combinano gli sforzi di adattamento ai cambiamenti climatici e la gestione dei rischi di catastrofi, dovrebbero essere promossi in altre regioni.

Parallelamente si svolgono altri eventi internazionali ad alto livello su questioni connesse, in particolare sulla nutrizione³⁷, la biodiversità³⁸ e la cultura³⁹. Quest'anno hanno luogo anche sia la terza Conferenza delle Nazioni Unite dei piccoli Stati insulari in via di sviluppo che il *Leaders' Summit* dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici.

Le politiche, gli obiettivi e i traguardi e il relativo controllo discussi in ciascuna delle predette sedi, nonché il quadro d'azione di Hyogo per il dopo 2015 dovrebbero rinforzarsi e sostenersi a vicenda.

³⁷ Conferenza internazionale delle Nazioni Unite sulla nutrizione (*UN International Conference on Nutrition - ICN2*) nel novembre 2014.

³⁸ 12^a conferenza delle parti (CoP) della convenzione delle Nazioni Unite sulla diversità biologica nell'ottobre 2014 in Corea e prima riunione delle parti (MoP) del protocollo di Nagoya.

³⁹ Sessione speciale dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel settembre 2014 sui popoli indigeni nonché la prevista riunione ad alto livello dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite sulla cultura e lo sviluppo sostenibile.

Il nuovo quadro dovrebbe inoltre chiarire i rapporti tra l'UNISDR e l'UNFCCC, nonché altri organismi delle Nazioni Unite responsabili della definizione della risposta mondiale e nazionale alle minacce di catastrofi e all'impatto dei cambiamenti climatici.

Infine, il progressivo riconoscimento a livello internazionale che la prevenzione è un obbligo giuridico (dovere di prevenzione) mediante l'elaborazione da parte della Commissione del diritto internazionale di norme di diritto internazionale in materia di "protezione delle persone in caso di catastrofe" è anche estremamente pertinente e dovrebbe essere utilizzato come mezzo per migliorare l'attuazione del quadro d'azione di Hyogo per il dopo 2015.

6- LE TAPPE FUTURE

Un nuovo quadro d'azione di Hyogo per il dopo 2015 rappresenta un'importante occasione per far progredire la gestione dei rischi di catastrofi in tutto il mondo.

Le idee esposte nella presente comunicazione dovrebbero servire da base per un dialogo più intenso tra gli Stati membri dell'UE, il Parlamento europeo, il Comitato delle regioni, il Comitato economico e sociale europeo e gli altri portatori di interesse (società civile, mondo accademico, settore privato), i partner internazionali e il sistema delle Nazioni Unite sulla forma da dare all'agenda dei lavori preparatori per il vertice di Sendai.