



CLAUDIO DI TURI*

DOPO I «MILLENNIUM DEVELOPMENT GOALS»:

LA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE ALLO SVILUPPO TRA ONU, OMC E UNIONE EUROPEA

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive. – 2. Il trattamento del problema dello «sviluppo» nella prassi recente delle Nazioni Unite e dell'Organizzazione Mondiale del Commercio. – 3. La politica di cooperazione allo sviluppo dell'Unione europea: l'«Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile» e i nuovi strumenti operativi. – 4. Conclusioni.

1. Considerazioni introduttive

Con l'adozione, da parte dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, della c.d. «Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile»¹, i Membri di questa Organizzazione constatando crescenti disuguaglianze tra Paesi, sottosviluppo, disoccupazione, crisi umanitarie e fenomeni di terrorismo nonché, su di un piano diverso, diminuzione delle risorse naturali, progressiva desertificazione, cambiamenti climatici con aumento della temperatura globale e conseguenti rischi per la salute umana, riconoscono che «*eradicating poverty in all its forms and dimensions, including extreme poverty, is the greatest global challenge and an indispensable requirement for sustainable development*» (Preambolo, par. 1). Tale obiettivo, declinato nelle tre dimensioni economica, sociale e ambientale (par. 2), richiede un piano d'azione che vada oltre i pur ambiziosi «obiettivi del Millennio» previsti nella celebre Dichiarazione adottata dall'Assemblea generale nel 2000.²

Quasi contemporaneamente, in occasione del ventesimo anniversario della creazione dell'Organizzazione Mondiale del Commercio, si è svolta a Nairobi la decima riunione della

* Professore associato di Diritto internazionale e incaricato di Diritto dell'Unione europea presso il Dipartimento di Scienze aziendali e giuridiche dell'Università della Calabria.

¹ A/RES/70/1, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, del 21 ottobre 2015. In argomento v. F. BOSELLO (a cura di) *Post 2015: quale cooperazione? Oltre gli obiettivi di sviluppo del Millennio*, Padova, 2015.

² A/RES/55/2, del 18 settembre 2000. Gli obiettivi venivano identificati nel mantenimento di pace, sicurezza e disarmo; nella promozione dello sviluppo ed eradicazione della povertà; la protezione dell'ambiente; la tutela di diritti umani, democrazia e buon governo; la protezione delle persone vulnerabili; la presa in conto dei particolari bisogni dell'Africa; il rafforzamento delle Nazioni Unite.

Conferenza ministeriale di questo Ente³, che si è conclusa con l'adozione del c.d. "Nairobi package", un complesso di decisioni in materia di agricoltura, cotone e trattamento dei Paesi meno sviluppati (*Least Developed Countries*, LDC), corredate da una Dichiarazione finale⁴, e comprensiva di una sezione dedicata alle attività future dell'Organizzazione relativamente a materie sensibili quali le *small economies*⁵, il commercio elettronico⁶, e la soluzione delle controversie tra Stati membri circa gli aspetti commerciali della proprietà intellettuale⁷.

La Dichiarazione dell'Assemblea generale ONU e gli atti di Nairobi rappresentano, nei rispettivi ambiti di competenza, l'evoluzione del trattamento della problematica dello sviluppo colta sia nel suo più generale aspetto della «sostenibilità» (ONU), che in quello del trattamento da riservare alle istanze dei Paesi in via di sviluppo (DC, *Developing Countries*) e di quelli meno sviluppati (*Least Developed Countries*, LDC).

In questo scritto, premessa una concisa ricapitolazione dei principali risultati emersi dalle due riunioni, mi propongo di verificare l'esistenza di possibili nessi con le competenze dell'Unione europea in materia di cooperazione allo sviluppo, colte nel più generale ambito dell'azione esterna dell'Unione⁸, alla luce delle norme e dei principi che disciplinano tale ambito normativo, anche al fine di verificarne la sua attuale configurazione.

2. Il trattamento del problema dello «sviluppo» nella prassi recente delle Nazioni Unite e dell'Organizzazione Mondiale del Commercio.

L'obiettivo dell'eradicazione della povertà contenuto nell'Agenda per lo sviluppo sostenibile dovrebbe essere conseguito attraverso l'individuazione di diciassette «Sustainable

³ Sulla natura giuridica di questo organo, v. *infra* par. 2.

⁴ WT/MIN(15)/DEC, del 19 dicembre 2015.

⁵ *Work Program on Small Economies*, WT/MIN(15)/40 — WT/L/97.

⁶ *Work Program on Electronic Commerce*, WT/MIN(15)/42 — WT/L/977.

⁷ *Decision on TRIPS non-violation and situation complaints*, WT/MIN(15)/41 — WT/L/976.

⁸ Sulle relazioni esterne dell'Unione, tra i molti contributi in dottrina, cfr. almeno M. E. BARTOLONI, *Relazioni esterne dell'Unione europea*, in *Diritto on line*, Istituto Treccani, 2015, pp. 1 ss.; ID., *Politica estera e azione esterna dell'Unione europea*, Napoli, 2012; ID. (con E. CANNIZZARO), *Art. 21*, in A. TIZZANO (a cura di) *Trattati dell'Unione europea*², Milan, 2013, p. 222 ss.;

A. LANG, *Art. 21*, in F. POCAR, M.C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*², Padova 2014, p. 21 ss. B. VAN VOOREN, R. WESSEL, *EU External Relations Law*, Cambridge 2014; E. CANNIZZARO, M.E. BARTOLONI, *Unità e frammentazione nel sistema dell'azione esterna dell'Unione*, in *Dir. Un. eur.* 2013, p. 531 ss.; E. BARONCINI, S. CAFARO, C. NOVI, *Le relazioni esterne dell'Unione europea*, Torino, 2012; P. EECKHOUT, *The EU's Common Foreign and Security Policy after Lisbon: From Pillar Talk to Constitutionalism*, *ivi*, p. 265 ss.; C. HILLION, *Cohérence et action extérieure de l'Union*, in E. NEFRAMI (a cura di) *Objectifs et compétences dans l'Union européenne*, Bruxelles, 2012, p. 225 ss.; G. DE BAERE, *EU External Relations Law*, Oxford, 2011; P. EECKHOUT, *EU External Relations Law*, Oxford, 2011; C. HILLION, R. WESSEL, *Competence Distribution in EU External Relations after ECOWAS: Clarification or Continued Fuzziness?*, in *Comm. M. Law Rev.* 2010, p. 551 ss.; C. ZANGHÌ, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea* □ Torino 2010, p. 348 ss.; A. MIGNOLLI, *L'azione esterna dell'Unione europea e il principio della coerenza*, Napoli, 2009; M. CREMONA, (a cura di), *Developments of EU External Relations*, Oxford, 2008; ID. *Defining competence in EU external relations: lessons from the Treaty reform process*, in A. DASHWOOD, M. MARESCAU, (a cura di), *Law and Practice of EU External Relations*, Cambridge, 2008, p. 34 ss. ID. (con B. DE WITTE) (a cura di), *EU Foreign Relations Law: Constitutional Fundamentals*, Oxford, 2008; E. CANNIZZARO, *Le relazioni esterne della Comunità: verso un nuovo paradigma unitario?*, in *Dir. Un. eur.* 2007, p. 221 ss.

Development Goals» (SDG)⁹ e mediante un'azione collettiva da parte di tutti i Paesi membri della Comunità internazionale non più rivolta ai soli PVS, e nel rispetto dei principi della Carta ONU, della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo¹⁰ e dei principali trattati internazionali sui diritti umani, della cit. Dichiarazione del Millennio nonché dei principali strumenti internazionali in materia di sviluppo sostenibile quali la Dichiarazione di Rio su ambiente e sviluppo, il Summit mondiale sullo sviluppo sostenibile¹¹, il Programma d'azione della Conferenza internazionale su popolazione e sviluppo¹², nonché il documento *The Future we want*, adottato dalla conferenza ONU sullo sviluppo sostenibile¹³. La previsione degli SDG si è resa necessaria poiché i risultati auspicati con gli obiettivi del Millennio, declinati principalmente in ambito sociale (con particolare enfasi sull'istruzione e la salute) secondo una rigida suddivisione tra Paesi donatori e Paesi beneficiari degli aiuti, non hanno completamente soddisfatto le attese riposte in essi¹⁴, anche a causa di ostacoli emersi successivamente al 2000, quali le nuove forme di povertà, la crisi finanziaria, le sfide della sostenibilità ambientale, della pace e della sicurezza globale minacciata da instabilità, da situazioni post-conflitto, e dal terrorismo internazionale.

La nuova Agenda dello sviluppo sostenibile prevede quanto all'attuazione degli SDG che a partire dal gennaio 2016 e per quindici anni vengano, per un verso, stabilite responsabilità principali a carico dei singoli Paesi in ragione delle loro specificità pur nell'ambito di meccanismi di *follow up* e *review* destinati a operare a livello regionale, nazionale e globale grazie all'azione dell'Assemblea generale e del Consiglio economico e sociale¹⁵; per altro verso, attraverso l'Agenda di Addis Abeba¹⁶ (che richiama a sua volta due atti importanti per il diritto internazionale dello sviluppo, ossia il c.d. *Monterrey Consensus*¹⁷ e la già cit. Dichiarazione di Doha), s'intendono rafforzare i meccanismi di finanziamento allo sviluppo sottolineando la necessità di aumentare la quota di PIL nazionale da parte di ogni Stato da destinare all'aiuto allo sviluppo (par. 50 e ss.), nonché riaffermare l'importanza che il commercio internazionale riveste per la riduzione della povertà, in

⁹ Per gli scopi del presente contributo, è necessario operare un rinvio almeno agli obiettivi n. 1 (*End poverty in all its form everywhere*), 2 (*End hunger, achieve food security and improve nutrition and promote sustainable agriculture*), 8 (*Promote sustained, inclusive and sustainable economic growth, full and productive employment and decent work for all*), 10 (*Reduce inequality within and among countries*), 12 (*Ensure sustainable consumption and production patterns*) e 13 (*Take urgent action to combat climate change and its impacts*).

¹⁰ RES. 217 A, del 18 dicembre 1948.

¹¹ A/CONF.199/20, del 4 settembre 2002.

¹² A/CONF.171/4, del 13 settembre 2004.

¹³ A/RES/66/288, del 11 settembre 2012.

¹⁴ *Millennium Development Goals Report 2015*, United Nations, N.Y., 2015. Per conclusioni simili, cfr. la ris. del Parlamento europeo concernente un *L'UE e il quadro di sviluppo globale post-2015*, P8_TA-PROV(2014)0059, del 25 novembre 2014: («sebbene gli OSM abbiano consentito cambiamenti decisivi nella vita delle persone, questioni di primo piano come le violazioni dei diritti umani, le disuguaglianze, anche di genere, i conflitti armati e il terrorismo, i cambiamenti climatici, l'insicurezza alimentare... la migrazione, l'accesso limitato ai servizi sanitari e all'istruzione, i cambiamenti demografici, la limitata disponibilità di risorse, la perdita di biodiversità... la crescita non sostenibile, la disoccupazione e le crisi economiche e finanziarie continuano a rappresentare sfide estremamente complesse e correlate per i prossimi decenni, rendendo necessaria la ricerca di nuovi percorsi di sviluppo che possano condurre a uno sviluppo inclusivo e sostenibile per tutti» (I 4).

¹⁵ *Transforming our World*, cit., paras.72 ss.

¹⁶ *Third International Conference on Financing for Development*, Addis Abeba (13-16 luglio 2015), in www.un.org/esa/ffd/ffd3/wp-content/uploads/sites/2/2015/07/Addis-Ababa-Action-Draft-Outcome-Documents-7-July-2015.pdf.

¹⁷ *Report of the International Conference on Financing for Development*, A/CONF.198/11, Monterrey, 18-22 marzo 2002.

quanto veicolo per la crescita economica, la riduzione delle disuguaglianze tra Stati e la realizzazione dei SDG (par. 79 e ss.).

L'importanza del commercio internazionale in rapporto all'esigenza della riduzione della povertà e, più in generale, la questione del trattamento da riservare ai Paesi meno favoriti emerge anche dalle decisioni adottate dalla decima conferenza ministeriale dell'Organizzazione Mondiale del Commercio¹⁸ tenutasi a Nairobi sulla base dell'art. IX, par. 1, dell'Accordo istitutivo dell'OMC¹⁹: esse costituiscono un importante *acquis* in materie in cui non sono mancate in passato le difficoltà di pervenire a soluzioni accettabili per i Membri dell'Organizzazione. Tra queste mette conto menzionare, anzitutto, quelle in materia di agricoltura tradizionalmente uno degli ambiti negoziali più delicati e politicamente sensibili nell'ambito degli Accordi amministrati dall'OMC. Viene, pertanto, in rilievo la decisione con cui la Conferenza ha inteso disciplinare la *Export Competition*²⁰ che comprende, *inter alia*, le diverse fattispecie dei sussidi all'esportazione dei prodotti agricoli. Nel regime previgente, ai DC era consentito a date condizioni di sussidiare le loro esportazioni, mentre un ristretto gruppo di Membri OMC poteva mantenere sussidi su alcune categorie di prodotti agricoli. A differenza della decisione adottata nella Conferenza ministeriale di Bali²¹, in cui i Membri pur riconoscendo che «*all forms of export subsidies and all export measures with equivalent effect are a highly trade distorting and protectionist form of support...*» (par. 1), si limitavano a riaffermare un impegno «*to the parallel elimination of all forms of export subsidies and disciplines on all export measures with equivalent effect...*», lamentando che «*it has not been possible to achieve this objective in 2013 as envisaged in that Declaration*» (par.2), e vincolandosi ad esercitare «*utmost restraint with regard to any recourse to all forms of export subsidies and all export measures with equivalent effects*» (par. 8), nella decisione di Nairobi viene stabilito l'obbligo, con decorrenza immediata, per i Paesi sviluppati di cessare i loro programmi di sussidi alle

¹⁸ La Conferenza rappresenta l'organo principale a competenza generale dell'Ente composto da tutti gli Stati membri. Secondo l'art. IV, par. 1 dell'Accordo istitutivo dell'OMC (*Structure of the WTO*), essa è competente «*(to) carry out the functions of the WTO and take actions necessary to this effect. The Ministerial Conference shall have the authority to take decisions on all matters under any of the Multilateral Trade Agreements...*»; da una lettura in combinato di tale disposizione con con i paras. 1 e 2 dell'art. III dell'Accordo istitutivo relative alle funzioni dell'OMC «*1. The WTO shall facilitate the implementation, administration and operation, and further the objectives, of this Agreement and of the Multilateral Trade Agreements, and shall also provide the framework for the implementation, administration and operation of the Plurilateral Trade Agreements. 2. The WTO shall provide the forum for negotiations among its Members concerning their multilateral trade relations in matters dealt with under the agreements in the Annexes to this Agreement. The WTO may also provide a forum for further negotiations among its Members concerning their multilateral trade relations, and a framework for the implementation of the results of such negotiations, as may be decided by the Ministerial Conference*», si configura quale vero e proprio organo d'indirizzo "politico" delle attività dell'Ente e di sviluppo progressivo del suo diritto contenuto negli Accordi allegati.

¹⁹ Il testo della disposizione, rubricato: *Decision Making*, è il seguente: «*The WTO shall continue the practice of decision-making by consensus followed under GATT 1947. Except as otherwise provided, where a decision cannot be arrived at by consensus, the matter at issue shall be decided by voting. At meetings of the Ministerial Conference and the General Council, each Member of the WTO shall have one vote. Where the European Communities exercise their right to vote, they shall have a number of votes equal to the number of their member States which are Members of the WTO. Decisions of the Ministerial Conference and the General Council shall be taken by a majority of the votes cast, unless otherwise provided in this Agreement or in the relevant Multilateral Trade Agreement*». L'accordo istitutivo dell'OMC è stato firmato a Marrakech il 15 aprile 1994 e può essere consultato su www.wto.org. In argomento, si veda G. VENTURINI, *La struttura istituzionale dell'OMC*, in G. VENTURINI (a cura di) *L'Organizzazione Mondiale del Commercio*³, Milano, 2015, p. 3 ss. (p. 13); G. ADINOLFI, *L'Organizzazione Mondiale del Commercio. Profili istituzionali e normativi*, Padova, 2001, p. 130 ss.

²⁰ WT/MIN(15)/45 — WT/L/980.

²¹ WT/MIN(13)/40, WT/L/915, del 7 dicembre 2013.

esportazioni di prodotti agricoli, mentre per i DC tale impegno è posticipato alla fine del 2023. Quanto ai LDC, e ai Paesi importatori netti di alimenti, tale flessibilità è prolungata sino al 2030²².

Sempre con riferimento alla condizione giuridica dei Paesi economicamente svantaggiati, parzialmente soddisfacente risulta la decisione relativa alle scorte pubbliche di beni per la sicurezza alimentare²³, che intende regolamentare il ricorso da parte di taluni DC alla pratica dell'acquisto di cibo a prezzi controllati e nella successiva distribuzione alla popolazione meno favorita: il fine della sicurezza alimentare è però ottenuto attraverso schemi di acquisto discorsivi del mercato e della concorrenza, ma il contrasto tra le varie posizioni negoziali ha portato all'adozione di un testo in cui i Paesi membri non vanno oltre un impegno «(to) engage constructively to negotiate and make all concerted efforts to agree and adopt a permanent solution on the issue of public stockholding for food security purposes» (par. 2).

Il rapporto tra il trattamento dei DC e le questioni agricole viene nuovamente in rilievo nella decisione con cui la Conferenza istituisce un meccanismo di salvaguardia speciale per tali Paesi²⁴, e in quella in materia di cotone²⁵; mentre di grande rilievo è la decisione assunta in materia di norme di origine preferenziale per i LDC²⁶, ossia quei criteri contenuti in disposizioni legislative o regolamentari che servono a determinare la nazionalità delle merci importate per potervi applicare il regime tariffario più consono e che assolvono quindi anche importanti funzioni di politica commerciale²⁷. Con la decisione adottata a Nairobi si confermano gli impegni assunti in precedenza tra i quali, in particolare, le linee guida decise a Bali per facilitare le richieste dei LDC di poter accedere al trattamento preferenziale, nonché l'impegno da parte dei Paesi sviluppati e di quei DC disponibili, a «ensure that preferential rules of origin applicable to imports from LDCs are transparent and simple, and contribute to facilitating market access», chiarendo a quali condizioni un bene possa essere considerato “made in an LDC”.

²² Si noti che che nella Conferenza stampa di chiusura dei lavori, il Direttore generale dell'OMC Roberto Azevedo, ha affermato che la decisione costituisce il più significativo risultato nella storia dei negoziati agricoli nei venti anni di vita dell'Ente: https://www.wto.org/english/news_e/news15_e/mc10_19dec15_e.htm

²³ *Decision on Public Stockholding for Food Security Purposes*, WT/MIN(15)/44 — WT/L/979.

²⁴ WT/MIN(15)/43 — WT/L/978. Il meccanismo contemplato è finalizzato alla riduzione dei rischi connessi alla volatilità dei prezzi e alle distorsioni nel funzionamento del mercato dei beni agricoli, e consente a tali Paesi di aumentare temporaneamente il livello delle tariffe sulle importazioni di tali prodotti per far fronte ad un aumento delle importazioni o a una diminuzione dei prezzi.

²⁵ WT/MIN(15)/46 — WT/L/981. Premessa, nel preambolo, l'importanza vitale che tale settore merceologico riveste per l'economia di numerosi DC e LDC, e che i sussidi alle esportazioni e le misure di effetto equivalente costituiscono altrettanti fattori discorsivi del mercato con severe conseguenze sul benessere delle popolazioni dei Paesi produttori, viene stabilito *inter alia* l'impegno a partire dal gennaio 2016 per i Paesi sviluppati, e per quei DC che lo accettino su base volontaria, di abolire ogni tassa doganale e restrizione quantitativa ai prodotti in provenienza dai LDC.

²⁶ WT/MIN(15)/47 — WT/L/917.

²⁷ Le norme in materia di norme di origine sono disciplinate all'interno del WTO da importanti strumenti quali, *inter alia*, l'apposito Accordo sulle norme di origine, contenuto nell'Allegato 1 A al trattato istitutivo dell'OMC, nonché le decisioni adottate dalla Conferenza ministeriale di Hong Kong (WT/MIN(05), allegato F alla Dichiarazione ministeriale, del 22 dicembre 2005) e di Bali (WT/MIN(13)/42, WT/L/917, dell'11 dicembre 2013) che stabiliscono il criterio del prodotto interamente ottenuto in un singolo Paese (*wholly obtained goods*), e quello dell'ultima trasformazione sostanziale nel caso in cui due o più Paesi abbiano contribuito alla produzione della merce, quali criteri di base per la determinazione del Paese d'origine. In argomento, cfr. S. INAMA, *Rules of Origin in International Trade*, Cambridge 2011; P. PICONE, A. LIGUSTRO, *Diritto dell'Organizzazione Mondiale del Commercio*, Padova 2002, p. 178 ss.

L'insieme delle decisioni deve tuttavia essere inquadrato e interpretato nel più ampio contesto normativo rappresentato dalla cit. Dichiarazione finale, che è suddivisa in tre parti. Nel documento i Membri OMC, ribadita anzitutto la centralità della dimensione dello sviluppo nell'ambito delle competenze dell'Ente²⁸, nonché l'impegno dell'Organizzazione ad assicurare che i DC e i LDC godano dei frutti della crescita mondiale, individuano nel commercio internazionale uno strumento fondamentale per la promozione della crescita economica e l'attenuazione delle conseguenze sfavorevoli della povertà²⁹, stabilendo peraltro un nesso preciso tra i fini dell'OMC e gli obiettivi previsti per l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile³⁰. Inoltre, essi riaffermano l'importanza del multilateralismo incarnato dal sistema istituzionale e normativo OMC³¹, precisando di voler «...*maintain development at the centre...giving priority to the concerns and interests of least developed countries*», sì che «*all issues of specific interest to LDC shall be pursued on a priority basis, with a view to strengthening them and (making them) when appropriate legally bindings*»³².

Sulla base di tali premesse, è da ritenere che le finalità della Dichiarazione di Nairobi siano del tutto compatibili con il quadro delle competenze previste dall'Accordo istitutivo dell'OMC³³ ed esercitate successivamente attraverso la prassi di questa Organizzazione³⁴, e idonee a traghettare l'OMC verso i nuovi obiettivi di sviluppo sostenibile prefigurati in sede ONU.

3. La politica di cooperazione allo sviluppo dell'Unione europea: l'«Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile» e i nuovi strumenti operativi.

Conviene ora domandarsi quale ruolo l'Unione europea possa svolgere nel conseguimento degli obiettivi delineati dall'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile. Una prima, generica, risposta può discendere dalla constatazione dell'esistenza di una prassi univoca della politica commerciale dell'UE nella promozione degli aspetti sociale e ambientale dello sviluppo sostenibile: si pensi, ad es., al regime di preferenze generalizzate

²⁸ «*We reaffirm the centrality of development in the WTO's work and commit to continuing to make positive efforts designed to ensure that developing country Members, and especially the least-developed country Members, secure a share in the growth of world trade commensurate with the needs of their economic development*» (par. 7).

²⁹ *Ivi*, paras 4-8.

³⁰ *Ivi*, par. 8 («*We recognize the role the WTO can play in contributing towards achievement of the 2030 Sustainable Development Goals, in so far as they relate to the WTO mandate, and bearing in mind the authority of the WTO Ministerial Conference*»).

³¹ La precisazione appare significativa, alla luce della “minaccia” rappresentata dalla inarrestabile proliferazione di accordi commerciali regionali con ambiti normativi a volte coincidenti con quelli OMC e sistemi di soluzione delle controversie che possono presentare problemi di coesistenza con quello da esso istituito e il principio di esclusività che ne informa il funzionamento. In argomento, v. L. ZOPPO, *La soluzione delle controversie commerciali tra Stati tra multilateralismo e regionalismo*, Napoli 2013.

³² Paras. 24, 32.

³³ Cfr. il preambolo dell'Accordo (par. 1), in cui i Membri «*Recognizing that their relations in the field of trade and economic endeavour should be conducted with a view to raising standards of living, ensuring full employment and a large and steadily growing volume of real income... while allowing for the optimal use of the world's resources in accordance with the objective of sustainable development, seeking both to protect and preserve the environment and to enhance the means for doing so in a manner consistent with their respective needs and concerns at different levels of economic development*»).

³⁴ Paradigmatico, a riguardo, è il programma di attività dell'OMC lanciato in occasione della quarta conferenza ministeriale (novembre 2001) col c.d. «*Doha Development Rounds*», ed esplicitato nel mandato contenuto nella Dichiarazione adottata dalla conferenza (v. in particolare i paras 6; 42-44).

che offre incentivi e sostegno ai diritti umani, allo sviluppo sostenibile e alla buona *governance* nei paesi che si impegnano ad applicare le convenzioni internazionali fondamentali in tali settori³⁵; ai più recenti Accordi di libero scambio, che contengono disposizioni in materia di commercio e sviluppo sostenibile il cui obiettivo è utilizzare l'incremento degli scambi e degli investimenti per garantire la dignità del lavoro e la protezione dell'ambiente offrendo anche sostegno alla realizzazione di tali obiettivi mediante la cooperazione allo sviluppo³⁶; al ruolo svolto nei negoziati per un accordo sui beni ambientali (*Environmental Goods Agreement - EGA*) con altri 16 importanti membri dell'OMC³⁷.

Tuttavia, un esame più completo della questione suggerisce di tentarne un inquadramento di natura sistematica alla luce dei principi e delle norme che disciplinano l'azione esterna dell'Unione e segnatamente delle disposizioni in materia di cooperazione allo sviluppo: tale approccio, da effettuarsi in questa sede in misura necessariamente succinta, postula il richiamo di taluni obiettivi previsti dagli artt. 3³⁸ e 21³⁹ del TUE (veri e propri «presupposti per il dispiegarsi dell'unitarietà dell'azione esterna»)⁴⁰, nonché 208⁴¹ e

³⁵ Regolamento (UE) n. 978/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, *relativo all'applicazione di un sistema di preferenze tariffarie generalizzate e che abroga il regolamento (CE) n. 732/2008 del Consiglio*, in GUUE L 303/1 del 31 ottobre 2012 p. 1 ss.

³⁶ Sia consentito il rinvio a C. DI TURI, *La strategia commerciale dell'Unione europea tra regionalismo economico e multilateralismo: quale ruolo per gli accordi di libero scambio di nuova generazione?*, in *St. integr. eur.* 2014 p. 81 ss.

³⁷ L'obiettivo dell'accordo è agevolare gli scambi commerciali nel settore delle tecnologie verdi fondamentali, come la produzione di energia rinnovabile, la gestione dei rifiuti e il controllo dell'inquinamento atmosferico, oltre a contribuire alla lotta contro il cambiamento climatico e alla protezione dell'ambiente. Per i dettagli sui negoziati in corso, v. https://www.wto.org/english/news_e/news15_e/envir_14dec15_e.htm (visitata il 5 marzo 2016).

³⁸ Inserito nel Titolo I (Disposizioni comuni), la norma recita: «Nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi...Contribuisce...allo *sviluppo sostenibile* della Terra...al *commercio libero ed equo*, all'*eliminazione della povertà*» (par. 5). Corsivi aggiunti. Anche alla luce delle considerazioni che seguiranno, si noti sin d'ora come il concetto di sviluppo sostenibile contenga tre diverse dimensioni, da realizzarsi attraverso misure economico-tecniche ed economico sociale, ma anche di natura non economica. Sul punto, v. L. FUMAGALLI, *Art. 3*, in A. TIZZANO (a cura di) *Trattati*, cit. p. 14 ss. (p. 18).

³⁹ Prevista nel Titolo V (Disposizioni generali sull'azione esterna dell'Unione e disposizioni specifiche sulla politica estera e di sicurezza comune), Capo 1 (Disposizioni generali sull'azione esterna dell'Unione) la norma, che contiene i principi ispiratori e i fini dell'azione esterna dell'UE, costituisce una sorta di parametro generale cui le singole politiche di rilevanza esterna devono conformarsi (Così A. LANG, *Art. 21* in F. POCAR, M.C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve*, cit., p. 20.) e dispone *inter alia*: «L'azione dell'Unione sulla scena internazionale si fonda sui principi che ne hanno informato la creazione, lo sviluppo e l'allargamento e che essa si prefigge di promuovere nel resto del mondo: democrazia, Stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e di solidarietà e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale» (par. 1); mentre, al par. 2 essa precisa: «L'Unione definisce e attua politiche comuni e azioni e opera per assicurare un elevato livello di cooperazione in tutti i settori delle relazioni internazionali al fine di...*b*) consolidare e sostenere la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti dell'uomo e i principi del diritto internazionale; *c*) preservare la pace, prevenire i conflitti e rafforzare la sicurezza internazionale...*d*) favorire lo sviluppo sostenibile dei paesi in via di sviluppo sul piano economico, sociale e ambientale, con l'obiettivo primo di eliminare la povertà; *e*) incoraggiare l'integrazione di tutti i paesi nell'economia mondiale...*f*) contribuire all'elaborazione di misure internazionali volte a preservare e migliorare la qualità dell'ambiente e la gestione sostenibile delle risorse naturali mondiali, al fine di *assicurare lo sviluppo sostenibile*». Corsivi aggiunti.

⁴⁰ Così F. MUNARI, *Azione esterna (diritto UE)*, *Diritto on line*, Istituto Treccani, 2014, p. 1 ss. (p.2);

⁴¹ Inserita nella parte V (Azione esterna dell'Unione), Titolo III (Cooperazione con i paesi terzi e aiuto umanitario), Capo 1 (Cooperazione allo sviluppo) la norma prevede che la politica di cooperazione allo sviluppo, che completa e rafforza quella degli Stati membri e che è condotta conformemente ai principi e

209 TFUE norma, questa, che prevede in capo al Parlamento europeo e al Consiglio la competenza ad adottare, secondo la procedura legislativa ordinaria, le misure necessarie ad attuare la politica *de qua*, compresi programmi pluriennali di cooperazione o programmi tematici (par. 1).

Se con riferimento all'art. 21 la dottrina ha sottolineato come tale disposizione, concepita in modo da coprire in via onnicomprensiva la vasta gamma delle relazioni internazionali⁴² (tra le quali la cooperazione con i Paesi terzi), imputando all'Unione una condotta unica abolendo i «pilastri»⁴³, non sembra idonea a sganciare le singole politiche materiali in essa previste dal principio di attribuzione in modo da consentire a ciascuna di esse il perseguimento di obiettivi generali di carattere politico⁴⁴, un'analisi altrettanto rapida dell'art. 208 TFUE non può che prendere le mosse dalla constatazione che l'unica esplicita finalità perseguibile sulla base della politica di cooperazione allo sviluppo, ossia la «riduzione e, a termine, eliminazione della povertà», non esclude in alcun modo la rilevanza di altri scopi connessi con essa e cioè, segnatamente, quelli indicati all'art. 21, par. 2, lett. *d* ed *e*: la mancata menzione di questi nell'art. 208 risponderebbe, pertanto, solo alla necessità di evitare confusione tra la prima e «un insieme troppo eterogeneo di fini»⁴⁵ ma non ridimensiona in alcun modo la portata della giurisprudenza della Corte, da lungo tempo incline a ricostruire gli obiettivi della cooperazione allo sviluppo in termini assai ampi⁴⁶ e tali da ricomprendere la tutela dei diritti umani⁴⁷ nonché la pace e la sicurezza⁴⁸.

obiettivi dell'azione esterna dell'UE, ha come obiettivo principale «la riduzione e, a termine, l'eliminazione della povertà» (par. 1).

⁴² Si tralascia, in questa sede, la disamina delle possibili relazioni tra la PESC e le altre politiche materiali, effettuata in dottrina, ad es., alla luce della dicotomia tra il metodo sopranazionale e quello governativo: cfr. ad es. P. VAN ELSUWEGE, *EU External Action after the Collapse of the Pillar Structure: in Search of New Balance between Delimitation and Consistency*, in *Comm. M. Law Rev.* 2010, p. 991 ss. per il quale «presenting the relationship between the CFSP and the other external policies of the EU as an antithesis between intergovernmentalism and supranationalism is not only a huge oversimplification it also seriously complicates the reform of EU's institutional structure» (p. 998); ovvero, escludendo che l'art. 21 possa assumere una funzione di coordinamento tra politica estera e politiche materiali di rilievo esterno (Cfr. M.E. BARTOLONI, *Politica estera e azione esterna*, cit., p. 13 ss.), per constatare come esse si fondino su di un «paradigma di incerta solidità». Così E. CANNIZZARO, *Art. 24*, in A. TIZZANO (a cura di) *Trattati*, cit., p. 231 ss. (p. 233).

⁴³ In dottrina, è stato peraltro sottolineato come l'abolizione dei pilastri rappresenti in realtà un'innovazione più formale che sostanziale: così L. PANELLA, *La politica estera, di sicurezza e di difesa comune nel Trattato di Lisbona*, in C. ZANGHÌ, L. PANELLA (a cura di), *Il Trattato di Lisbona tra conferme e novità*, Torino 2010, p. 341 ss. (p. 342). Sulla continuità tra il sistema di Lisbona e il quadro giuridico preesistente, nonostante la scomparsa dei pilastri, v. M. PEDRAZZI, *Art. 3*, in F. POCAR, M.C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve*, cit., p. 8 ss. (p. 12).

⁴⁴ M.E. BARTOLONI, *Politica estera e azione esterna*, cit., pp. 16-17. *Contra*, M. CREMONA, *The Two (or Three) Treaty Solution: The New Treaty Structure of the EU*, in A. BIONDI, P. EECKHOUT, S. RIPLEY, (a cura di), *EU Law After Lisbon*, Oxford, 2012, p. 40 ss. (p. 46-47).

⁴⁵ Così P. IANNUCELLI, *Art. 208*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati*, cit. p. 1716 ss. (p. 1719). Per R. CADIN, *Art. 208*, in C. CURTI GIALDINO (a cura di), *Codice dell'Unione europea operativo*, Napoli 2012 p. 1526 ss. l'evoluzione della disciplina della cooperazione allo sviluppo, culminata nel trattato di Lisbona, ha comportato «una stratificazione successiva difficile da codificare in puntuali schemi giuridici» in cui la valorizzazione dell'obiettivo dell'eliminazione della povertà non ha comunque messo in discussione la natura multidimensionale della nozione di sviluppo (p. 1530-1531 e 1541 ss.).

⁴⁶ Sentenza della Corte di giustizia del 3 dicembre 1996, causa C-268/94, *Parlamento c. Consiglio*, in *Racc.*, 1996, p. I-6177 (par. 37).

⁴⁷ *Ivi*, par. 23.

⁴⁸ Sentenza del 23 ottobre 2007, causa C-403/05, *Parlamento c. Consiglio*, in *Racc.*, 2007, p. I-9045 (par. 57). Nella successiva sentenza del 20 maggio 2008, causa C-91/05, *Commissione c. Consiglio* (caso *Ecovas*), in *Racc.*, 2008, p. I-3651 la Corte afferma dapprima che «se...non si devono limitare gli obiettivi della politica

Una volta riassunti i principi che disciplinano la politica europea di cooperazione allo sviluppo, conviene esaminare le prese di posizione più significative attraverso le quali le istituzioni dell'Unione hanno precisato la propria posizione sulla nuova Agenda dello sviluppo sostenibile⁴⁹, per poi verificare quali caratteristiche presentino i nuovi strumenti di finanziamento per l'azione esterna dell'Unione. Per quanto riguarda il Parlamento europeo, nella cit. risoluzione *L'UE e il quadro di sviluppo globale post 2015* esso invocava gli artt. 7 TUE e 208 TFUE quali basi giuridiche idonee a affrontare «gli aspetti pluridimensionali della povertà...che non si limitano alla mancanza di reddito ma interessano la persona umana nella sua dignità e in tutte le sue dimensioni» (III, 20), precisando che «la difesa dei diritti umani...la coesione sociale e la lotta alle disuguaglianze devono rimanere al centro delle attività di sviluppo» (par. 18)⁵⁰. Unitamente, poi, al Consiglio, esso ha definito il 2015 «Anno europeo per lo sviluppo» sottolineando la necessità di assicurare la coerenza e la complementarità delle azioni degli Stati membri con la legislazione e la prassi dell'Unione invocando contestualmente il principio di sussidiarietà⁵¹, mentre nella successiva risoluzione *Stato di avanzamento dell'Agenda di Doha per lo sviluppo anteriormente alla decima conferenza ministeriale dell'OMC*, esso ha ribadito la necessità del previo conseguimento degli obiettivi stabiliti nel *Doha Round* in materia di sviluppo e trattamento della condizione dei DC e dei LDC, senza tuttavia menzionare i nuovi obiettivi di sviluppo sostenibile⁵². Quanto alla Commissione, sottolineata nella comunicazione *Potenziare l'impatto della politica di sviluppo*

comunitaria di cooperazione allo sviluppo alle misure direttamente intese alla lotta contro la povertà, occorre nondimeno, perché una misura rientri in tale politica, che essa contribuisca al perseguimento degli obiettivi di sviluppo economico e sociale di quest'ultima» (par. 67), e che «talune misure volte a prevenire la fragilità dei paesi in via di sviluppo, comprese quelle che sono state adottate nell'ambito della lotta contro la proliferazione delle armi leggere e di piccolo calibro (assimilabili a misure PESC, aggiunta mia), possono contribuire ad eliminare o a ridurre ostacoli allo sviluppo economico e sociale dei detti paesi» (par. 68); ma nei passaggi successivi, la Grande Sezione precisa che «perché la Comunità possa adottare una misura concreta di lotta contro la proliferazione delle armi leggere e di piccolo calibro nell'ambito della sua politica di cooperazione allo sviluppo, tale misura deve rientrare, sia per finalità sia per contenuto, nell'ambito di applicazione delle competenze che il Trattato CE le attribuisce in materia» (par. 71), per escludere tuttavia che una misura che abbia come finalità primaria di attuare la PESC possa rientrare in tale ambito (par. 72). La recente sentenza della Corte del 24 giugno 2014, causa C-658/11, *Parlamento c. Consiglio*, con cui il Parlamento europeo chiedeva l'annullamento della decisione 2011/640/PESC del Consiglio, del 12 luglio 2011, relativa alla firma e alla conclusione dell'accordo tra l'Unione europea e la Repubblica di Mauritius sulle condizioni del trasferimento delle persone sospettate di atti di pirateria e dei relativi beni sequestrati da parte della forza navale diretta dall'Unione europea alla Repubblica di Mauritius e sulle condizioni delle persone sospettate di atti di pirateria dopo il trasferimento, s'iscrive nel solco della giurisprudenza precedente. Invitata dall'Avvocato generale Bot a precisare i confini fra tre settori dell'azione esterna dell'Unione europea (la politica estera e di sicurezza comune, la dimensione esterna dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, e la cooperazione allo sviluppo), la Corte respinge l'argomento del Parlamento secondo cui l'accordo con Mauritius riguardava la cooperazione allo sviluppo per il fatto che alcune disposizioni prevedono la fornitura di un'assistenza ai fini *inter alia* della revisione della legislazione, della formazione degli inquirenti e dei pubblici ministeri, delle procedure investigative e giudiziarie. In altri termini, poiché il rafforzamento della funzione giudiziaria di Mauritius non è un fine a sé, ma è funzionale a reprimere in modo efficace la pirateria che costituisce una minaccia per la pace e la sicurezza internazionali, l'assistenza fornita non ha per obiettivo lo sviluppo della Repubblica di Mauritius e, pertanto, non costituisce una misura di sviluppo ricadente sotto gli articoli 208 TFUE e 209 TFUE.

⁴⁹ Commissione europea, *The EU'S Contribution to the Millennium Development Goals*, Brussels 2015; ID., *Financing Global Sustainable Development after 2015: Illustrations of Key Contributions*, Brussels, 2015.

⁵⁰ Risoluzione P8_TA-PROV(2015)0196 *sul finanziamento dello sviluppo*, del 19 maggio 2015.

⁵¹ Decisione (UE) n. 472/2014 del 16 aprile 2014 *relativa all'Anno europeo per lo sviluppo (2015)*, in *GUUE* L 136/1 del 9 maggio 2014 p. 1 ss.

⁵² P8_TA-PROV(2015)0415, del 26 novembre 2015 (Preambolo, lett. I e paras 2, 4).

dell'Unione europea: un programma di cambiamento⁵³ la rilevanza assunta dalla politica di cooperazione allo sviluppo nel Trattato di Lisbona, e preso atto nel successivo documento *Un'esistenza dignitosa per tutti: sconfiggere la povertà e offrire al mondo un futuro sostenibile*⁵⁴ del mancato raggiungimento degli obiettivi del Millennio (par. 4.1.1), essa ha auspicato una «vita dignitosa» entro il 2030 in cui l'eliminazione della povertà dovrà richiedere da parte dell'UE un'accresciuta assistenza agli Stati in via di sviluppo (par. 5.2.4). Infine, nelle comunicazioni *Un partenariato mondiale per l'eliminazione della povertà e lo sviluppo sostenibile dopo il 2015*⁵⁵ e *Un'esistenza dignitosa per tutti: dalla visione all'azione collettiva*⁵⁶, la Commissione dà atto, *inter alia*, dell'avvenuta integrazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile negli accordi commerciali internazionali, conclusi tanto con Paesi avanzati che con PVS, attraverso l'inserimento di norme in materia di lavoro e ambientale, sottolineando l'esigenza che l'integrazione delle tre dimensioni dello sviluppo sostenibile (sociale, ambientale ed economico) avvenga in modo *trasformativo*, ossia idoneo a coprire anche ambiti non compiutamente realizzati all'interno degli obiettivi del Millennio, e affrontare temi quali le società pacifiche e la libertà dalla violenza. Tali valutazioni, peraltro, sono ampiamente condivise dal Consiglio che al fine di stabilire un preciso legame tra sradicamento della povertà e sviluppo sostenibile, ha dapprima riconosciuto la necessità di elaborare i relativi obiettivi «*global in aspiration and coverage and universally applicable...while taking account different levels of development...*»; tuttavia, i numerosi contesti di «*fragility, violence and armed conflict*» che caratterizzano le relazioni internazionali contemporanee⁵⁷ rendono difficile il conseguimento di tale obiettivo, di cui si rende pertanto necessaria l'integrazione in una «*Post 2015 Agenda (which) should be reflected in the internal and external policies of the Member States and of the EU*»⁵⁸, e che stabilisca un nesso inscindibile tra sviluppo sostenibile, pace e godimento dei diritti umani nel rispetto degli obblighi derivanti dal diritto internazionale⁵⁹.

Quanto al diritto derivato, vengono in rilievo alcuni strumenti normativi inseriti nel più generale ambito del finanziamento all'azione esterna relativo al periodo 2014-2020⁶⁰: all'interno di esso, interesse particolare rivestono i regolamenti n. 233/2014 (che istituisce uno strumento di finanziamento per la cooperazione allo sviluppo)⁶¹, n. 234/2014 (che

⁵³ COM(2011) 637 def., del 13 ottobre 2011. Nella comunicazione vengono individuati i principi guida degli interventi, individuabili nella differenziazione tra Paesi, nella concentrazione delle azioni per settore, nel coordinamento degli interventi degli Stati membri e nella loro coerenza. Si noti che tali linee guida riprendono integralmente analoghi principi già elencati nella Dichiarazione comune del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, del Parlamento europeo e della Commissione sulla politica di sviluppo dell'Unione europea (c.d. «*Consensus europeo*», in GUUE C 46 del 24 febbraio 2006, p. 1 ss.), su cui si tornerà.

⁵⁴ COM(2013) 092 def., del 27 febbraio 2013.

⁵⁵ COM(2015) 44 def., del 5 febbraio 2015.

⁵⁶ COM(2014) 335 def., del 2 giugno 2014.

⁵⁷ Council conclusions, *The Overarching Post 2015 Agenda*, del 25 giugno 2013.

⁵⁸ ID., *On a Transformative post-2015 agenda*, del 16 dicembre 2014.

⁵⁹ ID., *A New Global Partnership for Poverty Eradication and Sustainable Development after 2015*, del 26 maggio 2015.

⁶⁰ Si vedano il Regolamento (UE) n. 235/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2014, *che istituisce uno strumento di finanziamento per la democrazia e i diritti umani*, in GUUE L 77 del 15 marzo 2014, p. 85; il Regolamento (UE) n. 232/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2014, *che istituisce uno strumento di partenariato europeo*, *ivi*, p. 27; il Regolamento (UE) n. 230/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2014, *che istituisce uno strumento per la stabilità e la pace*, *ivi*, p. 1; Regolamento (UE) n. 231/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2014, *che istituisce uno strumento di assistenza preadesione (IPA II)*, *ivi*, p. 11.

⁶¹ Regolamento (UE) n. 233/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2014, *che istituisce uno strumento di finanziamento per la cooperazione allo sviluppo per il periodo 2014-2020*, *ivi*, p. 44.

istituisce uno strumento di partenariato per la cooperazione coi paesi terzi)⁶² e n. 236/2014 (che stabilisce norme e procedure comuni per l'attuazione degli strumenti per il finanziamento dell'azione esterna dell'Unione)⁶³, e che conviene analizzare più analiticamente.

Il regolamento n. 233⁶⁴, ispirato al cit. «consenso europeo» (*considerando* n. 3), si propone la riduzione e a lungo termine l'eliminazione della povertà, la promozione dello sviluppo economico, sociale e ambientale sostenibile, il consolidamento della democrazia, lo stato di diritto, il buon governo, i diritti umani e i pertinenti principi del diritto internazionale⁶⁵. Eterogeneo è il complesso di attività disciplinate dal regolamento, che comprende *programmi geografici* miranti a sostenere la cooperazione allo sviluppo con i paesi in via di sviluppo che figurano nell'elenco dei beneficiari di APS stabilito dall'OCSE; *programmi tematici* su beni pubblici e sfide globali connessi allo sviluppo⁶⁶ e sul sostegno alle organizzazioni della società civile e alle autorità locali nei paesi partner⁶⁷; un *programma panafricano* a sostegno del partenariato strategico tra l'Africa e l'Unione⁶⁸. Per quanto riguarda i programmi geografici, essi riguardano azioni di natura nazionale, regionale, transregionale e continentale, che privilegiano non solo i tradizionali settori di cooperazione (diritti umani, democrazia e buon governo), ma anche la sicurezza, inclusa la prevenzione dei conflitti⁶⁹. Questo *volet* risulta di particolare interesse, poiché eventualmente suscettibile di essere ricompreso nei *programmi tematici* che «aggiungono valore alle azioni finanziate dai programmi geografici e sono complementari e coerenti con queste», e la cui programmazione possa, *inter alia*, riguardare «iniziative mondiali a sostegno di obiettivi di sviluppo internazionalmente convenuti o... sfide globali»⁷⁰.

Quanto al regolamento n. 234, esso pare idealmente perfezionare l'aspirazione onnicomprensiva della nuova politica di cooperazione, sempre più globale nel suo approccio e intrinsecamente connessa alla politica estera, attraverso l'istituzione dello

⁶² Regolamento (UE) n. 234/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2014, *che istituisce uno strumento di partenariato per la cooperazione coi paesi terzi*, *ivi*, p. 77.

⁶³ Regolamento (UE) n. 236/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2014, *che stabilisce norme e procedure comuni per l'attuazione degli strumenti per il finanziamento dell'azione esterna dell'Unione*, *ivi*, p. 95.

⁶⁴ Esso sostituisce il regolamento (CE) n. 1905/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2006, *che istituisce uno strumento per il finanziamento della cooperazione allo sviluppo*, in *GUCE* L 378 del 27 dicembre 2006, p. 41.

⁶⁵ Art. 2 (Obiettivi e criteri di ammissibilità), par. 1, lett. *a*, *b*, *ii*.

⁶⁶ Questa tipologia di assistenza è contemplata all'art. 7, che prevede il sostegno dell'Unione in settori quali l'ambiente i cambiamenti climatici, energia sostenibile, sviluppo umano, compresi lavoro dignitoso, giustizia sociale e cultura, la migrazione e asilo.

⁶⁷ Art. 8. V. pure la Risoluzione del Parlamento europeo, del 6 ottobre 2015, *sul ruolo delle autorità locali dei paesi in via di sviluppo nella cooperazione allo sviluppo*, P8_TA-PROV(2015)0336 in cui, premesso che le autorità locali in quanto soggetti pubblici e istituzionali essenziali ai fini della *governance* locale e dell'affermarsi della democrazia di base devono assumere un ruolo essenziale nel conseguimento degli obiettivi post-2015 (*considerando* A), il Parlamento auspica che l'Unione definisca un obiettivo autonomo in materia di città e insediamenti umani (p. 23) che modifichi il ruolo delle organizzazioni della società civile nei loro rapporti con gli Stati membri attraverso meccanismi di dialogo regolare (par. 30), che l'UE è chiamata a rafforzare alla luce delle opportunità offerte dall'Agenda post 2015 (par. 24).

⁶⁸ Disciplinato all'art. 9, esso prevede il sostegno al partenariato strategico tra l'Africa per coprire le attività di natura transregionale, continentale o mondiale, in un'ottica di complementarietà e coerenza con gli altri programmi previsti dal regolamento, nonché con altri strumenti per il finanziamento dell'azione esterna dell'Unione (il Fondo europeo di sviluppo e lo strumento europeo di vicinato).

⁶⁹ Art. 5, par. 2, IV.

⁷⁰ Art. 6, par. 2, lett. *b*.

«strumento di partenariato per la cooperazione con i Paesi terzi», concepito come sostegno alle politiche esterne dell'Unione, idoneo ad estendere il dialogo politico con Paesi che svolgono un ruolo sempre più importante nella questioni di politica mondiale a settori che vanno al di là della cooperazione allo sviluppo, «tra cui la *governance* mondiale, la politica estera, l'economia internazionale, nonché nei consessi e negli organismi multilaterali come il G8 e il G20, e ad affrontare sfide di portata planetaria»⁷¹. Tra gli obiettivi specifici del regolamento, è opportuno menzionare almeno il sostegno a «strategie di partenariato per la cooperazione bilaterale, regionale e interregionale dell'Unione, promuovendo i dialoghi politici e sviluppando approcci e risposte collettivi alle sfide di portata planetaria»⁷².

Infine, il regolamento n. 236 ispirato anch'esso al Consenso europeo (par. 19), esso - al pari dei regg. n. 233 e 234 - indica come basi giuridiche gli artt. 209 (par. 1) secondo cui le politiche di cooperazione allo sviluppo «possono riguardare programmi pluriennali di cooperazione con paesi in via di sviluppo o programmi tematici», e 212 (par. 2) del TFUE relativo alle «azioni di cooperazione economica, finanziaria, tecnica, comprese le azioni di assistenza specialmente in campo finanziario con paesi terzi diversi dai paesi in via di sviluppo», e prevede che la Commissione adotti «programmi d'azione, misure individuali e misure speciali» (art. 2), da ammettere al finanziamento da parte dell'UE. Si noti che la scelta della doppia base giuridica consente all'Unione di promuovere azioni di cooperazione miste, idonee ad interessare sia Paesi in via di sviluppo che Paesi terzi diversi da quelli in via di sviluppo.

4. *Considerazioni conclusive*

Una valutazione della prassi recente di tre importanti Organizzazioni internazionali in materia di cooperazione allo sviluppo, anche alla luce delle disposizioni dei relativi statuti che ne stabiliscono le rispettive finalità e competenze, ha rivelato importanti analogie nel trattamento di questa problematica sempre più cruciale nelle relazioni internazionali contemporanee. Se con la Dichiarazione finale di Nairobi viene stabilito un nesso preciso tra i fini dell'OMC e gli obiettivi previsti dall'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, il fine dell'eradicazione della povertà come prerequisito per uno sviluppo sostenibile, comune all'Agenda 2030 ONU e alla politica commerciale dell'Unione europea acquista grande rilievo se colto alla luce dello stretto rapporto tra sviluppo e sicurezza presente nei cit. Regolamenti 233, 234 e 236. Tale connubio, già evocato dal cit. «Consenso europeo»⁷³, dimostra ormai inequivocabilmente che finalità di politica estera (quali il perseguimento della pace, della sicurezza e della stabilità di un Paese, area o regione geografica) sono in grado d'incidere con un peso crescente nell'ambito della politica di cooperazione allo sviluppo, nonostante esso possa presentare profili di criticità circa l'individuazione di quali aspetti della sicurezza possono farsi rientrare nella politica di cooperazione allo sviluppo e quali nella Politica estera⁷⁴. Certo, se come ha rilevato la Corte

⁷¹ *Considerando* nn. 1, 5.

⁷² Art. 1, par. 2, lett. a.

⁷³ V. i numerosi riferimenti effettuati ai paras 7, 40: «(Senza pace e sicurezza, lo sviluppo e l'eliminazione della povertà sono impossibili, ma, senza sviluppo ed eliminazione della povertà, non vi sarà pace sostenibile)», nonché 3, 13; 4, 21; 6, 37; 7, 39-40; 92.

⁷⁴ Lo rileva R. CADIN, *Art. 208*, cit. p. 1539.

l'evoluzione degli accordi di cooperazione tra l'Unione e gli Stati terzi ha comportato un progressivo incremento degli obiettivi e delle materie che essa interessa, che riflette la visione dell'Unione per lo sviluppo esposta nel consenso europeo, e se l'eliminazione della povertà ha carattere multidimensionale, la realizzazione di tali obiettivi implica l'attuazione di tutta una serie di attività riguardanti lo sviluppo menzionate in tale punto⁷⁵: altrettanti argomenti per considerare come ormai irreversibile la tendenza dell'Unione ad attrarre in questa politica obiettivi apparentemente eterogenei, da ultimo scolpiti nell'Agenda per lo sviluppo sostenibile, che fanno di questa Organizzazione internazionale un attore sempre più *globale*⁷⁶.

⁷⁵ Sentenza della Corte dell'11 giugno 2014 causa C-377/12, *Commissione europea c. Consiglio dell'Unione*, in www.curia.eu.org, par. 42.

⁷⁶ Mutuiamo da P. PENNETTA, *L'Unione europea come attore globale ed i Paesi in via di sviluppo*, in C. ZANGHÌ, L. PANELLA (a cura di), *Il Trattato*, cit., p. 85 ss. il significato di tale *globalità*, da cogliersi nel significato profondamente *politico* dell'azione dell'UE, saldamente ancorata all'insieme delle relazioni esterne, e comprensivo di un volet economico-commerciale e di uno relativo alla cooperazione allo sviluppo. In una diversa accezione, cfr. M.E. BARTOLONI, *La cooperazione allo sviluppo dell'Unione europea con Paesi terzi: da politica contro la povertà a cooperazione globale?*, in *Dir. um. dir. int.* 2014, p. 663.