



ALTO RAPPRESENTANTE  
DELL'UNIONE PER  
GLI AFFARI ESTERI E  
LA POLITICA DI SICUREZZA

Bruxelles, 7.6.2017  
JOIN(2017) 21 final

**COMUNICAZIONE CONGIUNTA AL PARLAMENTO EUROPEO E AL  
CONSIGLIO**

**Un approccio strategico alla resilienza nell'azione esterna dell'UE**

{ SWD(2017) 226 final }

{ SWD(2017) 227 final }

## 1. Introduzione

L'UE e gli Stati membri hanno creato un solido quadro strategico per guidare l'azione esterna dell'Unione europea, sancito nell'articolo 21 del trattato e nella strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione europea<sup>1</sup> (“strategia globale dell'UE”) e legato agli impegni assunti a livello mondiale e regionale. Ora il problema è come sostenere i progressi dell'agenda trasformativa che l'UE si è fissata nel contesto di un mondo più connesso, controverso e complesso. La strategia globale dell'UE individua nel rafforzamento della resilienza a livello di Stato e di società una parte della risposta a questa sfida.

La presente comunicazione congiunta intende individuare in che modo un approccio strategico alla resilienza possa aumentare l'impatto dell'azione esterna dell'Unione e sostenere i progressi verso gli obiettivi unionali di sviluppo, umanitari e di politica estera e di sicurezza a fronte della maggiore fluidità del panorama delle sfide mondiali e dei rischi illustrati nella strategia globale dell'UE. Riconosce la necessità di abbandonare gli obiettivi di contenimento delle crisi per orientarsi verso un approccio alle vulnerabilità più strutturale, di lungo termine, non lineare, che si focalizzi sulla previsione, la prevenzione e la preparazione.

Sostiene che in un contesto in rapida evoluzione occorre un approccio che poggi su un dialogo politico attivato in modo coerente, sulle risorse diplomatiche dell'Unione e degli Stati membri, sull'assistenza dell'UE e sul dialogo settoriale, su iniziative bilaterali; propone infine i principi e metodi di lavoro che occorre predisporre per attuarlo. Si basa sull'esperienza acquisita nell'attuare la comunicazione della Commissione del 2012 sulla resilienza<sup>2</sup> (che continua a orientare i lavori pertinenti dell'UE) e su quella maturata promuovendo la resilienza unionale nell'affrontare complesse sfide di politica interna.

La presente comunicazione congiunta riconosce inoltre che l'UE non è al riparo dalle pressioni che subiscono i partner esterni, e che la politica estera dell'UE può contribuire a rafforzare la resilienza all'interno dell'Unione stessa: in questo spirito propone di stabilire collegamenti tra politica interna ed esterna, in particolare per quanto riguarda l'agenda europea sulla sicurezza.

## 2. Approccio strategico alla resilienza nell'azione esterna dell'UE

**Un quadro politico ambizioso.** L'UE si è intensamente prodigata negli ultimi anni per ridefinire il quadro della propria politica estera in un contesto mondiale in rapida evoluzione. Questo nuovo quadro comprende obiettivi multilaterali quali l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, l'accordo di Parigi sui cambiamenti climatici e il quadro di Sendai per la

---

<sup>1</sup> “Visione condivisa, azione comune: un'Europa più forte. Una strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione europea”. Giugno 2016.

<sup>2</sup> “L'approccio dell'Unione alla resilienza: imparare dalle crisi della sicurezza alimentare”. COM(2012) 586 final del 3 ottobre 2012.

riduzione del rischio di catastrofi, gli impegni ad agire adottati in occasione del vertice umanitario mondiale, le sostanziali revisioni che l'UE ha apportato alla politica europea di vicinato, alle relazioni con i paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, al consenso europeo sullo sviluppo, e la creazione di un nuovo livello di ambizione nella politica di sicurezza e di difesa dell'UE. La dichiarazione di Roma ha riconfermato l'impegno dell'UE a svolgere un ruolo più incisivo sulla scena mondiale.

**Maggiore fluidità nel panorama delle sfide e dei rischi nel mondo.** L'UE saprà portare avanti questa agenda nel contesto di un mondo in cui il cambiamento si fa sempre più rapido e sempre più dirompenti le pressioni sugli Stati, la società, le comunità e i cittadini; pressioni che, enfatizzate dal ritmo senza precedenti della globalizzazione, spaziano dai cambiamenti demografici e climatici, dalle sfide ambientali e migratorie che travalicano il potere di contrasto dei singoli Stati, agli shock economici, all'erosione della coesione sociale a causa delle carenze nelle istituzioni e nella governance, ai conflitti, all'estremismo violento e agli atti di poteri esterni volti destabilizzare chiunque sia considerato un avversario. Una costante pressione grava sul rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali e notevoli sono i bisogni sul piano umanitario e di sviluppo cui non si riesce a far fronte.

Le vulnerabilità e fragilità croniche del grande vicinato dell'Europa aggravano l'impatto di tali pressioni, ostacolando lo sviluppo di intere regioni, con potenziali ricadute oltre le rispettive frontiere.

**Rafforzare la resilienza per sostenere i progressi.** La comunicazione della Commissione del 2012 sull'approccio dell'UE alla resilienza ha definito la resilienza "l'abilità di un individuo, una famiglia, una comunità, un paese o una regione di sopportare stress e shock, adattarsi e riprendersi velocemente"; la strategia globale dell'UE definisce ulteriormente tale idea come "un concetto ampio, che comprende tutti gli individui e le società nel loro complesso" caratterizzato da "democrazia, fiducia nelle istituzioni e sviluppo sostenibile, e da capacità di riforma". Il sostegno alla resilienza a tutti i livelli è quindi parte integrante del nuovo consenso europeo sullo sviluppo.

L'approccio strategico dell'UE alla resilienza mira a conseguire e sostenere l'ambiziosa serie di obiettivi dell'azione esterna unionale illustrati sopra, rafforzando:

- la capacità di adattamento di Stati, società, comunità e singoli individui alle pressioni politiche, economiche, ambientali, demografiche e sociali, al fine di consolidare i progressi verso gli obiettivi di sviluppo nazionali;
- la capacità di uno Stato - in situazioni di forte pressione - di costruire, sostenere o ripristinare le proprie funzioni essenziali e la coesione sociale e politica di base, in modo tale da garantire il rispetto della democrazia, dello stato di diritto, dei diritti umani e fondamentali e promuovere la sicurezza e il progresso inclusivi e a lungo termine;

- la capacità di società, comunità e singoli individui di gestire le opportunità e i rischi in maniera pacifica e stabile, per costruire, sostenere o ripristinare i mezzi di sussistenza in situazioni di forte pressione.

Le dieci considerazioni orientative riportate in allegato identificano alcuni dei principali elementi metodologici che daranno forma a questo lavoro.

### **3. Attuazione dell'approccio strategico alla resilienza**

Gli interventi verteranno su sui tre seguenti assi tra loro interconnessi:

- estendere il contributo dell'azione esterna dell'UE per rafforzare la resilienza dei paesi partner e dei rispettivi cittadini, consolidando e concretando gli impegni assunti in materia;
- arricchire il dialogo politico settoriale con i paesi partner grazie sia all'esperienza che l'Unione ha acquisito nel promuovere la resilienza nella propria politica interna, sia alla propria base di ricerca;
- provvedere a che la politica esterna dell'UE contribuisca effettivamente alla resilienza all'interno dell'Unione.

Questi interventi saranno ancorati all'impegno dell'UE a favore della democrazia e dei diritti umani e fondamentali.

#### **3.1 Estendere il contributo dell'azione esterna dell'UE per rafforzare la resilienza dello Stato, della società e della comunità nei paesi partner**

L'Unione continuerà ad attuare il piano d'azione per la resilienza 2013-2020, secondo quanto indicato nelle conclusioni del Consiglio del 2013 sull'approccio dell'UE alla resilienza, ma tale approccio sarà esteso alla resilienza dello Stato, della società e della comunità in forza del nuovo consenso europeo sullo sviluppo e verterà maggiormente sulla necessità di affrontare i problemi inerenti alle crisi prolungate, ai rischi di conflitto violento e ad altre pressioni strutturali, tra cui il degrado ambientale, i cambiamenti climatici, la migrazione e gli sfollamenti forzati.

L'approccio è in linea con gli impegni assunti dall'UE nell'ambito dell'Agenda 2030, in particolare quello di “non lasciare indietro nessuno”, e con l'impegno dell'obiettivo di sviluppo sostenibile 16: “promuovere società pacifiche e inclusive per lo sviluppo sostenibile, garantire a tutti l'accesso alla giustizia e costruire istituzioni efficaci e inclusive, in grado di rendere conto del loro operato”.

#### **Resilienza e società inclusive e partecipative**

Una solida serie di dati comprova il nesso esistente tra le società inclusive e partecipative con istituzioni responsabili, trasparenti e democratiche, da un lato, e lo sviluppo sostenibile e la

prevenzione dei conflitti violenti, dall'altro. Sul versante opposto, le carenze nella governance, nella democrazia, nei diritti umani, nello Stato di diritto e nella parità di genere, la corruzione, l'assottigliarsi degli spazi per la partecipazione dei cittadini e della società civile mettono a dura prova l'efficacia degli sforzi di sviluppo in qualunque società. La qualità della governance e della pubblica amministrazione determina i risultati di un paese in tutti i settori pubblici, ne definisce la prosperità economica, la coesione sociale e territoriale e la crescita sostenibile. Le società resilienti poggiano su uno sviluppo socioeconomico sostenibile ed equilibrato che prevede e affronta alla radice le disuguaglianze socioeconomiche e le vulnerabilità. Questa interpretazione è al centro dell'approccio dell'UE alla resilienza dello Stato e della società.

---

*L'UE dovrebbe:*

- *continuare a sostenere gli sforzi nazionali, secondo le esigenze e il contesto di ciascuna società, per costruire Stati democratici, istituzioni responsabili e trasparenti, riformare il settore della sicurezza, rafforzare lo stato di diritto, la crescita inclusiva e su larga scala e l'occupazione, i processi decisionali partecipativi e l'accesso del pubblico alle informazioni. Sarà rivolta particolare attenzione alla partecipazione delle amministrazioni, delle comunità locali e dei portatori d'interesse della società civile.*

**La resilienza in pratica – capacità di resilienza in situazioni post conflittuali:  
il caso della Nigeria**

Affrontare le vulnerabilità e fragilità dell'Africa è una priorità mondiale, che richiede l'azione collettiva di tutti i portatori d'interesse per affrontare le sfide interconnesse di povertà, disuguaglianza, conflitti, estremismo violento e minacce climatiche. Il persistere delle crisi nella regione ha ripercussioni significative sull'Unione europea.

La risposta dell'UE alla crisi nella Nigeria settentrionale è un esempio di approccio integrato alla resilienza, basato su un'analisi comune (condotta insieme alla Banca mondiale e all'ONU) e una pianificazione strategica comune. Il consistente pacchetto di assistenza è inteso a migliorare la resilienza delle vittime del conflitto e ad avviare la ricostruzione nella Nigeria nordorientale: partendo dall'attuale reazione all'emergenza, muove gradualmente verso la ripresa e la ricostruzione utilizzando i fondi degli aiuti umanitari e dello sviluppo.

**La resilienza in pratica – resilienza e sostegno ai nostri partner nei cinque principi guida dell'UE nei confronti della Russia**

La resilienza interna è parte integrante della politica esterna dell'Unione nei confronti della Russia. Nei cinque principi guida convenuti nel marzo 2016 il Consiglio "Affari esteri" riconosce la necessità di rafforzare l'impegno con un vicinato che si estende sino all'Asia centrale e di rafforzare la resilienza dell'UE, in particolare per quanto riguarda la sicurezza

energetica, le minacce ibride, la comunicazione strategica. S'intende in tal modo garantire che sia l'Unione sia i paesi partner limitrofi restino liberi nelle proprie scelte politiche, diplomatiche e economiche, riducendo le possibilità d'influenza esterna o coercizione.

## **Resilienza economica**

Una componente essenziale della resilienza globale di un paese è quella economica, fortemente correlata ad altri aspetti della resilienza. Una migliore resilienza economica implica politiche macroeconomiche sane e l'attenta considerazione di altri fattori: prevedere un adeguato finanziamento delle infrastrutture necessarie per fornire servizi pubblici essenziali, una maggiore diversificazione dell'economia con un approvvigionamento energetico efficiente e sicuro, le necessarie misure finanziarie per far fronte all'emergenza e quelle intese ad assicurare la continuità delle attività commerciali e la tutela dei servizi essenziali e delle strutture di base in caso di shock.

Se da un lato la stabilità macroeconomica è fondamentale per lo sviluppo sociale, dall'altro le politiche macroeconomiche di stabilizzazione e aggiustamento possono comportare costi, e le conseguenti pressioni rischiano di aggravare le disuguaglianze e tensioni sociali già esistenti, soprattutto quando a risentirne sono i più vulnerabili. È necessario definire politiche volte ad attenuare tali effetti. Il potenziamento delle capacità statistiche e di previsione è condizione necessaria per migliorare il processo decisionale politico e il monitoraggio.

La resilienza economica richiede anche la creazione delle condizioni per ottenere crescita sostenibile e inclusiva, investimenti e finanziamenti; questo processo inizia con un'economia diversificata non eccessivamente dipendente da singoli settori o imprese in un ambiente favorevole alla crescita di nuove imprese e PMI; la promozione dell'economia circolare, che riduce la dipendenza dalle risorse, può contribuire al conseguimento di questo obiettivo. Inoltre, i lavoratori potranno adeguarsi più facilmente ai cambiamenti strutturali se sarà loro garantita la possibilità di accedere alle competenze necessarie e alla formazione.

Gli investimenti dall'estero possono migliorare l'economia dei paesi, ma devono andare di pari passo con la concessione di incentivi alle multinazionali per garantire il rispetto dei diritti umani, compresi i diritti dei lavoratori.

---

*L'UE dovrebbe:*

- *sostenere i paesi partner nello sviluppo della resilienza economica, fondata sulla stabilità macroeconomica e accompagnata da misure volte a promuovere la crescita inclusiva e ridurre il potenziale impatto negativo transitorio su alcuni gruppi della società; in questo contesto occorre prestare particolare attenzione allo sviluppo di competenze, alla creazione di posti di lavoro dignitosi, alla protezione sociale, all'emancipazione economica dei gruppi svantaggiati;*
- *collaborare con la Banca europea per gli investimenti, le altre istituzioni finanziarie internazionali, con le organizzazioni di settore e le parti sociali per promuovere*

*quadri d'investimento per la resilienza economica e sociale, fondati sullo sviluppo economico inclusivo, la creazione di posti di lavoro, la promozione dell'imprenditoria e l'accesso ai finanziamenti; nel perseguire gli obiettivi dell'agenda dovrebbe valorizzare appieno il piano per gli investimenti esterni.*

## **Maggiore attenzione alle esigenze risultanti da crisi persistenti**

Il livello del bisogno umanitario dovuto agli sfollamenti per conflitti violenti non è mai stato così alto: intere regioni sono paralizzate in un persistente stato di crisi e fragilità, in cui gli effetti di catastrofi naturali croniche, degrado ambientale e conflitti si intersecano amplificandosi a vicenda. Attualmente il 22 % della popolazione mondiale, ovvero 1,6 miliardi di persone<sup>3</sup>, vive in situazioni di fragilità, e la cifra è destinata ad aumentare ulteriormente da qui al 2030<sup>4</sup>. Oltre all'aumento del numero di quanti vivono nel bisogno umanitario, si allungano i tempi in cui queste persone permangono in tali condizioni: la durata media degli sfollamenti oggi è di 17 anni. Due terzi dell'assistenza umanitaria internazionale è dedicata a destinatari a lungo termine, in seguito a crisi persistenti o a catastrofi ricorrenti nella stessa regione.

La tradizionale suddivisione lineare del lavoro tra aiuti umanitari e cooperazione allo sviluppo è cambiata a fronte di questa nuova realtà. La fragilità strutturale, che ha ripercussioni socioeconomiche e politiche sia a breve che a lungo termine, va affrontata in maniera più efficace per spezzare i cicli ricorrenti delle emergenze. L'attuale modello dell'UE per far fronte alle crisi deve adattarsi meglio a situazioni in cui povertà, crescita demografica, cambiamenti climatici, rapida urbanizzazione, concorrenza per risorse limitate, conflitti e estremismo violento creano intere regioni di instabilità.

---

*L'UE dovrebbe:*

- *stabilire un ordine di priorità e intensificare una stretta cooperazione tra responsabili politici, del settore umanitario e della cooperazione allo sviluppo nell'ambito delle crisi e degli sfollamenti di lunga durata, nel rispetto della distinzione tra i mandati, sancita dai trattati, e dei principi umanitari;*
- *esortare i governi, attraverso il dialogo politico e con il sostegno dei partner per lo sviluppo, a farsi maggiormente carico della vulnerabilità cronica e a rafforzare le capacità locali di gestione dei rischi e una più tempestiva risposta locale;*

---

<sup>3</sup> OCSE(2016), Stati di fragilità 2016: Capire la violenza.

<sup>4</sup> Un'unica umanità: una responsabilità condivisa - Relazione del Segretario generale Ban Ki Moon per il vertice umanitario mondiale, 2016

- *mobilitare la propria capacità d'impegno diplomatico, di dialogo politico settoriale e programmazione dell'assistenza in modo coerente nell'ambito di un'analisi condivisa e migliore di tutti i fattori, compresi i rischi politici e ambientali che aggiungono la vulnerabilità ai pericoli già presenti.*

**La resilienza in pratica - comprendere la dimensione di genere, un esempio preso dalla politica dei conflitti e delle catastrofi**

Gli studi di casi indicano che i cambiamenti climatici, le catastrofi e i conflitti violenti possono incidere sulle questioni di genere in diversi modi; questi elementi devono essere ben compresi e trattati in modo adeguato in tutte le analisi di resilienza.

In alcuni casi catastrofi e conflitti mettono in evidenza norme sociali patriarcali che restringono in modo sproporzionato la parità di accesso di donne e ragazze a diritti e risorse, fino a provocare uno slittamento nei ruoli e nelle regole di genere.

Le donne e le ragazze possono svolgere un ruolo attivo e importante nel contribuire ad una resilienza sociale a sostegno della pace. Garantendo che le donne e le ragazze dispongano di adeguate informazioni e partecipino attivamente alla costruzione della pace e agli sforzi di ripresa, non solo si assicura che le loro esigenze e capacità specifiche siano prese in considerazione ma si apre anche la strada a opportunità di cambiamento sociale, mettendo in discussione i ruoli tradizionali e le discriminazioni in base al genere: è un ulteriore elemento di resilienza sociale e può comportare risultati più adeguati e sostenibili negli interventi sostenuti dall'UE.

Il contributo specifico e il ruolo delle donne nel rafforzare la resilienza ai conflitti violenti all'interno delle società deve essere pienamente riconosciuto quando si avviano le comunità verso la prevenzione e la risoluzione dei conflitti e verso la lotta all'estremismo violento.

**Resilienza e prevenzione dei conflitti violenti**

L'approccio di resilienza alla prevenzione dei conflitti violenti è inteso a migliorare gli interventi mediante una migliore comprensione dei fattori scatenanti e l'individuazione delle capacità endogene di una data società che consentono ad alcune comunità di resistere alla deriva verso la violenza; può stimolare le iniziative per la pace e sostenere meccanismi di risoluzione dei conflitti a livello locale, soprattutto nei paesi in cui lo Stato può avere un ruolo ambiguo, ponendosi come fonte sia di autorità politica che di violenza e coercizione.

Questo approccio si traduce anche in un ampliamento della gamma di risposte in esame, per esempio attribuendo un peso maggiore al contributo dell'occupazione e delle politiche sociali alla resilienza della società nei programmi nazionali di ripresa, adoperandosi per assicurare l'inclusione sociale nei dispositivi di governance per l'accesso alle risorse naturali e rafforzando la dimensione di genere (cfr. riquadro precedente).

Vi sono inoltre margini per migliorare il contributo dei partenariati della politica di sicurezza e di difesa comune dell'UE (PSDC) al rafforzamento della resilienza, in linea con le

conclusioni del Consiglio del maggio 2017 in materia di sicurezza e di difesa: ad esempio, la formazione e lo sviluppo di capacità e il lavoro svolto nell'ambito dell'iniziativa per il potenziamento delle capacità a sostegno della sicurezza e dello sviluppo.

Tutto ciò deve essere sostenuto dall'attività politica e diplomatica comune dell'UE e degli Stati membri.

---

*L'UE dovrebbe:*

- *intensificare gli interventi di prevenzione dei conflitti e il consolidamento della pace, introducendo una dimensione di resilienza che attribuisca maggiore rilievo a un'analisi più completa e condivisa, all'impegno a livello di comunità e di Stato e, se opportuno, all'introduzione dell'approccio integrato ai conflitti e alle crisi definito nella strategia globale dell'UE;*
- *dare maggiore peso, nella metodologia di valutazione del conflitto, alle capacità locali di gestire i rischi, e ai fattori positivi di resilienza interni alla comunità, insieme ad un'analisi dei rapporti di forza e delle pressioni esterne che rischiano di portare ad un collasso della società; tenere in maggior considerazione la correlazione tra la fragilità ambientale e il rischio di conflitti violenti e includere sistematicamente indicatori sul clima e l'ambiente nei sistemi di allerta rapida di prevenzione dei conflitti;*
- *avvalersi di quest'analisi rafforzata per ampliare la base di conoscenze e intensificare gli sforzi politici dell'UE e degli Stati membri nella prevenzione dei conflitti, attraverso il dialogo politico, la risposta diplomatica collettiva e l'impegno con partner quali le Nazioni Unite.*

## **Resilienza, cambiamenti climatici e degrado ambientale**

I cambiamenti climatici, le catastrofi naturali e il degrado ambientale sono interconnessi e incidono profondamente sulla resilienza delle comunità e sui sistemi di sostegno ecologico dai quali la vita dipende; ne sono la causa o contribuiscono a scatenare numerosi conflitti in tutto il mondo.

---

*L'UE dovrebbe:*

- *estendere il suo approccio a queste sfide e porre maggiormente l'accento sulla conservazione, il ripristino e la gestione sostenibile delle risorse naturali e degli ecosistemi e la manutenzione dei servizi che forniscono. Ciò dovrebbe avvenire di pari*

*passo con gli attuali interventi sullo sviluppo della resilienza in relazione a eventi estremi come siccità, carestie e alluvioni<sup>5</sup>;*

- *nel valutare la vulnerabilità, considerare non solo l'intensità, ma anche la frequenza e la probabilità degli eventi; includere nella valutazione e risposta le pressioni ambientali a lungo termine, quali la deforestazione e la crescente domanda di acqua, la necessità di prevedere le conseguenze delle catastrofi naturali e degli eventi a insorgenza lenta, quali il degrado del suolo, l'acidificazione degli oceani, l'innalzamento del livello del mare, lo scioglimento dei ghiacciai;*
- *esigere sistematicamente valutazioni dei rischi in relazione all'ambiente, al clima e alle catastrofi, inserirle nei sistemi di allarme rapido per individuare l'impatto potenziale dei rischi di eventi catastrofici, improvvisi o a insorgenza lenta, individuare e classificare per ordine di priorità le misure preventive e/o di adattamento per investimenti, sviluppo, pianificazione urbana e territoriale in piena consapevolezza dei rischi.*

L'UE si è inoltre impegnata a collaborare con le autorità locali per stimolare la resilienza nelle aree urbane in rapida espansione, dove la mancanza di pianificazione o d'investimenti in misure di mitigazione del clima e dei rischi geofisici può esporre le popolazioni e considerevoli danni in termini economici e umani in caso di shock e tensioni; combattere i fattori di rischio sottostanti grazie a investimenti pubblici e privati basati sull'analisi dei rischi si dimostra più economicamente efficiente della risposta post-catastrofe. In questo contesto l'UE continuerà a sviluppare il dialogo settoriale sull'urbanizzazione sostenibile avviato con i partner e le istituzioni principali, comprese le autorità regionali e locali, al fine di rafforzare la loro resilienza e capacità di innovazione, in linea con gli obiettivi della nuova agenda urbana.

---

*L'UE dovrebbe:*

- *promuovere l'uso di approcci basati sugli ecosistemi per ridurre il rischio di catastrofi;*
- *promuovere il trasferimento del rischio attraverso meccanismi di finanziamento del rischio stesso, ad esempio l'assicurazione e il credito di emergenza;*
- *sviluppare insieme alle autorità locali sistemi di governance che favoriscano la resilienza ai cambiamenti climatici e la gestione sostenibile delle risorse naturali.*

---

<sup>5</sup> Il ruolo fondamentale del buon funzionamento degli ecosistemi e dei servizi che forniscono è riconosciuto nel piano d'azione dell'UE per la natura.

Questi lavori saranno accompagnati da un'opera di sensibilizzazione politica dell'UE, segnatamente attraverso la rete della diplomazia verde, i gruppi di lavoro del G7 su clima e fragilità, il partenariato InsuResilience del G7, la convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici. L'Unione dovrebbe inoltre adoperarsi in altre sedi pertinenti, comprese le Nazioni Unite e gli accordi ambientali multilaterali pertinenti, per sensibilizzare i partner al contributo ambientale per la stabilità e la sicurezza.

### **Resilienza, migrazione e sfollamenti forzati**

L'Agenda 2030 riconosce il contributo positivo dei migranti alla crescita inclusiva e allo sviluppo sostenibile; tiene conto inoltre delle vulnerabilità e delle esigenze delle vittime degli sfollamenti forzati. Politiche migratorie opportunamente concepite possono rafforzare la resilienza economica, sia nei paesi di accoglienza che nelle comunità di origine; inoltre, a livello individuale, migrazione e fuga possono costituire una strategia di adattamento legittima a gravi pericoli esterni. Ma pressioni migratorie improvvise, persistenti o su vasta scala, tra cui quelle derivanti da sfollamenti forzati, colpiscono spesso pesantemente alcune tra le più povere zone del mondo, perturbando ulteriormente meccanismi di sussistenza già fragili: l'Africa subsahariana è particolarmente esposta a queste situazioni. È probabile che l'Europa continui ad essere una destinazione per molti: oltre alle conseguenze per l'Unione europea, occorre tener conto delle ripercussioni sui paesi di transito nella sua periferia geografica.

Un approccio di resilienza alla migrazione implica la messa a punto di politiche che tengano conto di come le tendenze migratorie rispondono alla complessa interazione tra demografia, carenze istituzionali e democratiche, squilibri economici e sociali, conflitti violenti, degrado ambientale e cambiamenti climatici; significa continuare a investire in una solida base di conoscenze per l'elaborazione delle politiche e a procedere tempestivamente a investimenti di conseguenza.

---

*L'UE dovrebbe adoperarsi per sviluppare ulteriormente le dimensioni essenziali seguenti dell'approccio di resilienza alla migrazione e agli sfollamenti forzati:*

- *far sì che gli interventi nel campo della migrazione siano pienamente integrati nelle relazioni politiche generali con i paesi partner e basati sui principi di titolarità, responsabilità condivisa, pieno rispetto del diritto umanitario e dei rifugiati e sugli obblighi in materia di diritti umani, compreso il diritto alla protezione;*
- *affrontare alla radice le cause profonde della migrazione irregolare: povertà, disuguaglianza, crescita demografica, mancanza di occupazione, d'istruzione e di opportunità economiche, instabilità, conflitti, cambiamenti climatici e degrado ambientale, nonché le conseguenze a lungo termine degli sfollamenti forzati;*

- *promuovere l'autonomia e mettere gli sfollati in grado di vivere in condizioni dignitose, anche contribuendo alle rispettive società di accoglienza<sup>6</sup>; per questo occorre un nuovo approccio incentrato sulle persone e orientato allo sviluppo, per le persone vittime di sfollamenti forzati e per le rispettive comunità di accoglienza: un approccio che sostenga l'accesso all'istruzione, agli alloggi, a un lavoro dignitoso, a mezzi di sussistenza e servizi, inteso a porre fine alla dipendenza dall'assistenza umanitaria;*
- *combattere la tratta di esseri umani e le reti della criminalità organizzata che sfruttano migranti e profughi, e applicare una particolare attenzione alla dimensione di genere nelle forme specifiche di violenza di cui sono vittime;*
- *sostenere le comunità di accoglienza, in particolare le iniziative mirate a migliorare le competenze linguistiche e professionali, l'accesso ai servizi e al mercato del lavoro, a favorire un'istruzione inclusiva e scambi interculturali, a promuovere campagne di sensibilizzazione rivolte sia alle comunità di accoglienza che ai migranti;*
- *rafforzare la base di conoscenze per gli interventi, anche prestando un'attenzione particolare agli sfollamenti forzati, alle cause della migrazione e alla cooperazione con i paesi terzi, nell'ambito del programma quadro dell'UE di ricerca e innovazione.*

**La resilienza in pratica – comprendere le cause e le interrelazioni tra fattori di pressione.  
Un esempio di migrazione, ambiente e cambiamenti climatici**

Sulla migrazione verso l'UE si ritiene incidano fortemente i cambiamenti ambientali e climatici, anche se è difficile separare questo tipo di causa da quelle economiche, demografiche e di altro tipo, e quindi spesso non se ne tiene conto. Molti migranti provenienti dall'Africa occidentale o orientale hanno dovuto abbandonare le loro case in primo luogo a causa della desertificazione e del degrado del suolo, iscrivendosi nel modello dell'esodo rurale in Africa, dovuto soprattutto alle perturbazioni ambientali che si sono abbattute sui sistemi agricoli.

Gli effetti delle catastrofi naturali sono accentuati dalle tendenze economiche e demografiche e dalla rapida urbanizzazione. Di conseguenza, le città africane sono spesso travolte dalla forte espansione della popolazione e non sono in grado di soddisfare le esigenze dei cittadini in termini di posti di lavoro, alloggi o servizi di base. Studi recenti hanno dimostrato che gran parte dei migranti si raduna in insediamenti spontanei nelle periferie delle grandi città africane, come ad Accra, dove oltre il 90% delle famiglie di migranti vive in un'unica zona gravemente disagiata, senza accesso all'acqua corrente.

<sup>6</sup> Comunicazione della Commissione “Vivere in dignità: dalla dipendenza dagli aiuti all'autonomia - Sfollamenti forzati e sviluppo” COM(2016)234 final.

### 3.2 Rafforzare la resilienza attraverso il dialogo politico e iniziative bilaterali

L'UE si avvale sempre più di un approccio di resilienza per superare le compartimentazioni nell'affrontare sfide politiche complesse che vanno dalla politica economica all'adattamento ai cambiamenti climatici e alla sicurezza dell'approvvigionamento energetico. Ha anche fatto investimenti significativi nella ricerca per dotare tale approccio di una solida base di conoscenze e ha sviluppato una serie di strumenti analitici a sostegno dell'attuazione delle politiche. Per molte sfide le dimensioni nazionale e internazionale della risposta sono strettamente interconnesse (cfr. il riquadro in appresso). Questo ci consente di arricchire il dialogo politico con i paesi partner grazie al discernimento acquisito con l'esperienza programmatica interna nell'UE. Al tempo stesso, il dialogo politico è un processo bidirezionale in cui anche l'UE ha molto da imparare dai partner.

---

*L'UE dovrebbe:*

- *avvalersi dell'esperienza tecnica acquisita dall'Unione europea nello sviluppare la resilienza delle sue politiche interne per rafforzare il dialogo politico settoriale bilaterale e le iniziative bilaterali; adoperarsi per ampliare il contributo delle agenzie specializzate dell'UE in tal senso;*
- *mirare a garantire che le migliori pratiche e le norme dell'UE siano concretizzate nei pertinenti strumenti multilaterali e quadri strategici, fra cui l'OIL, l'OMS e il G20;*
- *promuovere una base di conoscenze internazionale condivisa sulla resilienza, coinvolgendo i paesi terzi nella ricerca e nell'innovazione connesse nell'ambito di Orizzonte 2020, e condividere e rendere operativi i risultati nell'ambito della cooperazione internazionale.*

#### **La resilienza in pratica: collegare le attività strategiche interne ed esterne dell'UE**

**Protezione delle infrastrutture critiche** - Il concetto di resilienza è stato integrato nel programma europeo per la protezione delle infrastrutture critiche sin dal 2013. Ciò ha portato all'elaborazione di metodologie di valutazione dei rischi e di ricerche già utilizzate nella cooperazione con diversi paesi terzi, fra cui l'Ucraina. Questo concetto è stato ulteriormente sviluppato nella proposta di regolamento sulla sicurezza dell'approvvigionamento di gas, che contiene disposizioni sui rischi originati nei paesi terzi e sull'inclusione di misure transfrontaliere efficaci nei piani di emergenza e d'azione preventivi a livello nazionale. Un approccio analogo è stato adottato anche nel settore dell'energia elettrica.

**Sicurezza energetica** - La politica dell'UE in materia di sicurezza dell'approvvigionamento energetico collega la nozione di un'Unione dell'energia resiliente alla sicurezza energetica

globale e alla politica dell'UE in materia di cambiamenti climatici<sup>7</sup> e prevede di rafforzare la sicurezza energetica dei paesi partner accelerando la transizione energetica globale verso società ed economie neutre in termini di emissioni di carbonio e aumentando l'efficienza energetica. La diplomazia europea del clima e dell'energia mira a promuovere questo approccio.

**Adattamento ai cambiamenti climatici** - La strategia per l'adattamento ai cambiamenti climatici del 2013 ha promosso la resilienza per mezzo di strategie di adattamento complessive a livello nazionale e comunale per settori vulnerabili quali l'agricoltura, la pesca e le infrastrutture critiche. La strategia è attualmente in fase di valutazione e le esperienze maturate nell'UE sono condivise con i partner esterni.

**Protezione civile** - Il meccanismo di protezione civile dell'UE aumenta la resilienza migliorando l'efficacia della prevenzione, della preparazione e della risposta alle catastrofi naturali e provocate dall'uomo all'interno dell'UE, nei paesi vicini e altrove. Promuove lo sviluppo di valutazioni del rischio e il finanziamento della prevenzione e della preparazione, di attività di formazione e di esercitazioni.

**Resilienza economica** - L'UE contribuisce ai lavori in sede di G20 per rafforzare la capacità di realizzare una crescita sostenibile di fronte ai rischi e alle pressioni derivanti dai problemi strutturali ed evitare un eccessivo accumulo di rischi, squilibri e vulnerabilità in caso di shock. Sebbene non ne derivino obblighi vincolanti, i lavori hanno prodotto un quadro concettuale utile per una programmazione informata. Inoltre l'Unione europea, in linea con la sua strategia globale, sta sviluppando una diplomazia economica europea più integrata, volta a favorire la crescita e l'occupazione sia nei paesi terzi sia all'interno dell'UE, promuovendo un maggiore coinvolgimento e partecipazione del settore privato dell'UE nei paesi partner.

**Occupazione** - L'UE sostiene l'elaborazione di una raccomandazione sull'occupazione e sul lavoro dignitoso per la pace e la resilienza nell'ambito della Conferenza internazionale del lavoro. Ciò consentirà di fornire ai governi orientamenti su politiche occupazionali e sociali mirate che colleghino l'assistenza umanitaria allo sviluppo a più lungo termine.

**Rischi sanitari globali** - L'UE riconosce che gravi minacce alla salute umana e animale come l'Ebola, l'influenza aviaria, la resistenza agli antimicrobici, l'influenza aviaria e la peste suina africana incidono non solo sulla resilienza dei sistemi sanitari, ma anche su quella della società e dell'economia. Entro il 2050 le infezioni farmacoresistenti potrebbero causare un danno economico globale pari a quello della crisi finanziaria del 2008<sup>8</sup>. In risposta, l'UE ha sviluppato capacità interne per prevedere e contrastare focolai epidemici gravi e persistenti, rafforzando nel contempo la cooperazione internazionale, anche con l'OMS. Ha investito in progetti di ricerca e innovazione per migliorare la diagnosi precoce e la vigilanza e per sviluppare adeguate contromisure mediche. Anche la mancanza di accesso all'acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari e l'inquinamento atmosferico sono riconosciuti come significative minacce alla salute, che l'UE sta affrontando attivamente.

---

<sup>7</sup> “Una strategia quadro per un’Unione dell’energia resiliente, corredata da una politica lungimirante in materia di cambiamenti climatici”, COM(2015) 80 del 25.2.2015.

<sup>8</sup> Dati della Banca mondiale.

**Ricerca** - L'UE è già attiva, nell'ambito di Orizzonte 2020, per sviluppare una solida base di conoscenze destinata a rafforzare la resilienza con cognizione di causa. Finanzia lavori sulla resilienza in rapporto con la sicurezza, le ideologie radicali, l'economia, le scienze sociali, la sicurezza dell'approvvigionamento idrico e alimentare e le sfide della migrazione su larga scala e dei movimenti di persone sfollate. Gran parte di queste attività si svolge in collaborazione con i paesi partner<sup>9</sup>. Servizi specializzati quali il Centro di conoscenze sulla migrazione e la demografia della Commissione europea contribuiscono a sviluppare ulteriormente la base di conoscenze, mentre gli indici del rischio fondati sulla ricerca, come l'indice di rischio globale di conflitti e l'indice per la gestione del rischio assistono le decisioni in materia di prevenzione, preparazione e risposta.

### **La resilienza nella pratica - promuovere un approccio strategico alla resilienza nei paesi limitrofi dell'UE**

La strategia globale dell'UE rivolge un'attenzione particolare al rafforzamento della resilienza nei paesi confinanti con l'Unione europea. Ciò rispecchia: specifici impegni politici assunti nel processo di adesione e nell'ambito della politica europea di vicinato; la stretta integrazione delle nostre economie e società; l'interdipendenza dei nostri interessi di sicurezza generali; l'esposizione di alcuni paesi nostri vicini a rivalità geopolitiche.

Un processo di adesione credibile, basato su condizionalità rigorose ed eque, costituisce il fondamento politico per rafforzare la resilienza a livello dello Stato e della società nei paesi dei Balcani occidentali e in Turchia. Il fulcro di questo processo è la priorità assegnata agli elementi fondamentali, concentrandosi sullo Stato di diritto, sui diritti umani e fondamentali, sulle istituzioni democratiche (compresa la riforma della pubblica amministrazione), sulle riforme economiche e sulla competitività.

Il riesame della politica europea di vicinato (PEV) del 2015 si è svolto in stretto coordinamento con i lavori sulla strategia globale dell'UE e le sue quattro priorità<sup>10</sup> rispecchiano già gran parte del pensiero della strategia in materia di resilienza. Portare avanti i risultati del riesame sarà quindi parte fondamentale del nostro lavoro per rafforzare la resilienza nella regione<sup>11</sup>.

La PEV ambisce a una trasformazione politica, economica e sociale a lungo termine, che richiede la creazione di capacità istituzionali, operando a diversi livelli della società civile, con

---

<sup>9</sup> Ne sono esempi il Partenariato per la ricerca e l'innovazione nell'area mediterranea (PRIMA), che per il periodo 2018-2028 mira a sviluppare nuove soluzioni per la gestione delle risorse idriche e la produzione alimentare sostenibile, e il partenariato UE-Africa per la ricerca e l'innovazione in materia di alimenti, nutrizione e agricoltura sostenibile.

<sup>10</sup> Buon governo, democrazia, Stato di diritto e diritti umani; sviluppo economico; la dimensione della sicurezza; migrazione e mobilità.

<sup>11</sup> Cfr. la relazione congiunta sull'attuazione del riesame della politica europea di vicinato, JOIN(2017) 18 final del 18.5.2017.

le autorità locali e regionali e con le amministrazioni centrali, affrontando gli interessi radicati delle *élite* autoritarie e le narrative settarie e attuando la riforma del settore della sicurezza.

La nostra collaborazione sulle politiche di sicurezza si basa sullo sviluppo di una visione condivisa degli interessi e dei rischi. Ciò è vero, in particolare, per il nostro lavoro sulla prevenzione dei conflitti violenti, della radicalizzazione e dell'estremismo, e per le nostre attività volte a rafforzare la sicurezza informatica e la resilienza alle minacce ibride.

Una dimensione importante del nostro approccio di resilienza sta nel rafforzamento dei legami tra i nostri interventi nella regione e al di fuori di essa. Ad esempio, il nostro lavoro su energia, trasporti e connettività collega fra loro paesi del vicinato orientale e meridionale, l'Iran e l'Asia centrale; il Fondo fiduciario dell'UE per l'Africa affronta le cause profonde della migrazione irregolare in tutto il continente; il Fondo fiduciario regionale dell'UE in risposta alla crisi siriana sostiene i rifugiati siriani e le comunità di accoglienza nei paesi del vicinato e in Turchia.

La nostra impostazione strategica per rafforzare la resilienza della regione si avvale di una serie di strumenti essenziali: il coinvolgimento dei partner a livello sia dello Stato sia delle comunità; l'intensificazione della collaborazione con gli Stati membri, i paesi partner e i portatori di interessi a livello nazionale e internazionale per rafforzare la titolarità; una maggiore flessibilità dei finanziamenti; relazioni più mirate e differenziate con i partner; il miglioramento della diplomazia pubblica e della comunicazione. Al centro di tutto ciò vi è un approccio politico basato su priorità di partenariato o agende di associazione nuove e concordate fra le parti, fondato su una precisa valutazione delle priorità condivise a medio termine e sostenuto dall'impegno di rispettare i diritti umani e fondamentali.

### **3.3 La resilienza e la sicurezza dell'UE**

Nell'ambito della strategia globale dell'UE, la pace e la sicurezza sono indissociabili dallo sviluppo inclusivo e sostenibile, dal rispetto di norme globali e da sistemi internazionali basati sulle regole. La promozione di quest'agenda rimane al centro dell'azione esterna dell'UE. Ma la strategia globale riconosce anche che spesso l'UE e i suoi Stati membri sono soggetti alle stesse pressioni strutturali che mettono alla prova la resilienza e la vulnerabilità dei nostri paesi partner. Perciò la strategia individua nella protezione dell'UE un compito fondamentale per il futuro. L'impegno a favore di una maggiore resilienza dei nostri vicini fa parte della risposta. Ma la politica esterna dell'UE, fra l'altro attraverso la PSDC, contribuisce direttamente alla resilienza anche all'interno delle nostre frontiere, in un momento in cui la responsabilità dell'Unione di contribuire alla sicurezza dei suoi cittadini è maggiore che in passato. Ne deriva l'esigenza di una migliore individuazione delle minacce e delle pressioni esterne, abbinata a meccanismi adatti per garantire una risposta politica adeguata.

Anche l'attività dell'UE per l'Unione della sicurezza colloca la resilienza al centro dell'approccio perseguito, affrontando nel contempo la questione degli soggetti esterni non statali. Nell'ambito dell'agenda europea sulla sicurezza dell'aprile 2015, la Commissione si è concentrata su due grandi pilastri: la lotta contro il terrorismo e la criminalità organizzata; il potenziamento delle difese dell'Unione e il rafforzamento la resilienza.

La sfida ora consiste nel collegare le dimensioni interna ed esterna della sicurezza nell'ambito della politica dell'UE in modo da rafforzarle reciprocamente, rendere elevati i costi di un'azione coercitiva da parte di soggetti esterni e consentire all'Unione di prevedere e contrastare tempestivamente con interventi politici e operativi le pressioni di altro tipo.

L'UE continuerà a operare in sei principali settori di attività concreta al riguardo:

- **Resilienza alle minacce ibride.** Sulla base del quadro congiunto per contrastare le minacce ibride, il potenziamento della protezione delle infrastrutture critiche sarà un obiettivo centrale dell'impegno dell'UE, accompagnato dalla diversificazione delle fonti e dei fornitori di energia e dal rafforzamento delle capacità di difesa. Si darà la priorità a garantire una collaborazione operativa efficace e comunicazioni sicure fra gli Stati membri e a collaborare con soggetti di diversi settori avvalendosi di strumenti comuni. La cooperazione con i paesi terzi, in particolare nel vicinato dell'UE, sarà intensificata.
- **Sicurezza informatica.** L'uso illecito delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione può minare la resilienza della società e dell'economia. Le minacce informatiche hanno ripercussioni sulla sicurezza e sull'ordine pubblico e possono causare gravi danni all'economia. Per contrastarle si programmeranno azioni sia di normazione sia operative. I lavori proseguiranno in linea con gli sforzi delle Nazioni Unite volti a creare un consenso internazionale di rifiuto dell'uso illecito di tali tecnologie in o contro qualsiasi tipo di servizi essenziali, indipendentemente dall'origine, dal movente, dalla natura o dall'origine geografica. Al tempo stesso, l'UE si sta adoperando per promuovere la resilienza dei servizi essenziali, sia a livello interno<sup>12</sup> che a livello internazionale, e intensificherà la cooperazione transfrontaliera in questo campo<sup>13</sup>.
- **Comunicazione strategica.** L'UE e alcuni paesi partner sono presi di mira da attività di disinformazione da parte di agenti esterni, nell'ambito di strategie concertate volte a screditare i sistemi politici e sociali al centro della nostra identità, sicurezza e stabilità. In risposta si svilupperanno ulteriormente misure per aumentare la resilienza dei cittadini alla disinformazione ostile mediante la sensibilizzazione, il sostegno a maggiore professionalità e pluralismo dei mezzi di comunicazione e la diffusione di narrative positive e messaggi basati sui fatti.

L'UE dovrebbe incrementare le risorse della task force East StratCom e intensificare la cooperazione con le istituzioni dell'UE, gli Stati membri e partner che condividono gli stessi principi. Sarà ulteriormente sviluppato un approccio strategico a più lungo termine, assortito di azioni di informazione, rivolto ai paesi del partenariato orientale, che porrà l'accento sugli scambi interpersonali e sulla collaborazione con le reti della

---

<sup>12</sup> Ad esempio, la direttiva (UE) 2016/1148 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 luglio 2016, recante misure per un livello comune elevato di sicurezza delle reti e dei sistemi informativi nell'Unione (COM(2016) 410 final) e il riesame della strategia dell'UE per la cibersicurezza del 2013, previsto per settembre 2017.

<sup>13</sup> Compresa la collaborazione con i principali partner commerciali dell'UE a favore di una maggiore sicurezza informatica per gli oggetti connessi, annunciata nella revisione intermedia della strategia per il mercato unico digitale, COM(2017) 228 final del 10.5.2017.

società civile esistenti, le quali rappresentano già una fonte di resilienza a livello locale. Nei Balcani occidentali e in Turchia si perseguirà un approccio analogo, con un rafforzamento del team di comunicazione strategica nei paesi candidati e potenziali candidati.

L'UE dovrebbe inoltre sviluppare una strategia di informazione per il mondo arabo, per contrastare la propaganda terroristica e il ruolo di internet nella radicalizzazione e promuovere i diritti umani e i diritti fondamentali.

- L'opera sopra descritta di rafforzamento della resilienza dello Stato e della società è di fondamentale importanza per l'approccio dell'UE alla **lotta al terrorismo e all'estremismo violento**. La prevenzione della radicalizzazione richiede una strategia adeguata che risponda a vari fattori di violenza. È essenziale disporre di quadri giuridici perfezionati e di istituzioni efficaci per individuare, prevenire e contrastare le organizzazioni terroristiche e le loro fonti di finanziamento. Ma per ottenere gli effetti desiderati, le azioni devono andare di pari passo con la garanzia della tutela dei diritti e dello spazio civico che contribuisce a creare società più pacifiche e stabili, meno suscettibili al messaggio dell'estremismo violento. L'UE incoraggerà i paesi partner nel dialogo antiterrorismo ad affrontare la questione in tutte le politiche pertinenti e non solo come problema di sicurezza. Questo include la garanzia che gli operatori locali possano individuare i segni premonitori della radicalizzazione, compresa la radicalizzazione online, e intervenire opportunamente.
- **Migliorare la sicurezza delle infrastrutture critiche dei trasporti.** Il miglioramento della sicurezza delle infrastrutture critiche dei trasporti è un elemento importante della mobilità cooperativa, connessa e automatizzata che sta alla base di un'economia globale interconnessa. L'UE dovrebbe rafforzare l'impegno con i paesi terzi per mitigare le minacce alle infrastrutture e ai servizi di trasporto. Occorre rafforzare l'accesso alla cooperazione a livello di esperti, per sostenere lo sviluppo di capacità, le strategie di sensibilizzazione, gli strumenti e le reti di informazione, nonché il miglioramento del ruolo dei sistemi giudiziari e di polizia.
- **Ulteriore sviluppo della cooperazione con NATO e OSCE.** L'UE e la NATO hanno convenuto una serie di misure volte a rafforzare la resilienza nell'ambito delle loro attività di lotta alle minacce ibride. Tra queste figurano l'intensificazione dei contatti tra il rispettivo personale in materia di requisiti di resilienza, la promozione di una maggiore coerenza tra il piano di sviluppo delle capacità dell'UE e il processo di pianificazione della difesa della NATO e il raggiungimento di un livello di preparazione che consenta di inviare esperti su richiesta per assistere gli Stati membri dell'UE o paesi alleati della NATO al fine di potenziare la loro resilienza, nella fase pre-crisi o in quella di risposta.

Queste attività hanno evidenziato l'interdipendenza tra le autorità civili, le autorità militari e il settore privato ai fini del rafforzamento della resilienza degli Stati membri ad atti ostili perpetrati da soggetti statali e non statali. Tali interdipendenze spaziano dalla dipendenza dei militari dalle capacità civili in materia di telecomunicazioni e

logistica alla dipendenza delle autorità civili da quelle militari per la gestione di eventi perturbatori che interessano un gran numero di cittadini. Verranno esplorate, con l'intento di presentare al Consiglio, proposte per eventuali ulteriori iniziative future di coordinamento con la NATO.

Vi è un ampio margine per considerare eventuali attività di collaborazione sulla resilienza con l'OSCE, tenuto conto dell'approccio globale dell'OSCE alla sicurezza, che comprende le dimensioni militare, economica e ambientale e anche la dimensione umana.

#### **4. La via da seguire – quattro elementi costitutivi di un approccio strategico alla resilienza nell'azione esterna dell'UE**

L'accento posto dalla strategia globale dell'UE sulla resilienza mette in rilievo un notevole cambiamento del modo in cui l'UE gestisce i rischi e le conseguenze di impatti e pressioni negativi nella sua politica esterna. Si riconosce che tali pressioni e impatti fanno parte del contesto in cui opera l'UE e dovrebbero essere integrate nelle modalità della nostra azione, anziché essere viste come eccezioni impreviste. Ne deriva un progressivo riorientamento dagli interventi di contenimento delle crisi a misure a monte che hanno un respiro a lungo termine e sono nel contempo strategie nazionali e regionali flessibili più attente ai rischi e meno vincolate all'uso degli strumenti. E ne consegue anche una maggiore attenzione ai fattori di rischio che incidono sugli interessi dell'UE. In ultima analisi, l'obiettivo sarà quello di combinare il dialogo politico, il dialogo programmatico settoriale e l'assistenza tecnica e finanziaria in modo efficace prima della deflagrazione di una crisi.

Tutto ciò richiede un ripensamento dell'analisi dei problemi e della progettazione dei programmi nell'UE, nonché dei metodi di valutazione della sostenibilità degli interventi dell'Unione europea. In risposta, si propongono quattro elementi costitutivi di base di un approccio di integrazione sistematica della resilienza nell'azione esterna dell'UE:

- migliorare e condividere l'analisi dei rischi a livello nazionale e regionale, in modo da orientare meglio la strategia, il dialogo politico e la programmazione dell'assistenza;
- istituire un monitoraggio più dinamico delle pressioni esterne e collaborare con il Consiglio per assicurare una risposta politica e diplomatica più tempestiva;
- integrare l'approccio di resilienza nella programmazione dell'UE e nel finanziamento dell'azione esterna;
- sviluppare politiche e pratiche internazionali in materia di resilienza.

##### **4.1 Migliorare l'analisi dei rischi a livello nazionale e regionale**

L'UE ha accesso a un'enorme mole di informazioni su rischi, pressioni e fattori di vulnerabilità agli shock nei paesi partner. Queste informazioni provengono dalle reti diplomatiche e di intelligence dell'UE, dalla sua presenza operativa sul campo, dalle competenze programmatiche settoriali esistenti nelle istituzioni e negli Stati membri e dai

meccanismi di monitoraggio delle agenzie dell'UE. Esiste una molteplicità di sovrapposizioni di processi di valutazione dei rischi, che rispecchiano diverse prospettive programmatiche: umanitaria, di gestione dei conflitti, ambientale ed economica. Ma rimangono notevoli lacune, ad esempio, nella nostra capacità di prevedere l'impatto dei cambiamenti climatici, dei fattori ambientali e di altri fattori sui movimenti migratori. Inoltre, l'analisi spesso attribuisce un'importanza troppo limitata alle capacità di resilienza a livello locale e alle dinamiche positive che possono derivarne. E i processi di valutazione dei rischi non sempre riescono a catturare pienamente il possibile impatto sugli interessi politici, di sicurezza ed economici dell'UE.

Nel rispetto delle prerogative, occorre riunire le varie fonti di informazione in modo da offrire ai responsabili politici un quadro completo del modo in cui diversi fattori possono interagire e incidere sullo sviluppo e la stabilità di un paese o di una regione, o sugli obiettivi dei programmi.

---

*L'UE dovrebbe:*

- *prestare maggiore attenzione alle situazioni di conflitto e colmare le lacune nella comprensione dei rischi, ad esempio mediante lo sviluppo di meccanismi più adeguati per valutare la natura e l'impatto dei futuri flussi di sfollati e di migranti e il rapporto tra l'evoluzione climatica, il degrado ambientale e i conflitti violenti;*
- *semplificare le attuali procedure di valutazione per assicurare la disponibilità di un'unica valutazione per paese succinta che individui rischi e fattori di resilienza, per orientare l'azione politica dei diversi soggetti attivi della politica esterna dell'UE. Tale valutazione unica per paese consentirà di integrare in modo più sistematico e dinamico le informazioni della rete diplomatica dell'UE e dei soggetti attivi in ambito umanitario, di risposta alle crisi e dello sviluppo, nonché le conoscenze specifiche in materia di ambiente esterno detenute dalle direzioni generali programmatiche dell'UE e dalle agenzie, Essa garantirebbe informazioni per il dialogo politico e la progettazione dei programmi di assistenza. Fornirebbe un contributo analitico a sostegno dei processi decisionali consolidati che disciplinano l'elaborazione di strategie UE per paese, le operazioni della PSDC e la programmazione dell'assistenza esterna;*
- *promuovere analisi congiunte con organizzazioni partner multilaterali e a livello bilaterale con partner dell'aiuto allo sviluppo che condividono gli stessi principi per affrontare le diverse dimensioni della resilienza.*

#### **4.2 Un monitoraggio più dinamico delle pressioni esterne a favore di un'azione rapida**

L'UE deve essere in grado di monitorare e contrastare le pressioni esterne che compromettono la resilienza dei paesi partner e dell'UE, in un arco temporale a medio e a breve termine.

---

*L'UE dovrebbe:*

- *sviluppare ulteriormente il sistema UE di allerta rapida di prevenzione dei conflitti per integrare indicatori appropriati di resilienza accanto ai fattori di rischio attualmente monitorati. Il sistema di allarme rapido considera già molti indicatori più ampi di rischio e vulnerabilità, quali l'ambiente, il clima e le pressioni demografiche<sup>14</sup>, nonché indicatori di governance e delle capacità istituzionali di far fronte a tali pressioni. Il monitoraggio degli indicatori di resilienza potrebbe aiutare a individuare il punto di non ritorno in cui le pressioni sopraffanno i meccanismi di reazione;*
- *rispecchiare l'importanza strategica della resilienza nell'elaborazione dell'approccio integrato dell'UE ai conflitti e alle crisi esterne. L'approccio integrato, quale previsto nella strategia globale dell'Unione europea, amplia la portata e l'ambizione dell'approccio globale e dovrebbe subentrarvi al termine del piano d'azione relativo all'approccio globale per il periodo 2016-2017.*

Il sistema di allerta rapida di prevenzione dei conflitti è principalmente inteso a individuare i potenziali fattori di conflitto violento nei paesi terzi, entro un arco di tempo di quattro anni. Ora si propone di completarlo con meccanismi volti a individuare le pressioni esterne e le loro conseguenze in una prospettiva di breve termine, al fine di fornire le conoscenze per rendere la risposta politica dell'UE più efficace e tempestiva.

---

*L'UE dovrebbe:*

- *istituire un meccanismo agile di prospezione temporale a breve termine per individuare l'impatto sugli interessi dell'UE di pressioni esterne rilevate in una prospettiva da tre a sei mesi. Il meccanismo si concentrerà sull'individuazione delle pressioni esterne che potrebbero minare significativamente il processo di sviluppo o la sicurezza di un paese partner o avere conseguenze gravi per la resilienza dell'Unione. Nei limiti della disponibilità di dati effettivi, darebbe anche una misura iniziale delle ripercussioni sugli interessi generali dell'Unione, ad esempio perturbazioni esterne della sicurezza dell'approvvigionamento energetico e di catene di approvvigionamento critiche, emergenze sanitarie, l'impatto di una crisi sui cittadini UE all'estero e forti movimenti migratori<sup>15</sup>;*

---

<sup>14</sup> Nell'individuare tali indicatori l'UE si baserà su ricerche scientifiche condotte dal Centro comune di ricerca della Commissione europea e finanziate a titolo di Orizzonte 2020.

<sup>15</sup> Compresi eventualmente dati forniti da agenzie del settore giustizia e affari interni, ad esempio dall'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera sulle pressioni migratorie, oppure dal sistema di informazioni

- *sostenere gli sforzi, anche presso le Nazioni Unite, per l'individuazione precoce e la prevenzione delle atrocità, anche attraverso lo sviluppo di un kit di strumenti di prevenzione.*

Entrambi i sistemi saranno concepiti in modo da sostenere efficacemente il processo decisionale a monte di una crisi. L'operato sia del Consiglio sia della Commissione è essenziale in questo contesto.

---

*Alla luce di quanto precede:*

- *il Comitato politico e di sicurezza (CPS) sarà invitato a esaminare i risultati del meccanismo di prospezione temporale su base regolare, in modo da produrre orientamenti politici tempestivi per interventi rapidi;*
- *la presidenza sarà invitata a valutare se le informazioni ottenute dai meccanismi di prospezione temporale possano interessare anche altre pertinenti formazioni del Consiglio, come il comitato permanente per la cooperazione operativa in materia di sicurezza interna (COSI);*
- *l'UE dovrebbe continuare a sviluppare meccanismi per integrare elementi di flessibilità nei programmi di assistenza, in modo da consentire interventi rapidi adeguati quando sono individuati rischi.*

#### **4.3 Integrare l'approccio di resilienza nella programmazione e nel finanziamento a livello di UE**

L'UE si baserà su pratiche esistenti per fare della valutazione del rischio e dei fattori di resilienza un elemento standard dei processi di programmazione e elaborazione dei progetti in tutto il settore umanitario, di risposta alle crisi e di assistenza allo sviluppo dell'UE, compresi i fondi fiduciari. Fra i principali insegnamenti dall'approccio di resilienza vi sono: l'esigenza di poter operare a vari livelli, anche mediante interventi che partono dalle comunità interessate; la necessità di cicli di programmazione di più ampio respiro temporale (anche per la pianificazione degli aiuti umanitari), in combinazione con la flessibilità a breve termine; la necessità di meccanismi di finanziamento di emergenza per far fronte a potenziali perturbazioni e shock che potrebbero compromettere il conseguimento di obiettivi strategici a più lungo termine. Tutto ciò va preso in considerazione nei processi di programmazione congiunta con gli Stati membri, che saranno ulteriormente incoraggiati.

---

anticipate sui carichi doganali e di gestione dei rischi per individuare determinate minacce alla sicurezza e all'integrità delle catene di approvvigionamento internazionali e a infrastrutture critiche quali impianti portuali marittimi, aeroporti e frontiere terrestri.

---

*L'UE dovrebbe:*

- *aggiornare gli orientamenti di programmazione ove necessario, sulla scorta dell'esperienza dell'UE e del lavoro metodologico svolto da altri partner multilaterali in materia di resilienza. È opportuno sottolineare che l'assistenza umanitaria e allo sviluppo in ambienti fragili dovrebbe essere attenta alle situazioni di conflitto per evitare potenziali impatti negativi e migliorare l'efficacia degli interventi. Saranno ulteriormente sviluppate ulteriormente metodologie per individuare e affrontare tali rischi;*
- *considerare, nel monitoraggio dei programmi e nei quadri di valutazione, che rafforzare la resilienza richiede interventi a lungo termine con un grado elevato di innovazione e flessibilità nella loro concezione, l'individuazione di indicatori appropriati e il riconoscimento della difficoltà di raccogliere dati qualitativi;*
- *prendere in considerazione l'approccio strategico alla resilienza nelle attuali e future modalità di finanziamento dell'azione esterna dell'UE;*
- *esplorare soluzioni di finanziamento del rischio innovative ed efficienti in termini di costi a livello regionale, nazionale e locale (p.es. credito contingente, fondi per catastrofi, assicurazioni).*

#### **4.4 Sviluppare politiche e pratiche internazionali**

L'UE sta collaborando fattivamente con i principali partner internazionali che hanno sviluppato quadri programmatici propri sulla resilienza, tra cui le Nazioni Unite, la Banca mondiale, l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico e la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo. È interesse dell'UE sviluppare una visione e una pratica condivise della resilienza e attuare forme di cooperazione a livello operativo, ove possibile.

---

*L'UE dovrebbe:*

- *intensificare la cooperazione programmatica e pratica con i partner internazionali per condividere i risultati delle ricerche e le conoscenze metodologiche e, ove possibile, allineare gli approcci di resilienza e condividere serie di dati e sistemi di allerta;*
- *cooperare più strettamente con le organizzazioni regionali e subregionali sui quadri di riferimento della resilienza, attraverso la condivisione e lo scambio di conoscenze ed esperienze.*

L'alta rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e la Commissione europea invitano il Parlamento europeo e il Consiglio ad approvare e sostenere l'approccio delineato nella presente comunicazione congiunta.

## **Allegato – dieci considerazioni per orientare l’approccio strategico alla resilienza**

L’esperienza maturata dall’UE in seguito alla comunicazione del 2012 e le conoscenze acquisite con l’ampio processo di consultazione svolto in preparazione della presente comunicazione consentono di individuare i seguenti orientamenti per un approccio efficace e strategico alla resilienza.

1. **Rafforzare la resilienza è un mezzo e non un fine.** L’approccio strategico dell’UE alla resilienza si basa su punti di forza costitutivi, istituzionali e sociali nei paesi partner e mira a raggiungere uno sviluppo sostenibile a lungo termine o obiettivi di sicurezza. Lo scopo è quello di garantire progressi verso gli obiettivi affrontando le vulnerabilità e i rischi strutturali soggiacenti. L’approccio riconosce che lo sviluppo e il progresso verso la democrazia, la pace e la sicurezza non sono processi lineari e gli approcci settoriali, da soli, non sono sempre sufficienti ad assicurare risultati sostenibili.
2. **La comprensione dei fattori di resilienza in un determinato contesto può aiutare la preparazione per contrastare le pressioni e gli imprevisti in modo più efficace.** A tal fine è necessaria una corretta comprensione dei collegamenti tra diverse parti dei sistemi complessi che disciplinano e supportano gli Stati, le società e le comunità e delle modalità con cui reagiscono a crisi improvvise e a pressioni ricorrenti o a lungo termine.
3. **La resilienza è legata a contesti specifici e richiede approcci specifici.** Sebbene i sistemi resilienti abbiano una serie di caratteristiche comuni, spetterà agli operatori e ai soggetti locali elaborare definizioni operative specifiche per ciascun contesto. Il ruolo dell’UE e di altri soggetti esterni consiste nel sostenere questo processo e promuovere società più forti per individuare e risolvere i loro problemi. Ciò impone ai responsabili politici e ai partner per lo sviluppo di adottare un approccio a lungo termine dotato della necessaria flessibilità per adattarsi a nuove esigenze e perfezionamenti in corso d’opera.
4. **Individuare e sviluppare le fonti positive di resilienza esistenti è importante quanto reperire e affrontare le vulnerabilità.** Può trattarsi di sistemi democratici, istituzionali o informali, di buon governo o di amministrazione della giustizia, di istituzioni e organizzazioni non statali, di norme culturali e prassi consolidate o di soluzioni ad hoc elaborate a livello locale che integrano le capacità statali o ovviano alla loro assenza. **La resilienza deve essere affrontata a più livelli — Stato, società e comunità.** I governi locali e la società civile spesso sono il terreno in cui la resilienza può mettere radici e prosperare a livello di comunità locale. Le donne hanno un ruolo specifico ed essenziale che deve essere riconosciuto e valorizzato, affrontando nel contempo le cause strutturali della disparità di genere.
5. **La resilienza è un fattore di trasformazione e non di mantenimento dello status quo.** Se da un lato la resilienza serve a sostenere l’identità essenziale e le capacità degli Stati, delle società e delle comunità di far fronte a pressioni destabilizzanti, dall’altro lato essa ha anche la funzione di assicurare la loro capacità di adattarsi e riformarsi per sopperire a nuovi bisogni. È fondamentale che la dimensione di trasformazione insita nella resilienza sia valorizzata.
6. **La resilienza richiede un approccio politico.** La responsabilità di provvedere ai bisogni dei cittadini ricade in primo luogo sui governi e l’assistenza internazionale non dovrebbe essere un surrogato della responsabilità locale e dell’azione politica. Tutti i

paesi si sono impegnati a favore di obiettivi di sviluppo sostenibile, che comprendono riferimenti specifici al rafforzamento della resilienza. Ne consegue che spetta in primo luogo a ciascun paese integrare la resilienza nei quadri strategici nazionali e locali al proprio interno. Tuttavia, l'UE e gli Stati membri possono sostenere il rafforzamento della resilienza sollevando la questione come parte integrante del dialogo politico, anche ai massimi livelli.

7. **La resilienza richiede una programmazione consapevole dei rischi.** Le azioni che affrontano le diverse cause soggiacenti della fragilità dovrebbero essere corredate di misure di gestione dei rischi, in modo da proteggere le popolazioni da shock e stress, limitare l'impatto di questi eventi mediante risposte rapide e facilitare una rapida ripresa.
8. Non è sempre possibile affrontare pressioni persistenti alla loro origine o sfuggire alle conseguenze di una crisi repentina. Ma affrontare i problemi nel momento in cui insorge una crisi è di gran lunga l'opzione più costosa. Perciò è importante **integrare sin dall'inizio la flessibilità e l'adattabilità ai cambiamenti nell'elaborazione dei programmi.** Occorre anche riflettere sul fatto che il rafforzamento o l'indebolimento di una parte di un sistema può causare pressioni su altre parti dello stesso sistema.
9. **Alla rapidità dei segnali di allerta deve corrispondere la tempestività dell'azione.** Poiché non è possibile evitare tutti i rischi, un efficace approccio di resilienza richiede che i responsabili politici possano individuare e valutare le pressioni a lungo, medio e breve termine e adottare rapidamente misure efficaci. Ne deriva che una valutazione completa deve essere collegata a processi decisionali appropriati. Non si tratta solo di shock (come nel caso di calamità naturali, conflitti fra Stati o crisi economiche), ma anche di crisi a lenta evoluzione, pressioni ricorrenti o i cui effetti si accumulano sul lungo termine fino a raggiungere un punto di non ritorno (cambiamenti demografici, degrado ambientale, cambiamenti climatici, pressioni migratorie e altri fenomeni cronici).
10. **Il punto di partenza operativo è una più ampia analisi dei punti di forza, dei punti deboli e delle pressioni.** Stati e società si basano su complesse interdipendenze tra i soggetti politici e di sicurezza, il settore privato, la società civile, le comunità e gli individui. Le politiche settoriali tradizionali possono non essere in grado di individuare tutti i fattori di vulnerabilità con le loro interconnessioni o prevedere come un sistema nel suo complesso risponderà alle pressioni, comprese eventuali conseguenze per altri Stati. Ne deriva che, per un dato risultato, i rischi (e la capacità di gestirli) devono essere analizzati a diversi livelli, in particolare nei punti in cui uno o più fattori di resilienza dipendono dalla resilienza di altri soggetti o in cui le relazioni di potere tra diversi livelli della società hanno un ruolo importante. Di norma ne scaturirà un approccio "multirischio", che integrerà l'analisi a livello regionale, statale, di organizzazione, di comunità e individuale.