

Il nuovo strumento di vicinato, sviluppo e cooperazione internazionale Europa globale: alcuni spunti di riflessione sul nuovo strumento di finanziamento dell'azione esterna UE

GIULIA D'AGNONE

Nel dicembre 2020 è stato approvato il nuovo quadro finanziario pluriennale (QFP) per il periodo 2021-2027 ¹, che sostituisce il precedente QFP 2014-2020 e che, stabilendo i limiti per la spesa dell'UE per i prossimi sette anni, di fatto esprime le priorità politiche dell'Unione per tale periodo.

Proprio nell'ambito della proposta relativa al nuovo QFP ², sotto la rubrica “Vicinato e mondo” di quest'ultimo – nell'ambito della quale sono stabilite le principali priorità e il quadro di bilancio generale

¹ Il Trattato di Lisbona ha trasformato il QFP da accordo interistituzionale in regolamento: Regolamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consiglio del 17 dicembre 2020 che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027, *GUUE* L 433 I, del 22 dicembre 2020, pp. 11–22.

² Le negoziazioni per il QFP 2021-2027 sono iniziate nel maggio 2018 quando fu presentata la proposta della Commissione al Parlamento “*A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends. The Multiannual Financial Framework 2021-2027*”, consultabile al sito https://ec.europa.eu/commission/publications/factsheets-long-term-budget-proposals_en.

dell'azione esterna dell'UE nel periodo di riferimento – la Commissione ha adottato una proposta di regolamento volta a istituire lo strumento di vicinato, sviluppo e cooperazione internazionale (più noto come NDICI/Global Europe)³. Dopo quasi tre anni dalla proposta, il 9 giugno 2021 è stato adottato, con effetto retroattivo dal 1° gennaio 2021, il regolamento (UE) 2021/947⁴ il quale ha dato vita a questo nuovo strumento di finanziamento che, pur basandosi sulle azioni sostenute in precedenza in forza dei regolamenti adottati nell'ambito del QFP 2014-2020, mira a razionalizzare e a semplificare gli strumenti di finanziamento dell'azione esterna dell'Unione per la cooperazione internazionale e la cooperazione allo sviluppo, la risposta alle crisi o le azioni già esistenti per la costruzione della pace nei paesi partner.

A una prima analisi due ci sembrano gli elementi di novità che meritano di essere segnalati del nuovo strumento di vicinato, sviluppo e cooperazione internazionale: la scelta di “fondere” in un unico strumento una pluralità di atti precedentemente esistenti (circa una decina), così da razionalizzare ed efficientare il finanziamento dell'azione esterna dell'Unione in materia di cooperazione allo sviluppo e assistenza tecnica e finanziaria ai paesi terzi finanche con il trasferimento delle attività del Fondo europeo di sviluppo (FES) nell'ambito del bilancio UE; e la previsione all'interno di questo strumento unico di una componente di risposta rapida in aggiunta alle due già esistenti a carattere geografico e tematico.

³ COM(2018) 460 final del 14 giugno 2018.

⁴ Regolamento (UE) 2021/947 del Parlamento europeo e del Consiglio che ha istituito lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale — Europa globale, *GUUE* L 209, del 14 giugno 2021, pp. 1–78.

Quanto al primo elemento, sotto la vigenza del precedente Quadro finanziario pluriennale, alla rubrica “Ruolo mondiale dell’Europa”, coesistevano numerosi strumenti finanziari, la maggior parte dei quali è giunta a scadenza il 31 dicembre 2020 ⁵: lo strumento di partenariato, lo strumento per la stabilità e la pace, lo strumento europeo per la democrazia e i diritti umani, lo strumento per la cooperazione in materia di sicurezza nucleare che avevano carattere tematico; e lo strumento di assistenza preadesione, lo strumento europeo di vicinato e lo strumento di cooperazione allo sviluppo a carattere più specificamente geografico. All’interno di questo “pacchetto” di atti, il regolamento (UE) n. 236/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell’11 marzo 2014, stabiliva poi norme e procedure comuni per l’attuazione degli strumenti per il finanziamento dell’azione esterna dell’Unione e specificava le disposizioni applicabili ai programmi d’azione e ai singoli progetti nel settore.

Ebbene, alla luce anche dell’esito delle consultazioni pubbliche dei partners ⁶, la Commissione ha ritenuto che una razionalizzazione

⁵ Gli strumenti per il finanziamento dell’azione esterna adottati mediante regolamento nel corso del precedente QFP 2014-2020 sono stati lo Strumento di cooperazione allo sviluppo (DCI), istituito con regolamento (UE) n. 233/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio; lo Strumento europeo per la democrazia e i diritti umani (EIDHR), adottato con regolamento (UE) n. 235/2014; lo Strumento europeo di vicinato (ENI), disciplinato dal regolamento (UE) n. 232/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio; lo Strumento per la stabilità e la pace, istituito dal regolamento (UE) n. 230/2014; lo Strumento di assistenza preadesione (IPA II), disciplinato dal regolamento (UE) n. 231/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio; e lo Strumento di partenariato per la cooperazione con i paesi terzi, adottato con regolamento (UE) n. 234/2014; lo Strumento per la cooperazione in materia di sicurezza nucleare, istituito con regolamento (Euratom) n. 237/2014 del Consiglio, del 13 dicembre 2013.

⁶ V. *Reflection paper on the future of EU finances*, COM(2017) 358 final del giugno 2017 e la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio, *Un quadro finanziario pluriennale nuovo e moderno per un’Unione europea in grado di realizzare efficientemente le sue priorità post-2020. Contributo della Commis-*

dell'architettura di finanziamento dell'azione esterna europea attraverso la semplificazione del contesto normativo fosse ora imposta dall'esigenza di rispondere in modo più efficace ed efficiente alle nuove sfide globali. In effetti, nel corso dell'attuazione del precedente QFP era emersa la parziale inefficienza di un sistema di finanziamento caratterizzato da molteplici strumenti, numerose priorità, una pluralità di strutture di gestione e complesse procedure di rendicontazione.

Da qui l'esigenza di prevedere, per il finanziamento dell'azione esterna europea per il periodo 2021-2027, uno strumento unico ma di ampio respiro, con l'obiettivo di offrire un approccio multidimensionale alle sfide globali emergenti, e di rendere più semplice e coerente la gestione delle azioni in materia.

Al riguardo ci si domanda tuttavia se la scelta in favore di un unico strumento, così come concepito dal regolamento (UE) 2021/947, possa effettivamente rispondere alla necessità di un approccio integrato atto a garantire la coerenza di tutti i programmi e di tutte le azioni⁷. Ciò in ragione del fatto che, nonostante il formale "assorbimento" dei precedenti strumenti di assistenza finanziaria nel NDI-CI/Global Europe, la dotazione economica e dunque i relativi bilanci rimangono di fatto separati.

Per quanto riguarda poi l'integrazione nel bilancio delle attività attualmente finanziate dal Fondo europeo di sviluppo, si tratta qui di un'evidente novità, in quanto come è noto il fondo, creato dal Trattato di Roma del 1957, è il principale strumento dell'Unione per la

sione europea alla riunione informale dei leader del 23 febbraio 2018, COM(2018) 98 final.

⁷ V. considerando n. 35 del regolamento (UE) 2021/947.

cooperazione allo sviluppo e la fornitura di aiuti allo sviluppo ai Paesi dell'Africa, del Pacifico e dei Caraibi (ACP) e ai Paesi e territori d'oltremare (OCT). A differenza degli altri strumenti europei di cooperazione, finanziati dal bilancio dell'Unione, il FES è stato istituito da un accordo interno degli Stati membri in seno al Consiglio ed è alimentato da contributi diretti forniti dagli Stati membri. Per la sua costituzione e per il suo funzionamento è necessario che gli Stati membri stipolino un accordo internazionale e che il Consiglio adotti un regolamento *ad hoc* relativo alle modalità di utilizzo. Per queste ragioni esso è sempre stato un fondo esterno al bilancio generale dell'Unione europea.

La scelta operata per mezzo del nuovo strumento di vicinato, sviluppo e cooperazione internazionale porta con sé una rilevante conseguenza, ossia l'attribuzione di un ruolo in materia al Parlamento europeo, il quale in precedenza non poteva esercitare alcuna forma di incidenza o controllo rispetto al Fondo. Infatti, se è vero che il Consiglio mantiene il potere decisionale primario con riferimento al QFP pluriennale, detenendo il Parlamento europeo solo un potere di approvazione (art. 312 del TFUE), per quanto riguarda il bilancio annuale, invece, l'art. 314 TFUE detta una procedura legislativa speciale che vede il Parlamento europeo e il Consiglio come autorità di bilancio congiunte dell'Unione.

Come anticipato, un'ulteriore novità apportata dal regolamento (UE) 2021/947 riguarda poi la destinazione dei finanziamenti.

Conformemente a quanto previsto dal primo paragrafo dell'art. 209 TFUE, e sotto questo aspetto in linea con quanto previsto dai preesistenti strumenti di finanziamento, lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale è costituito da una

componente geografica e da una componente tematica. La componente geografica è volta alla promozione di partenariati attraverso la cooperazione con i paesi partner del vicinato europeo, dell’Africa subsahariana, dell’Asia e Pacifico, delle Americhe e Caraibi. Attraverso la componente tematica sono invece finanziate le azioni connesse agli obiettivi di sviluppo sostenibile a livello globale.

Il nuovo strumento è dotato anche di una componente di risposta rapida, che mira al finanziamento della capacità di reagire tempestivamente nella gestione delle crisi, nella prevenzione dei conflitti e nella costruzione della pace. L’art. 4, par. 4, del regolamento (UE) 2021/947 stabilisce infatti che le azioni di risposta rapida consentono di intervenire con tempestività per *“a) contribuire alla pace, alla stabilità e alla prevenzione dei conflitti in situazioni di urgenza, crisi emergenti, crisi e post-crisi, comprese quelle che possono derivare dai flussi migratori e dagli sfollamenti forzati; b) contribuire a rafforzare la resilienza degli Stati, delle società, delle comunità e dei singoli individui e a collegare gli aiuti umanitari con l’azione per lo sviluppo e, se del caso, con la costruzione della pace; c) affrontare le esigenze e le priorità della politica estera dell’Unione”*.

Le azioni di risposta rapida perseguono perciò obiettivi ampi, che possono addirittura riguardare genericamente qualsiasi priorità di politica estera UE. Inoltre, per quanto attiene ai destinatari, esse possono riguardare tutti i paesi terzi, nonché i paesi e territori d’oltremare. Tali caratteristiche fanno sì che la Commissione possa disporre in maniera celere e flessibile di risorse da destinare a una pluralità di situazioni e destinatari, in quanto non occorre una programmazione e l’attuazione assume la forma di adozione diretta di misure di assistenza straordinaria, piani d’azione e misure individuali.

È tuttavia poco chiaro, allo stato, come tale componente si concilierà con le altre due. Il dato testuale, infatti, suscita alcune perplessità. Il terzo comma del par. 5 dell'art. 4 del regolamento stabilisce che *“[l]e azioni di risposta rapida sono complementari ai programmi geografici e tematici. Le azioni di risposta rapida sono concepite e attuate in modo tale da consentire, se del caso, la loro continuità nell'ambito dei programmi geografici o tematici.”* Si tratta di comprendere se le azioni di risposta rapida potranno essere adottate, ad esempio, anche in assenza di preve azioni a carattere geografico o tematico (opzione che sembrerebbe contrastare con la nozione di complementarità, che presuppone il carattere integrativo e di complemento delle azioni di tale componente rispetto alle altre), o se invece tali azioni non possano anticipare altre tipologie di azioni, in caso di necessità e urgenza. In questo secondo caso, sorge tuttavia il dubbio circa l'efficacia di una componente di risposta rapida così concepita.

In via di conclusione, dunque, occorrerà attendere che il nuovo strumento di vicinato, sviluppo e cooperazione internazionale – Europa globale sia effettivamente operativo per verificare se la semplificazione degli strumenti e delle procedure voluta dalla Commissione, nonché l'introduzione di una nuova componente volta a reagire tempestivamente nella gestione delle crisi, nella prevenzione dei conflitti e nella costruzione della pace, siano in grado di contribuire effettivamente all'ambizioso obiettivo di affermare e promuovere i valori e gli interessi dell'Unione in tutto il mondo, affrontando le nuove sfide emerse negli ultimi anni.

Ci sembra che, nonostante alcuni limiti sopra evidenziati, che potranno tuttavia essere chiariti ed eventualmente dissipati in sede di attuazione, il nuovo strumento NDICI/Global Europe, attraverso il po-

tenziamento della sua dotazione economica, nonché il riconoscimento di un ruolo più incisivo al Parlamento europeo, goda del potenziale per rafforzare il ruolo dell'Unione europea quale attore globale nei prossimi anni a venire.