



ANGELA DI STASI*

CONSIDERAZIONI SUL REGOLAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA 230/2014 CHE ISTITUISCE UNO STRUMENTO INTESO A CONTRIBUIRE ALLA STABILITÀ E ALLA PACE

SOMMARIO: 1. Osservazioni introduttive. – 2. La genesi e la *ratio* del regolamento 230/2014 – 3. Finalità dell'atto e ambiti di assistenza da parte dell'Unione europea. – 4. Modalità di finanziamento. – 5. Considerazioni conclusive.

1. Osservazioni introduttive

Negli ultimi tempi l'emergenza migratoria - con la correlata "emergenza umana" - è divenuta elemento catalizzatore nelle priorità dell'azione esterna dell'Unione europea¹. Siffatta emergenza, come è noto, rinviene fattori cruciali di spinta nelle situazioni di conflitto ed instabilità che interessano alcuni paesi di origine dei migranti e subisce talora

*Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea e incaricato di Diritto Internazionale presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche (Scuola di Giurisprudenza) dell'Università degli Studi di Salerno. Si ringrazia il Prof. Giancarlo Guarino per il sapiente ed intelligente coordinamento scientifico dei lavori del Convegno di studi "Iraq, Libia, Siria, Somalia, Ucraina,...: "Peace Blethering" o "Subjects Wiping Out"? tenutosi presso l'Università degli studi di Napoli il 27/28 ottobre 2014.

¹ V., tra le altre, la Dichiarazione adottata al termine della Riunione straordinaria del Consiglio europeo del 23 aprile 2015 – dichiarazione, EUCO 18/15 del 23 aprile 2015, disponibile in <http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2015/04/23-special-euco-statement/> e le Conclusioni del Consiglio europeo di Bruxelles del 16 ottobre 2015 che, per buona parte, sono dedicate alla Migrazione (<http://www.consilium.europa.eu/it/european-council/conclusions/>). Con riguardo alla politica estera e di sicurezza comune tra le opere di carattere generale più recenti cfr., *ex multis*, B. VAN VOOREN, R.A. WESSEL, *EU external relations law*, Cambridge, 2014; M.E. BARTOLONI, *Politica estera e azione esterna dell'Unione europea*, Napoli, 2012. Tra i contributi che più rilevano ai fini del presente scritto v. M.E. BARTOLONI, *Politica estera e azione esterna dell'Unione europea*, Napoli, 2012; P.J. CARDWELL, *On 'ring-fencing' the Common Foreign and Security Policy in the legal order of European Union*, in *Northern Ireland legal quarterly*, 2013, pp. 443-463; P. CHERUBINI, *The role and the interactions of the European Council and the Council in the common foreign and security policy*, in *The European Union after Lisbon*, 2012, pp. 471-479; G. SAUTTER, *The financing of common foreign and security policy*, in *The European Union after Lisbon*, 2012, pp. 567-582; C.H. DE VREESE, A. KANDYLA, *News framing and public support for a common foreign and security policy*, in *Jour. comm. mark stud.*, 2009, pp. 453-481. Per un quadro generale sulle relazioni esterne dell'Unione europea v. E. BARONCINI, S. CAFARO, C. NOVI, *Le relazioni esterne dell'Unione europea*, Torino, 2012.

letture diversificate in ragione dei recentissimi fenomeni di terrorismo che, toccando il “cuore” dell’Europa, evocano il richiamo a strumenti di intervento spiccatamente diversificati².

Orbene l’azione esterna dell’Unione europea, almeno sotto il profilo della consacrazione nelle fonti normative, trova nella salvaguardia della pace - intesa in senso lato come contributo alla gestione delle crisi, ma anche del pre e post crisi - un elemento fondante. Esso viene consacrato, nel diritto primario, all’art. 3, par. 1 del Trattato sull’Unione europea (da ora TUE), ai sensi del quale «L’Unione si prefigge di promuovere i suoi valori e interessi, contribuendo alla protezione dei cittadini ... Contribuisce alla pace ... e alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite», nonché all’art. 21, par. 2, lett. c dello stesso TUE che, in tema di azione esterna dell’Unione europea, individua tra i principali obiettivi cui debbono tendere politiche comuni ed azioni, quello di «preservare la pace, prevenire i conflitti e rafforzare la sicurezza internazionale»³. Tale salvaguardia si pone come logico corollario della definizione, da parte dell’Unione europea, di una “tavola valoriale” fondata sul rispetto di alcuni principi che ne hanno informato e debbono continuare ad informare l’azione sia all’interno - e cioè nella creazione di uno “spazio europeo di sicurezza”⁴ - sia all’esterno.

² Si veda, dopo i fatti di Parigi, il richiamo da parte francese all’invocabilità della cd. “clausola di difesa collettiva” (art. 42 par.7 del TUE) che prevede che “Qualora uno Stato membro subisca un’aggressione armata nel suo territorio, gli altri Stati membri sono tenuti a prestargli aiuto e assistenza con tutti i mezzi in loro possesso, in conformità dell’articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite. Ciò non pregiudica il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri.

Gli impegni e la cooperazione in questo settore rimangono conformi agli impegni assunti nell’ambito dell’Organizzazione del trattato del Nord-Atlantico che resta, per gli Stati che ne sono membri, il fondamento della loro difesa collettiva e l’istanza di attuazione della stessa”.

³ Per un commento dell’art. 21 TFUE, v. M.E. BARTOLONI, E.CANNIZZARO, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell’Unione europea*, Milano, 2014, pp. 222-227; M. CONDINANZI, in F. POCAR, M.C. BARUFFI, *Commentario breve ai Trattati dell’Unione europea*², Padova, 2014, pp.102-104; B. SARDELLA, in C. CURTI GIALDINO (a cura di), *Codice dell’Unione europea operativo - TUE e TFUE commentati articolo per articolo*, Napoli, 2012, pp. 295-294.

⁴ V. Part. 21 par. 1 e par. 3 del TUE. Sulla dimensione “interna” dello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia cfr., *ex multis*, R.L. HOLZHACKER, P. LUIF, *Freedom, Security and Justice in the European Union: Internal and External Dimensions of Increased Cooperation After the Lisbon Treaty*, New York, 2014; A. DI STASI, *Spazio europeo e diritti di giustizia*, Padova, 2014; A.H. GIBBS, *Constitutional Life and Europe’s Area of Freedom Security and Justice*, England-USA, 2013; J. MONAR (a cura di), *The institutional dimension of the European Union’s area of freedom, security and justice*, Bruxelles, 2010; D. RINOLDI, *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, Napoli, 2010; E. SHARPSTON, *The future of the area of freedom, security and justice*, in M. DOUGAN, S. CURRIE (a cura di), *50 years of the European treaties*, Oxford, 2009, p. 219 ss.; R. CAFARI PANICO, *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel Trattato di riforma e nel Trattato costituzionale*, in M.C. BARUFFI (a cura di), *Dalla Costituzione europea al Trattato di Lisbona*, Padova, 2008, p. 81 ss.; E. BARBE, G. RENAUDINEAU, *L’espace de liberté, de sécurité et de justice*, in J. ZILLER (a cura di), *L’Union européenne: édition traité de Lisbonne*, Paris, 2008, p. 63; v. altresì S. WOLFF, *The Rule of Law in the Area of Freedom, Security and Justice: Monitoring at home what the European Union preaches abroad*, in HJRL, 2013, p. 119 ss.; B. NASCIBENE, *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia a due anni dall’entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, in *Dir. imm. citt.*, 2011, p. 13 ss.; J. DENNEWALD, *The European judicial area after the Lisbon Treaty: state of play and perspectives of the differentiated integration*, in *ERA-Forum*, 2010, p. 169 ss.; S. POILLOT PERUZZETTO, *Le défi de la construction de l’espace européen de liberté, de sécurité et de justice*, in *Rev. jur. comm.*, 2010, p. 3 ss.; R. VICENTE, *L’espace de liberté, de sécurité et de justice après le traité de Lisbonne*, in *Ann. Suisse dr. eur.* 2009/2010, 2010, p. 37 ss.; J.C. DA SILVA OCHOA, *El Tratado de Lisboa: tres consideraciones sobre un espacio común de libertad, seguridad justicia*, in *Rev. Aranzadi Un. Eur.*, 2009, p. 5 ss.; F. LARAT, *L’espace de liberté, de sécurité et de justice: défis et enjeux d’un projet aux implications multiples*, in *Rev. fr. dr. adm.*, 2009, p. 9 ss.; S. CARRERA, F. GEYER, *El Tratado de Lisboa y un espacio de libertad, seguridad y justicia: excepcionalismo y fragmentación en la Unión Europea*, in *Rev. der. com. eur.*, 2008, p. 133 ss.; F. CHALTIEL, *Le Traité de Lisbonne: l’espace de liberté, de sécurité et de justice*, in *LPF*, 2008, p. 4 ss.; H. LABAYLE,

In questo più ampio contesto si inserisce anche il regolamento (UE) 230/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2014 che istituisce uno strumento inteso a contribuire alla stabilità e alla pace⁵. Come emerge nel considerando n. 1, esso subentra al regolamento (CE) 1717/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio⁶ (che istituiva uno strumento per la stabilità *tout court*/IFS), i cui effetti hanno avuto termine il 31 dicembre 2013.

L'atto in oggetto si iscrive, dunque, nella "filosofia" generale sottesa all'azione dell'UE sulla scena internazionale fondata su di una nozione moderna di sicurezza internazionale, la quale comprende non soltanto la sicurezza in senso proprio degli Stati, ma anche quella dei loro cittadini e, *lato sensu*, di tutti i soggetti sottoposti alla loro giurisdizione. Essa non si sostanzia solo nel *volet* militare, ma annovera anche la «promozione della sicurezza internazionale sulla base di soluzioni multilaterali, la prevenzione dei conflitti e il perseguimento del disarmo»⁷: il tutto nel quadro di un concetto ampio di "*human security*"⁸.

Il rapporto di continuità con il regolamento 1717/2006 (le cui basi giuridiche riposano evidentemente sul Trattato di Nizza) emerge anche dal considerando n. 11 del regolamento 230/2014, che qualifica l'atto di cui ci occupiamo come «strumento riveduto che, giovandosi dell'esperienza maturata con il regolamento CE n. 1717/2006, garantisce maggiore efficacia e coerenza alle azioni dell'Unione».

Questa "esperienza" è desumibile attraverso i contenuti delle relazioni annuali presentate dalla Commissione al Parlamento, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni⁹; mediante esse è, tra l'altro, possibile avere contezza delle misure finanziate, dell'esito delle attività di monitoraggio, della valutazione ed esecuzione del bilancio in termini di impegni e pagamenti, per paese e regione partner, nonché per ciascun settore di cooperazione.

L'Espace de liberté, sécurité et justice: la nouvelle frontière?, in *Europe*, 2008, p. 58 ss.; G. CAGGIANO, *L'evoluzione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia nella prospettiva di un'Unione basata sul diritto*, in *St. integr. eur.*, 2007, p. 335 ss.

⁵ Regolamento (UE) n. 230/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 marzo 2014 che istituisce uno strumento inteso a contribuire alla stabilità e alla pace, in *GUUE* L 77/1 del 15 marzo 2014, pp. 1-10. Per un primo breve commento v. M.V. ZECCA, *Lo strumento dell'Unione europea per contribuire alla stabilità e alla pace*, in *Sud Eur.*, 2014, pp.10-11.

⁶ Regolamento (CE) n. 1717/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 novembre 2006 che istituisce uno strumento per la stabilità, in *GUUE* L 327 del 24 novembre 2006, p. 1 ss. Per una disamina approfondita v. S. GÄNZLE, *Coping with the "Security-Development Nexus": The European Community's Instrument for Stability- Rationale and Potential*, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 2009.

⁷ V. Relazione finale del Gruppo VIII "Difesa" della Convenzione europea presentata il 16 dicembre 2002, CONV 461/02, p. 3 ss.

⁸ Sul concetto di sicurezza "umana", mi si consenta di rinviare ad A. DI STASI, *Diritti umani e sicurezza regionale. Il "sistema" europeo*, Napoli, 2011, ristampa con aggiornamenti alla II ediz., in part. p. 27 ss. Tra i tanti approfondimenti dottrinali cfr. A. MATTA, T. TAKÁCS (a cura di), *Human Security as a Tool for Comprehensive Approach for Human Rights and Security Linkages in EU Foreign Policy*, Cleer Working Papers 2014/2015. Ivi v. in particolare H. MERKEL, *The EU, Human Security and the Insulation of the CSFP: Comparing Recent Policy and Judicial Tendencies*, p.21 ss. per alcuni rilevi critici sull'incoerenza dell'azione europea in tale direzione. Tra i primi richiami alla nozione di sicurezza "umana" (con tutti i suoi corollari) v. Consiglio dell'Unione europea, *A Secure Europe in a Better World- European Security Strategy*, Dicembre 2003, reperibile su <https://www.consilium.europa.eu/>, nonché Study Group on Europe's Security Capabilities, *The Barcelona Report: A Human Security Doctrine for Europe*, Settembre 2004, Barcellona.

⁹ L'ultima relazione annuale è del 2 dicembre 2014 e si riferisce all'annualità 2013. V. *Relazione annuale 2013 sullo strumento per la stabilità*, del 2 dicembre 2014, COM(2014) 717 final.

L'applicazione anticipata del regolamento 230/2014, ai sensi dell'art. 14, al primo gennaio 2014 (e fino al 31 dicembre 2020) ha la funzione di non creare segmenti interruttivi rispetto all'operatività del precedente regolamento, allineando e ponendo in sequenza i due intervalli di programmazione. Al riguardo giova segnalare come, a differenza del regolamento 1717/2006, quello in esame è accompagnato dal regolamento 236/2014¹⁰, adottato nella stessa data, il quale stabilisce norme e procedure comuni per l'attuazione di tutti gli strumenti relativi al finanziamento dell'azione esterna dell'Unione.

2. *La genesi e la ratio del regolamento n. 230/2014*

Il regolamento n. 230/2014 richiama una doppia base giuridica contenuta nel TFUE: l'art. 209, par. 1 che costituisce la norma fondamentale in materia di politiche di cooperazione allo sviluppo «che possono riguardare programmi pluriennali di cooperazione con paesi in via di sviluppo o programmi tematici» e l'art. 212, par. 2 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». Non risulta, invece, alcun riferimento all'art. 213 del TFUE che consente di adottare misure urgenti di assistenza finanziaria ai paesi terzi¹¹.

L'adozione del regolamento n. 230/2014 trova il suo fondamento in una plurima legittimazione democratica (europea e nazionale) atteso che essa è avvenuta con il ricorso alla procedura legislativa ordinaria che, come è noto, parifica la potestà legislativa tra Parlamento europeo e Consiglio.

Come chiarito dal considerando n. 2, il regolamento 230/2014 si muove in linea con le previsioni del già menzionato art. 21 del TUE ed, in particolare, con quanto stabilito dall'ampia elencazione contenuta nel suo paragrafo 2 (ed in particolare con la previsione della lettera c)¹².

Sulla base di tali obiettivi, il Consiglio europeo *ex art. 22 TUE*, individua, all'unanimità, le strategie dell'Unione in materia di politica estera e di sicurezza comune (PESC), così come degli altri settori dell'azione esterna. Tali ambiti sono disciplinati nel Capo II del TUE, rubricato “*Disposizioni specifiche sulla politica estera e di sicurezza comune*”, il quale ricomprende tutti i settori della politica estera ed ogni questione relativa alla sicurezza dell'Unione, compresa la definizione progressiva di una politica di difesa comune (art. 24 ss.)

La PESC così intesa è soggetta, dunque, a norme e procedure specifiche ed è attuata dal Consiglio europeo e dal Consiglio che deliberano all'unanimità, salvo nei casi in cui i trattati dispongano diversamente, senza prevedere l'adozione di atti legislativi. Essa, in particolare, è posta in essere dall'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la

¹⁰ Regolamento (UE) n. 236/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio n. 236/2014 dell'11 marzo 2014 che stabilisce norme e procedure comuni per l'attuazione degli strumenti per il finanziamento dell'azione esterna dell'Unione, in *GUUE* L 77/95 del 15 marzo 2014.

¹¹ Cfr. R. CADIN, *artt. 212-213*, in C. CURTI GIALDINO (a cura di), *Codice dell'Unione europea*, cit., p. 1558 ss.

¹² Laddove si prevede che «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 ... c) preservare la pace, prevenire i conflitti e rafforzare la sicurezza internazionale...».

politica di sicurezza¹³ e dagli Stati membri, mentre il ruolo specifico del Parlamento europeo e della Commissione è definito dai trattati. La Corte di giustizia dell'Unione europea non è competente riguardo a tali disposizioni, salvo il controllo del rispetto dell'art. 40 TUE¹⁴ e della legittimità di talune decisioni, come previsto dall'art. 275, par. 2 del TFUE.

Nel quadro dei principi e degli obiettivi dell'azione esterna, l'Unione conduce, stabilisce ed attua una politica estera e di sicurezza comune fondata sullo sviluppo della reciproca solidarietà politica dei Paesi membri, sull'individuazione delle questioni di interesse generale e sulla realizzazione di un livello sempre maggiore di convergenza delle azioni degli Stati stessi. Questi ultimi, nel disegno dei Trattati, sostengono attivamente e senza riserve la politica estera e di sicurezza in uno spirito di lealtà e di solidarietà reciproca.

Tanto esposto, è noto che l'ampia gamma di strumenti di cui dispone l'UE per l'azione esterna spesso, per la portata o per i cicli di pianificazione e programmazione strategica, non permette di rispondere in maniera adeguata a situazioni di crisi in atto o al delinearsi di situazioni di crisi. Le misure adottate nel regolamento 230/2014 hanno carattere sussidiario e si pongono (art. 2, par. 2) in un rapporto di complementarità e coerenza con le norme previste nel titolo V del TUE (art. 21 ss.) – relativo alla politica estera e di sicurezza comune – e nella parte V del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), concernenti l'azione esterna dell'Unione. Infatti, il regolamento afferma che le misure previste avranno attuazione solo se gli strumenti di assistenza esterna dell'Unione, già contemplati nei Trattati, non riescano a fornire una risposta efficace (art. 2, par. 3).

Il valore aggiunto di siffatto regolamento è proprio nella sua capacità di indirizzarsi al trattamento di questioni che non possono essere efficacemente affrontate nel quadro di altri strumenti di cooperazione dell'UE a causa, ad esempio, della natura globale o transregionale della minaccia, o del limite di applicazione territoriale di taluni strumenti¹⁵.

La "filosofia generale" del regolamento è mutuata, in particolare, dalle Conclusioni di due Consigli europei. Si tratta, invero, di quelle del Consiglio europeo svoltosi a Göteborg il 15 e 16 giugno 2001, in occasione del quale veniva approvato il programma dell'Unione europea per la prevenzione dei conflitti violenti¹⁶, ove si evidenziava, tra l'altro,

¹³ Art. 27 TFUE: «L'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, che presiede il Consiglio 'Affari esteri', contribuisce con proposte all'elaborazione della politica estera e di sicurezza comune e assicura l'attuazione delle decisioni adottate dal Consiglio europeo e dal Consiglio».

¹⁴ Art. 40 TFUE: «L'attuazione della politica estera e di sicurezza comune lascia impregiudicata l'applicazione delle procedure e la rispettiva portata delle attribuzioni delle istituzioni previste dai trattati per l'esercizio delle competenze dell'Unione di cui agli articoli da 3 a 6 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. L'attuazione delle politiche previste in tali articoli lascia parimenti impregiudicata l'applicazione delle procedure e la rispettiva portata delle attribuzioni delle istituzioni previste dai trattati per l'esercizio delle competenze dell'Unione a titolo del presente capo».

¹⁵ Vedi *Instrument contributing to Stability and Peace (IcSP), thematic Strategy Paper 2014-2020 e Multi-annual Indicative Programme 2014-2017*: «The added value of the IcSP is precisely its ability to address issues that cannot be effectively tackled under other EU cooperation instruments, either because of (a) the global or trans-regional nature of the threat, exceeding the scope of a geographic instrument, e.g. trans-Atlantic drug trafficking; (b) the exclusion of the supported area from funding under ODA-bound development instruments such as the DCI or the EDF, e.g., core counter-terrorism assistance; (c) the non-country specific nature of the support, e.g. actions aimed at developing international standards or policies such as on transparency of minerals supply chains in conflict-affected areas; or (d) the need to pursue an homogenous thematic approach, e.g. building civil society capacities in conflict prevention, peace-building and crisis preparedness».

¹⁶ Conclusioni del Consiglio europeo, Göteborg, 15 e 16 giugno 2001, SN 200/1/01 REV 1, in particolare punto 47 e ss.

l'importanza degli strumenti di cooperazione allo sviluppo¹⁷ ai fini del raggiungimento del suddetto obiettivo¹⁸. *Ivi*, l'Unione europea si era impegnata a sviluppare e perfezionare le sue capacità, strutture e procedure per migliorare la capacità di assolvere a tutti i compiti in materia di prevenzione dei conflitti e di gestione delle crisi, facendo uso di mezzi militari e civili. E, a tal uopo, ha compiuto sostanziali progressi nella creazione di rapporti di partenariato con l'ONU, non solo nei settori citati, ma altresì con riferimento alla cooperazione allo sviluppo, alle questioni umanitarie, nelle politiche di asilo e di assistenza ai rifugiati, rafforzando ulteriormente gli apporti sinergici in tali ambiti.

Inoltre, in un atto successivo, ossia le Conclusioni del Consiglio sulla risposta dell'Unione alle situazioni di fragilità¹⁹ del 19 novembre 2007, veniva sottolineato come le politiche di cooperazione allo sviluppo dovessero essere basate sulla stretta connessione tra sviluppo e sicurezza, ponendo una precipua attenzione nei confronti della *governance* democratica, dello stato di diritto, del rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, oltre che dei cambiamenti climatici, delle questioni ambientali e delle tematiche relative alla migrazione. In tale sede il Consiglio si compiaceva, tra l'altro, della Comunicazione *Verso una risposta dell'Unione alle situazioni di fragilità: - l'intervento in circostanze difficili per lo sviluppo sostenibile, la stabilità e la pace*²⁰, nella quale la Commissione individuava, al riguardo, le principali linee d'azione. Non a caso il regolamento 230/2014, al considerando n. 6, vi fa espresso riferimento nella prospettiva di realizzare gli obiettivi *ivi* fissati.

¹⁷ Al riguardo si segnala che il meccanismo di finanziamento allo sviluppo può avere carattere tematico o geografico. Per gli anni 2014-2020 sono state identificate tre aree geografiche e tre strumenti tematici in cui investire. La fetta più grossa degli investimenti allo sviluppo proviene da strumenti definiti per aree geografiche. Il Fondo europeo di sviluppo è lo strumento principale di stanziamento degli aiuti ai paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico e ai paesi e territori d'oltremare; lo strumento di cooperazione allo sviluppo sostiene la cooperazione con l'America latina, l'Asia, l'Asia centrale, il Medio Oriente e l'Africa meridionale. Comprende cinque programmi tematici che affrontano sfide a carattere globale quali la protezione ambientale, il ruolo degli attori non statali, la sicurezza alimentare, la migrazione e lo sviluppo sociale e umano. I finanziamenti per la cooperazione con i paesi confinanti vengono forniti tramite lo strumento europeo di vicinato. A questi si aggiungono strumenti di carattere tematico a disposizione di tutti i paesi in via di sviluppo. Essi si sostanziano nello strumento europeo per la democrazia e i diritti umani intende promuovere i diritti umani e le libertà fondamentali nonché la democrazia e lo Stato di diritto; nello strumento per la promozione della stabilità e della pace che rafforza la sicurezza in situazioni di crisi supportando il passaggio alla stabilità nel periodo successivo; nello strumento per la cooperazione in materia di sicurezza nucleare che promuove la sicurezza nucleare, la protezione contro le radiazioni e la preparazione in caso di emergenze. Al riguardo, v. Comunicazione della Commissione al Consiglio - Fondo europeo di sviluppo (FES): previsioni degli impegni, dei pagamenti e dei contributi a carico degli Stati membri per il 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019, Bruxelles, 23.10.2015, COM/2015/0523 final.

¹⁸ Sul tema cfr., tra tutti, M. OVERHAUS, *Security Development Nexus: Perspectives for the EU's Next Financial Framework*, in *Eur. For. Aff. Rev.*, 2013, pp. 511-528.

¹⁹ Nelle Conclusioni del Consiglio affari generali e relazioni esterne (19 novembre 2007), al punto 2 compare: «Il Consiglio riconosce che si parla di fragilità nei casi in cui le strutture risultano deboli o carenti e il contratto sociale è minato alla base dall'incapacità o dalla mancata volontà delle istituzioni di assolvere alle funzioni di base e di assumere i doveri e le responsabilità connesse allo stato di diritto, alla protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali, alla sicurezza e all'incolumità della popolazione, alla riduzione della povertà, alla fornitura di servizi, alla gestione trasparente ed equa delle risorse e all'accesso al potere. Il Consiglio riconosce che le situazioni di fragilità, anche a livello di Stati, variano e presentano caratteristiche specifiche, che richiedono risposte strategiche adeguate».

²⁰ Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato economico e sociale Europeo e al Comitato delle Regioni del 25 ottobre 2007 - *Verso una risposta dell'Unione alle situazioni di fragilità: l'intervento in circostanze difficili per lo sviluppo sostenibile, la stabilità e la pace*, COM(2007) 643 def. In essa la Commissione ha proposto una serie di azioni, in particolare: la sottoscrizione e l'attuazione di una serie di principi per un adeguato intervento internazionale negli Stati fragili e nelle situazioni di precarietà,

Sulla base di tali premesse l'UE si è, dunque, prefissata di affrontare le “situazioni di fragilità” con maggiore reattività, tempestività e flessibilità, ponendo in essere un'azione specifica, articolata ed olistica, che combini l'intervento diplomatico, gli aiuti umanitari, nonché la cooperazione allo sviluppo e che, nel complessivo tenore del regolamento risulta ancillare rispetto alla realizzazione dei preponderanti obiettivi di politica estera.

3. Finalità dell'atto e ambiti di assistenza da parte dell'Unione europea

Alla luce di tale contesto, il regolamento 230/2014 fornisce lo strumento giuridico finalizzato ad approntare misure di risposta, da parte dell'Unione europea, combinando azioni di breve-medio periodo a interventi di più lungo orizzonte (titolo II). Tali misure sono legate al verificarsi di tre diverse tipologie di accadimenti: assistenza in situazioni di crisi o al delinarsi di situazioni di crisi finalizzata a prevenire i conflitti; assistenza nel periodo precedente o successivo al conflitto, ai fini di prevenzione o di ricostruzione della pace; assistenza per far fronte a minacce globali e transregionali alla pace, alla sicurezza internazionale, alla stabilità e al loro delinarsi (art. 1, par. 4)²¹.

In generale, rispetto al regolamento precedente, tale strumento espande la cooperazione in nuove aree (ad esempio per quanto riguarda il cambiamento climatico e la sicurezza, le nuove forme di traffici illeciti, la *cybersecurity*, etc.) e prevede alcune importanti innovazioni in altri settori (ad esempio, i programmi di cooperazione antiterrorismo a livello nazionale e regionale), pur mantenendo gran parte dei contenuti del pregresso regolamento per quanto concerne la fase pre e post-crisi.

Relativamente al primo settore²², l'assistenza tecnica e finanziaria fornita dall'Unione europea prevede misure volte a sostenere l'attività delle organizzazioni internazionali e regionali ed altresì degli attori statali e della società civile per promuovere un clima di fiducia, mediazione, dialogo e riconciliazione. D'altronde, già nella Comunicazione *La*

definiti dal Comitato per l'aiuto allo sviluppo (CAS) e dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE); l'inclusione in modo più sistematico delle problematiche attinenti alla fragilità nel regolare dialogo politico con i paesi partner che mostrano segni di fragilità; lo scambio regolare di analisi dei rischi e relative risposte dell'UE, sul posto e in sede; la realizzazione di una mappa delle differenti modalità di aiuti bilaterali e comunitari con particolare attenzione alla complementarità tra le azioni congiunte PESC/PESD, lo strumento di stabilità, il fondo per la pace in Africa e gli strumenti di cooperazione di lungo termine; la revisione globale degli strumenti di analisi e di valutazione in materia di *governance*, conflitti e monitoraggio delle catastrofi; il miglioramento della capacità di fornire sostegno al bilancio, compreso il potenziamento della cooperazione con le istituzioni finanziarie internazionali; l'approfondimento del partenariato con l'ONU e con altri attori multilaterali.

²¹ L'obiettivo di far fronte alle medesime tipologie di accadimenti era già alla base del regolamento (CE) n. 1717/2006, cit. Al riguardo, cfr. il *final report* dell'*International Conflict and Security Consulting (INCAS)*, *Evaluation of the Crisis Response and Preparedness Components of the European Union's Instrument for Stability*, July 2011, p. 5.

²² L'art. 3 del regolamento n. 230/2014 prevede che: «L'Unione fornisce assistenza tecnica e finanziaria per perseguire gli obiettivi specifici di cui all'articolo 1, paragrafo 4, lettera a), in risposta alle seguenti situazioni straordinarie e imprevedute: a) a situazioni di urgenza, crisi o al delinarsi di una crisi; b) a situazioni che minacciano la democrazia, l'ordine pubblico, la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali o la sicurezza e l'incolumità degli individui, in particolare quelli esposti a violenze di genere in situazioni di instabilità; oppure c) a situazioni che rischiano di aggravarsi e sfociare in un conflitto armato o di destabilizzare gravemente il paese terzo o i paesi terzi interessati».

*strategia di sicurezza interna dell'UE in azione: cinque tappe verso un'Europa più sicura*²³, la Commissione aveva messo in luce l'importanza della cooperazione con le organizzazioni regionali, oltre che con i Paesi terzi²⁴, specie al fine di contrastare minacce molteplici, come la tratta degli esseri umani, il traffico di stupefacenti e il terrorismo.

Pertanto, il fatto che il regolamento preveda il finanziamento dell'UE a beneficio di una vasta gamma di attori, che vanno dalle organizzazioni multilaterali agli organismi nazionali e locali, come pure a membri della società civile²⁵, ne fa uno strumento capace di intervenire a diversi livelli, ponendo le basi per un approccio globale nel contrasto a situazioni di crisi²⁶.

Inoltre, tra gli obiettivi perseguiti dal regolamento 230/2014, degna di menzione è la ricostruzione del tessuto politico degli Stati interessati, da realizzare tramite il sostegno allo sviluppo di istituzioni statali democratiche e pluralistiche, alla nascita di organizzazioni della società civile e all'affermazione di una cultura di rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, della democrazia e dello Stato di diritto.

Non meno importante appare poi il sostegno ai tribunali penali internazionali e a quelli speciali nazionali, nonché alle commissioni per l'accertamento delle violazioni dei diritti umani avvenute durante un conflitto armato. Le misure previste dal regolamento sono volte anche a favorire il rilancio della struttura economica, mediante un'opera di

²³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio del 22 novembre 2010 *La strategia di sicurezza interna dell'UE in azione: cinque tappe verso un'Europa più sicura*.

²⁴ Vedi, anche, Comunicazione congiunta al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni attuazione della politica europea di vicinato nel 2014 del 25 marzo 2015/* join/2015/0009 final */.

²⁵ Cfr. art. 1, co. 3 del regolamento (UE) n. 230/2014. Relativamente al coinvolgimento dei membri della società civile e alla discussa istituzione di un Corpo di pace civile europeo, v. la Raccomandazione del Parlamento europeo del 10 febbraio 1999 sull'istituzione di un Corpo di pace civile europeo, in *GUCE* C 150 del 28 maggio 1999, p. 164; la Risoluzione del Parlamento Europeo sulla comunicazione della Commissione Europea del 13 dicembre 2001 per l'istituzione di un Corpo Civile di Pace Europeo nell'ambito del Meccanismo di Reazione Rapida; i due studi di fattibilità, il primo del Parlamento Europeo del gennaio 2004 *"On the European Civil Peace Corps"* e il secondo della Commissione Europea del novembre 2005 *"On the Establishment of a European Civil Peace Corp"*; il c.d. "Strumento per la Stabilità", entrato in vigore il 1 gennaio 2007, funzionale a conferire organicità, effettività ed efficacia agli strumenti di intervento civile dell'Unione Europea nei contesti di crisi e di conflitto. Al riguardo, la Commissione europea, dopo aver per lungo tempo rifiutato l'ipotesi di costituire un Corpo Civile di Pace Europeo, formato sia da persone esperte specializzate in diversi settori e con capacità professionali specifiche, sia da volontari addestrati, ha effettuato nel 2006 uno studio di fattibilità cui, tuttavia, non ha fatto seguito alcun follow-up, né alcuna indicazione agli Stati Membri. L'unico elemento emerso, tra quelli costituenti il profilo di Corpo Civile di Pace, è stato quello della formazione; si tratta ancora di definire il rapporto con i governi nazionali e le istituzioni internazionali "sul campo", e la "rilevanza di fase" di questo compito è tanto più accresciuta all'indomani dell'invio e con le lezioni acquisite sul campo da parte della più importante e impegnativa missione civile della storia dell'impegno esterno dell'Unione Europea, vale a dire la EULEX (*European Union Rule of Law Mission*) in Kosovo, volta a monitorare la situazione successiva alla definizione dello *status* regionale (istituita nel 2008 e resa pienamente operativa a partire dall'aprile 2009). A livello europeo va segnalato, quale struttura di pianificazione dell'intervento civile, il *Civilian Commission for Crisis Management* (v. Decisione del Consiglio 2000/354/PESC del 22 maggio 2000, che istituisce un comitato per gli aspetti civili della gestione delle crisi, in *GUCE* L 127 del 27 maggio 2000, p. 1), legato a tre linee di finanziamento: 1) lo "Stability Instrument" per la cooperazione multi-livello con i Paesi terzi, specie in contesti di crisi; 2) i fondi per l'"European Peace-building Agency"; 3) gli stanziamenti dello "European Peace-building Liaison Office" (EPLO), ufficio di collegamento e di interfaccia tra la società civile e le istituzioni comunitarie su programmi e misure di peace-building civile.

²⁶ International Conflict and Security Consulting (INCAS), *Evaluation of the Crisis Response and Preparedness Components of the European Union's Instrument for Stability*, cit., p. 5.

ricostruzione delle infrastrutture, favorendo un accesso equo alle risorse naturali e la loro gestione alla luce di criteri di trasparenza, nell'ottica di uno sviluppo sociale sostenibile.

Vanno, altresì, menzionate le misure finalizzate a sostenere il ruolo delle donne, sia nell'ambito delle istituzioni statali, che nel settore della società civile avendo, inoltre, particolare riguardo alla tutela da episodi di violenza di genere che possono verificarsi nel corso di un conflitto.

Tutto questo appare in sintonia con l'impegno assunto dal Consiglio "Affari generali" dell'Unione europea l'8 dicembre 2008²⁷ ad attuare le Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite – 1325 (2000)²⁸ e 1820 (2008)²⁹ – relative alle donne, alla pace e alla sicurezza (art. 3, par. 2). Tra l'altro, il rispetto di tali Risoluzioni è stato ribadito nel Piano d'azione per i diritti umani e la democrazia (2015-2019) *Mantenere i diritti umani al centro dell'azione dell'UE* del 28 aprile 2015³⁰ che, del pari, contribuisce ad un approccio globale dell'UE teso a garantire la pace.

Nel secondo settore, invece, e cioè quello relativo alla prevenzione dei conflitti e alla costruzione della pace (art.4), il regolamento n. 230/2014 conferisce particolare importanza ad un'analisi dei rischi o delle minacce relativi all'eventuale scoppio di un conflitto, nonché

²⁷ Documento del Consiglio "Affari generali" dell'8 dicembre 2008 intitolato Attuazione della risoluzione 1325, rafforzata dalla risoluzione 1820 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, nell'ambito della PESD. Vedi, anche, Conclusioni del Consiglio "Affari generali" dell'8 dicembre 2008 sulla lotta alla violenza contro le donne, in particolare nel contesto della Politica europea di sicurezza e di difesa (PESD), e a tutte le forme di discriminazione nei loro confronti.

²⁸ Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite n. 1325 (2000) su "Donne e pace e sicurezza" approvata all'unanimità dal Consiglio di Sicurezza dell'ONU il 31 ottobre del 2000. È la prima in assoluto che menziona esplicitamente l'impatto della guerra sulle donne ed il contributo delle stesse nella risoluzione dei conflitti per una pace durevole. Quattro sono gli obiettivi che essa fissa: riconoscere il ruolo fondamentale delle donne nella prevenzione e risoluzione dei conflitti; prevedere una maggiore partecipazione nei processi di mantenimento della pace e della sicurezza nazionale; adottare una "prospettiva di genere"; formare il personale sui diritti delle donne. Tale provvedimento rafforza, estendendoli a tutte le Parti in conflitto e alle Parti "terze", importanti impegni derivanti dalla più ampia *Convention on the elimination of all forms of discrimination against women* (CEDAW), elaborata dalle Nazioni Unite e ratificata dall'Italia il 10 giugno 1985, quali la piena partecipazione delle donne nei processi decisionali a tutti i livelli, il ripudio della violenza contro le donne, l'esigenza della loro protezione e la valorizzazione delle loro esperienze. Essa delinea un vero e proprio sistema di obiettivi a garanzia della prevenzione, della partecipazione e protezione delle donne nei contesti di conflitto (paradigma delle 3"P"), rappresentando, ancora oggi, uno degli strumenti più efficaci per il riconoscimento del ruolo femminile attivo nella promozione della pace.

²⁹ Risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite n. 1820 (2008) sulla violenza sessuale contro civili nelle zone di conflitto. *Ivi* si sottolinea il fatto che la violenza sessuale, laddove praticata o incitata come tattica di guerra allo scopo di colpire in modo deliberato i civili o come parte di attacchi sistematici contro le popolazioni civili può esacerbare in modo significativo le situazioni di conflitto armato e impedire il ripristino di condizioni di pace e di sicurezza. Afferma che azioni concrete per prevenire e rispondere a tali atti di violenza sessuale possono contribuire in modo significativo al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

³⁰ Comunicazione congiunta al Parlamento europeo e al Consiglio – Piano d'azione per i diritti umani e la democrazia (2015-2019) *Mantenere i diritti umani al centro dell'azione dell'UE* del 28 aprile 2015, JOIN (2015) 16 final: «Rafforzare l'attuazione dell'approccio globale dell'UE per l'attuazione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite 1325 e 1820 sulle donne, la pace e la sicurezza e le relative risoluzioni di *follow up*, tenendo conto della revisione globale e dei problemi emergenti (lotta contro il terrorismo, l'estremismo violento e la tratta di esseri umani), migliorando la rendicontazione, adottando un piano strategico per ovviare allo squilibrio di genere nelle missioni e operazioni di PSDC e aumentando la partecipazione e il coordinamento con tutti gli Stati membri dell'UE, specialmente tramite la *task force* informale dell'UE sulla risoluzione 1325».

al rafforzamento delle missioni civili di stabilizzazione e di consolidamento dello Stato, al fine di prevenire l'insorgenza di situazioni di crisi³¹.

Al riguardo, il regolamento in questione apporta una significativa innovazione rispetto a quanto stabilito nel precedente (il 1717/2006), laddove compare un riferimento alla necessità di porre un freno all'utilizzo delle risorse naturali per il finanziamento dei conflitti e al conseguente sostegno ai sistemi di certificazione, quali il processo di Kimberley³², allo scopo di ostacolare tale prassi (art. 4, par. 1, lett. e). Pertanto, le misure di assistenza in tale ambito riguardano in special modo il trasferimento di competenze, lo scambio di informazioni, la formazione e la fornitura di servizi (art. 4, par. 2, lett. a).

Infine, in relazione al terzo settore coperto (art. 5) in cui l'Unione europea intende fornire assistenza tecnica e finanziaria, ossia il settore delle minacce globali alla pace, alla sicurezza internazionale e alla stabilità, appaiono degne di nota le misure previste dal regolamento 230/2014, atte a sostenere l'azione delle autorità giudiziarie e civili nella lotta al terrorismo³³ ed alla criminalità organizzata. In tal caso, pur in assenza di crisi, si ritiene comunque opportuno rafforzare la capacità di reazione per far fronte ad eventuali situazioni pre-crisi o post-crisi. In siffatta ipotesi, le azioni di assistenza si estendono ad un elevato numero di settori di intervento e, alla base, viene innanzitutto sottolineata l'importanza della cooperazione tra singoli Stati o organizzazioni internazionali e regionali (art. 5, par. 3, lett. a); in secondo luogo, appare determinante la necessità di potenziare la legislazione antiterrorismo, nonché l'applicazione del diritto finanziario, del diritto doganale e del diritto dell'immigrazione (art. 5, par. 3, lett. c)³⁴.

Con specifico riferimento alla lotta al terrorismo il regolamento si pone in linea con l'attenzione crescente conferita ad esso da parte dell'UE. Già la dichiarazione del Consiglio europeo del 25 marzo 2004 sulla lotta al terrorismo invitava ad integrare gli obiettivi di lotta al terrorismo nei programmi di assistenza esterna, mentre la strategia antiterrorismo dell'Unione europea, adottata dal Consiglio il 30 novembre 2005, esortava ad una maggiore cooperazione con i Paesi terzi e le Nazioni Unite in materia di antiterrorismo, come pure il

³¹ *Instrument contributing to Stability and Peace (IcSP), thematic Strategy Paper 2014-2020 e Multi-annual Indicative Programme 2014-2017*, relativamente alle misure di prevenzione prevede: «Promoting early warning and conflict-sensitive risk-analysis in policy-making and implementation; facilitating and building capacity in confidence-building, mediation, dialogue and reconciliation, with particular regard to emerging inter-community tensions; strengthening capacities for participation and deployment in civilian stabilization missions; improving post-conflict recovery, as well as post-disaster recovery with imminent threats to the political and security situation; assistance to curb use of natural resources to finance conflicts and to support compliance by stakeholders with initiatives, such as the Kimberley Process Certification Scheme, especially as regards implementation of efficient domestic controls on the production of, and trade in, natural resources».

³² Il Kimberley Process (KPCS) è un accordo di certificazione volto a garantire che i profitti ricavati dal commercio di diamanti non vengano usati per finanziare guerre civili. Tale processo è iniziato nel maggio del 2000 nel Sud Africa e i negoziati si sono conclusi il 5 novembre 2002 a Interlaken con l'adozione di un sistema internazionale di certificazione per i diamanti grezzi estratti e commercializzati legalmente, entrato in vigore l'1 gennaio 2003. Da allora, tutte le partite di diamanti grezzi esportate devono essere accompagnate da un certificato non falsificabile in cui si attesti che la spedizione non contiene diamanti insanguinati. Gli Stati che non applicano questo sistema di certificazione sono esclusi dal commercio di diamanti grezzi.

³³ In materia di terrorismo v. G. GUARINO, *Terrorismo e lotte di liberazione nazionale: la legge applicabile*, in *Riv. coop. giur.*, 2005, p. 1 ss.

³⁴ Al riguardo, le misure previste dall'*Instrument contributing to Stability and Peace (IcSP), thematic Strategy Paper 2014-2020 e Multi-annual Indicative Programme 2014-2017* sono: «Strengthening the capacity of law enforcement and judicial and civil authorities involved in the fight against terrorism, organised crime and all forms of illicit trafficking; addressing threats to critical infrastructure (i.e. international transport; energy operations and distribution infrastructure; electronic information and communication networks (cyber-security); ensuring an adequate response to major threats to public health, including sudden epidemics with a potential trans-national impact».

Consiglio nelle Conclusioni del 23 maggio 2011 sul rafforzamento dei legami tra la dimensione interna ed esterna dell'antiterrorismo. La lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata sono divenute, tra l'altro, le prime due priorità dell'Agenda europea sulla sicurezza del 28 aprile 2015³⁵, intesa quale agenda condivisa tra l'Unione e gli Stati membri, nella prospettiva di creare uno spazio di sicurezza interna dell'UE in cui le persone siano protette nel pieno rispetto dei diritti fondamentali³⁶.

Peraltro la stessa Corte di giustizia, proprio con riferimento al precedente regolamento 1717 del 2006, nella causa *Frontiere delle Filippine*, riconosceva espressamente che gli obiettivi della strategia antiterrorismo fossero parte integrante degli scopi da esso perseguibili³⁷.

In tale contesto è importante sottolineare come il regolamento 230/2014 dedichi una maggiore attenzione, rispetto al precedente regolamento 1717/2006, al fatto che le misure adottate nell'ambito della lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata debbano essere conformi al rispetto del diritto internazionale compreso il diritto internazionale umanitario.

L'art. 10 del regolamento prevede l'impegno della Commissione a garantire la tutela dei diritti umani, sia per quanto riguarda la prevenzione della tortura e dei trattamenti inumani e degradanti, sia per ciò che concerne il rispetto del giusto processo, specie tramite la tutela del diritto alla presunzione di innocenza, del diritto ad un processo equo e dei diritti della difesa (art. 10 par. 1). È, inoltre, previsto un potere di controllo, sempre ad opera della

³⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – Agenda europea sulla sicurezza, del 28 aprile 2015.

³⁶ Vedi, anche, le Conclusioni del Consiglio affari esteri del 9 febbraio 2015, ove il Consiglio ha condannato i recenti attacchi perpetrati da gruppi terroristici e da individui in Europa, Medio Oriente, Africa e Asia e ha ribadito il forte sostegno dell'UE alle pertinenti risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite (2170 e 2178), invitando tutti i Paesi ad adottare le necessarie misure per assicurarne la rapida attuazione nel pieno rispetto dei diritti umani e dello stato di diritto. Il Consiglio ha richiesto un'azione globale contro il terrorismo in linea con la strategia antiterrorismo dell'UE del 2005 e nel pieno rispetto del diritto internazionale, dei valori fondamentali e delle norme internazionali in materia di diritti umani. Sebbene la responsabilità primaria della lotta al terrorismo appartenga agli Stati membri, l'UE in quanto tale può fornire, a suo parere, un valore aggiunto in diversi modi. Le azioni intraprese nel settore della giustizia e degli affari interni devono essere integrate da iniziative di dialogo con i paesi terzi e sensibilizzazione rivolte all'esterno, specialmente nei paesi del Medio Oriente, dell'Africa settentrionale, del Sahel e del Golfo. Uno stretto coordinamento tra l'azione interna ed esterna, da un lato, e tra i pertinenti attori dell'UE e gli Stati membri dell'UE, dall'altro, accresceranno l'impatto degli sforzi comuni. Il Consiglio ritiene che occorra porre maggiormente l'accento sulla prevenzione del terrorismo, in particolare contrastando la radicalizzazione, sul reclutamento, l'equipaggiamento e il finanziamento del terrorismo, ed affrontare i fattori sottostanti, quali i conflitti, la povertà, la proliferazione delle armi e la fragilità statale, che favoriscono il fiorire di gruppi terroristici.

³⁷ Sentenza della Grande sezione della Corte di giustizia del 23 ottobre 2007, causa C-403/05, *Parlamento europeo c. Commissione delle Comunità europee*, in *Raccolta*, p. I-09045, par. 58: «(...) il regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 15 novembre 2006, n. 1717, che istituisce uno strumento per la stabilità (GU L 327, pag. 1), crea un aiuto comunitario, complementare rispetto a quello fornito grazie all'assistenza esterna, contribuendo in particolare alla prevenzione in materia di fragilità degli Stati interessati. Secondo il sesto 'considerando' di quest'ultimo regolamento, si deve tener conto della dichiarazione del Consiglio europeo 25 marzo 2004 sulla lotta contro il terrorismo, nella quale esso chiede che gli obiettivi della strategia antiterrorismo siano integrati nei programmi di assistenza esterna. Ai sensi dell'art. 4, n. 1, lett. a), di tale regolamento la Commissione è oramai abilitata a garantire la gestione dell'assistenza tecnica e finanziaria nell'ambito del potenziamento delle competenze delle autorità che partecipano alla lotta contro il terrorismo e la criminalità organizzata, accordando priorità, in particolare, alle misure di sostegno concernenti lo sviluppo e il potenziamento della legislazione antiterrorismo, del diritto doganale e del diritto dell'immigrazione».

Commissione, la quale “sorveglia attentamente” il rispetto degli obblighi a tutela del diritto internazionale in materia di diritti umani (art. 10, par. 3).

Infine, ulteriore settore che può costituire una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale è costituito dal possibile utilizzo di materiale chimico, biologico, radiologico o nucleare. Con l'intento di contrastare tale pericolo, il regolamento prevede misure volte a promuovere le attività di ricerca civile, oltre che a potenziare le prassi di sicurezza, relativamente agli edifici dove sono conservati tali materiali. Inoltre, appare importante rafforzare i controlli da parte delle autorità civili sui traffici illeciti di materiali chimici, biologici, radiologici o nucleari, nonché sviluppare misure efficaci che permettano di affrontare eventuali emergenze o catastrofi (art. 5, par. 4).

4. *Modalità di finanziamento*

Definite le “tipologie di assistenza dell'Unione” (come risultano denominate nel titolo II), il regolamento 230/2014, nel titolo III dedicato a “Programmazione e attuazione”, contempla diverse forme di finanziamento in base all'azione stabilita³⁸.

In particolare, rilevano le misure di assistenza straordinaria che l'Unione europea può adottare di fronte ad una situazione di crisi. Queste rispondono a specifici requisiti, ovvero devono rientrare nel campo di applicazione generale del regolamento e nell'ambito degli obiettivi relativi ad una situazione di crisi; devono avere una durata limitata di diciotto mesi, eventualmente prorogabile fino a sei mesi per due volte, ma non estendibili oltre i trenta mesi; devono essere di norma ammissibili al finanziamento nell'ambito di altri strumenti di assistenza esterna dell'Unione, ma a causa della necessità di risposta rapida³⁹ possono essere adottate in virtù del regolamento (art. 3, par. 3). In caso di crisi e conflitti prolungati è prevista poi una seconda misura per non più di 18 mesi (con un totale di 36 mesi).

Sono, altresì, contemplati dei poteri di controllo da parte del Consiglio e del Parlamento europeo su tali misure di assistenza straordinarie. In particolare, la Commissione ha il dovere di informazione preventiva nei confronti del Consiglio relativamente alla natura, agli obiettivi e agli importi finanziari delle suddette misure, nonché su eventuali modifiche da apportare. Inoltre, al massimo entro tre mesi dalla loro

³⁸ L'art. 2, co. 5 precisa che le attività rientranti nell'ambito di applicazione del regolamento (CE) n. 1257/96 del Consiglio del 20 giugno 1996 relativo all'aiuto umanitario, in *GUCE* L 163 del 2 luglio 1996, p. 1 ss. e della decisione (UE) n. 1313/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 su un meccanismo unionale di protezione civile, in *GUUE* L 347 del 20 dicembre 2013, p. 924 ss. che sono ammesse a beneficiare dei finanziamenti a norma di detti atti non sono finanziate dal presente regolamento.

³⁹ Al riguardo v. regolamento (CE) n. 381/2001 del Consiglio, del 26 febbraio 2001 che istituisce il meccanismo di reazione rapida, in *GUCE* L 57 del 27 febbraio 2001, pp. 5-9. Si tratta di un meccanismo che consente all'Unione di agire con urgenza per rispondere in modo rapido, efficace e flessibile a situazioni di emergenza o di crisi o a minacce di crisi; in particolare, permette mediante *iter* decisionali accelerati, di mobilitare ed impegnare rapidamente risorse finanziarie specifiche. Esso può essere attivato nei paesi beneficiari interessati in situazioni di crisi reali o potenziali, quando sono minacciati l'ordine pubblico, la sicurezza e l'incolumità delle persone, in una situazione che rischia di degenerare in conflitto armato o minacci di destabilizzare il paese e se questa situazione è tale da compromettere i benefici delle politiche e dei programmi di assistenza e di cooperazione, alla loro efficacia e/o alle condizioni di buona esecuzione. Sul punto v. C. LAVALLÉE, *From the Rapid Reaction Mechanism to the Instrument for Stability: The Empowerment of the European Commission in Crisis Response and Conflict Prevention*, in *Jour. Contemp. Eur. Res.*, 2013, p. 372 ss.

adozione, essa è tenuta ad inviare una relazione al Parlamento europeo e al Consiglio, per informare tali istituzioni sul contesto e sulla motivazione di tale misura. Per ciò che concerne, invece, le misure di finanziamento degli altri due settori presi in considerazione dal regolamento, esse sono stabilite tramite programmi indicativi pluriennali che assegnano i finanziamenti in base alle esigenze delle regioni considerate, secondo quanto affermato nei documenti di strategia tematici, redatti grazie alla collaborazione tra l'Unione europea e gli Stati o le regioni interessate. A tal riguardo si segnala il documento di strategia tematico 2014-2020 che, unitamente al programma indicativo pluriennale⁴⁰, dà priorità ai Paesi vicini, per creare una zona condivisa di prosperità, sicurezza e libertà, ponendo l'accento sul multilateralismo⁴¹. Esso dettaglia gli obiettivi, i settori di cooperazione e la portata dell'assistenza, basandosi, tra l'altro, sull'esperienza passata, alla stregua del regolamento precedente; mira ad essere specifico, ma senza essere troppo prescrittivo, al fine di consentire una sufficiente flessibilità per la futura individuazione di progetti concreti nel quadro dei corrispondenti programmi di azione annuali.

Ivi un elemento importante nella programmazione di suddette misure di finanziamento riposa sulla stretta consultazione tra Unione europea e Stati membri, per assicurare la necessaria (e sempre deficitaria) coerenza e complementarità tra le rispettive attività di cooperazione (art. 8), fornendo un supporto tecnico-finanziario ai Paesi terzi, allorché gli altri strumenti di assistenza esterna si rivelino inadeguati⁴².

Un ulteriore aspetto positivo da rimarcare è rappresentato dalla conferma del potenziamento del ruolo svolto dal Parlamento europeo all'interno delle procedure previste dal regolamento 230/2014. Oltre ai già citati poteri di controllo sulle misure di assistenza straordinaria, in esso si sottolinea, infatti, come la Commissione e il Servizio europeo per l'azione esterna⁴³, debbano avere uno scambio di informazioni con il Parlamento europeo.

È, inoltre, ricordato il diritto di accesso ai documenti, attribuito al Parlamento, allo scopo di esercitare l'attività di controllo prevista dal regolamento 182/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio⁴⁴, relativo alle modalità di controllo da parte degli Stati membri

⁴⁰ *Instrument contributing to Stability and Peace (IcSP), thematic Strategy Paper 2014-2020 e Multi-annual Indicative Programme 2014-2017*, cit.

⁴¹ Vedi *Instrument contributing to Stability and Peace (IcSP), thematic Strategy Paper 2014-2020 e Multi-annual Indicative Programme 2014-2017* sul multilateralismo: «Cooperation under the IcSP should also contribute to the overarching EU objective of promoting effective multilateralism. This is particularly relevant for IcSP assistance, since it largely focuses on global and trans-regional threats that can only be effectively addressed through enhanced international cooperation. Whenever there is a multilateral 'added value', the implementation of IcSP cooperation in partnership with the UN and/or other relevant international organizations should be considered. Whenever applicable, the IcSP should also contribute to promoting and ensuring compliance with relevant UN and other international instruments and standards in the areas it provides support».

⁴² M.E. BARTOLONI, *Politica estera e azione esterna*, cit., p. 120 ss.

⁴³ Decisione (UE) n. 427/2010 del Consiglio del 26 luglio 2010 che fissa l'organizzazione e il funzionamento del Servizio europeo per l'azione esterna. Come è noto il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) è il corpo diplomatico dell'Unione europea, che sostiene il responsabile degli affari esteri dell'UE nella conduzione della politica estera e di sicurezza. Tra le principali attività condotte figurano: il ripristino della pace, mediante un sostegno politico, economico e pratico (come, ad esempio, nei Balcani occidentali dopo lo sfaldamento dell'ex Jugoslavia); missioni civili e militari per rafforzare la sicurezza nel mondo, nell'ambito della politica comune di sicurezza e difesa English; il mantenimento di relazioni amichevoli con i paesi confinanti, attraverso la politica europea di vicinato; l'erogazione di aiuti allo sviluppo e aiuti umanitari, la risposta alle crisi, la lotta ai cambiamenti climatici e la tutela dei diritti dell'uomo.

⁴⁴ In base al primo la PESC assicura, infatti, che l'Unione disponga di una capacità operativa ricorrendo a mezzi di carattere civile e militare di cui può avvalersi in missioni al suo esterno per garantire il

dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione.

In tale ambito, appare, quindi, importante quanto affermato nella Dichiarazione della Commissione europea relativa al dialogo strategico con il Parlamento, annessa al regolamento in esame, in cui si sottolinea come la Commissione, prima di stabilirne la programmazione, debba presentare al Parlamento europeo i documenti relativi alle problematiche delle diverse regioni e alle eventuali possibilità di intervento, dovendo prendere in considerazione la posizione espressa da tale istituzione. Inoltre, la Commissione dovrà consultare il Parlamento in occasione del riesame intermedio e in merito a qualsiasi revisione dei documenti di programmazione durante l'intero periodo di validità del regolamento. D'altra parte siffatto ampliamento delle competenze del Parlamento europeo nei processi decisionali appare in linea con la riforma dei Trattati istitutivi avvenuta a Lisbona ed è da valutare positivamente, nella prospettiva di una maggiore democraticità dell'Unione europea anche in ambito PESC.

5. *Considerazioni conclusive*

Come si diceva, l'Unione europea ambisce a svolgere un ruolo chiave nel processo volto a garantire la pace e la stabilità a livello internazionale, nonché a prevenire i conflitti e a creare i presupposti per uno sviluppo sostenibile globale. A tal fine è orientata l'azione esterna dell'Unione, la quale, pertanto, investe numerose materie, come la sicurezza e la difesa, l'aiuto allo sviluppo, la cooperazione con i Paesi terzi, i rapporti con le organizzazioni internazionali⁴⁵, oltre che l'aiuto umanitario e l'applicazione della clausola di solidarietà *ex art.* 222 TFUE.

Il regolamento in oggetto costituisce appunto uno degli strumenti di sostegno diretto alla politica estera dell'Unione, che si estende al suo interno anche alla politica di sicurezza e di difesa comune (PESD), la cui autonomia è stata rafforzata con il Trattato di Lisbona, in particolare tramite gli artt. 42 e 43 del TUE⁴⁶.

La PESC implica un connubio ed una stretta interrelazione fra aspetti civili e militari, affinché l'Unione fornisca all'esterno una risposta coesa e coerente, in conformità dell'impegno contenuto nel par. 3 dell'art. 21 del TUE ad assicurare «la coerenza⁴⁷ tra i vari settori dell'azione esterna e tra questi e le altre politiche»⁴⁸.

mantenimento della pace, la prevenzione dei conflitti e il rafforzamento della sicurezza internazionale: mezzi che sono individuati, nello specifico, all'art. 43 del TUE.

⁴⁵ Al riguardo v. Decisione congiunta della Commissione europea e dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza relativa alla partecipazione dell'Unione europea a varie organizzazioni di cooperazione per la prevenzione e la lotta contro il terrorismo, Bruxelles, 27.8.2015, JOIN/2015/032 final.

⁴⁶ Regolamento (UE) n. 182/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2011 che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione, in *GUCE* L 55/13 del 28 febbraio 2011, pp. 13-18.

⁴⁷ Circa la coerenza v. *Instrument contributing to Stability and Peace (IcSP), thematic Strategy Paper 2014-2020 e Multi-annual Indicative Programme 2014-2017*: «Consistency will be sought at three levels. Firstly, with regard to overall EU external action and in particular with the CFSP, including CSDP crisis management missions and actions in the field of disarmament and non-proliferation. Secondly, with regard to development policy, particularly when IcSP programmes will involve or otherwise impact on developing countries, in order to ensure policy coherence for development. Thirdly, consistency will also be sought with regard to the internal security policy of the EU, notably the Internal Security Strategy and the EU Policy Cycle on Serious and Organized Crime, in order to make an effective contribution towards enhanced internal/external security policy consistency».

Ma fino a che punto l'azione esterna dell'Unione può configurarsi come tale, senza risultare frammentata, con l'aggravante determinata dalla perdurante dimensione intergovernativa?

Oltretutto, allo stato attuale del diritto dell'Unione, la PESC resta soggetta a norme e procedure specifiche in conformità dell'art. 24, par. 1, co. 2, TUE, laddove tali atti adottati nell'ambito della PESC sfuggono al controllo giurisdizionale della Corte⁴⁹, anche se il Trattato di Lisbona ha fatto evolvere, in una certa misura, l'ambito della competenza del giudice di Lussemburgo nel settore della PESC⁵⁰.

La sicurezza, del resto, come ribadito in ultimo dalla Comunicazione congiunta al Parlamento europeo e al Consiglio *Potenziare le capacità per promuovere sicurezza e sviluppo - Consentire ai partner di prevenire e gestire le crisi* del 28 aprile 2015, «è uno dei prerequisiti dello sviluppo»⁵¹ e «senza sviluppo ed eliminazione della povertà non sarà possibile una pace duratura»⁵². Orbene al momento di decidere le priorità di cooperazione strategica di tale

⁴⁸ V. la previsione contenuta nel n. 2 dello stesso par. 3 laddove esso recita «Il Consiglio e la Commissione, assistiti dall'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, garantiscono tale coerenza e cooperano a questo fine».

Vedi, al riguardo, Conclusioni dell'Avvocato generale Niilo Jääskinen, presentate il 21 maggio 2015, in causa C-439/13 P, *Elitaliana spa c. Eulex Kosovo*, punto 18 e ss.

⁴⁹ Al riguardo, cfr. il parere n. 2/13 della Corte di giustizia (Seduta Plenaria) del 18 dicembre 2014, ECLI:EU:C:2014:2454, in *GUUE* C-65 del 23 febbraio 2015, p. 2. Con tale opinione la Corte di giustizia, nel pronunciarsi sull'incompatibilità del progetto di accordo di adesione rispetto al diritto dell'Unione europea, ha addotto, tra i motivi, un rilievo relativo alla PESC. Precisamente, la Corte ha osservato che taluni atti adottati nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune sono sottratti al controllo giurisdizionale della Corte di giustizia in virtù del diritto dell'Unione europea, ma in seguito all'adesione, il controllo giurisdizionale su atti, azioni od omissioni inerenti alla PESC – e sottratti alla competenza della Corte di giustizia – potrebbe essere, “paradossalmente”, effettuato dalla Corte di Strasburgo, chiamata a valutarne la conformità rispetto alla CEDU. Invece, per i giudici di Lussemburgo, in tale settore la Corte EDU non potrebbe verificare la compatibilità con la CEDU di atti, azioni ed omissioni delle Istituzioni europee per il semplice fatto che tale potere – fatte salve le eccezioni di cui al par. 2 dell'art. 275 TFUE – esula dalle attribuzioni della Corte di giustizia. Sul punto v. da ultima D. FANCIULLO, *Il Parere 2/13 della Corte di Giustizia: la novissima quaestio dell'adesione dell'Unione europea alla CEDU*, in *Federalismi.it, Focus Human Rights*, 3 aprile 2015, in part. p. 22 ss.

⁵⁰ Conclusioni dell'Avvocato Generale Niilo Jääskinen, presentate il 21 maggio 2015, cit., punto 24 e ss: «In primo luogo, la Corte si è esplicitamente vista conferire una competenza in relazione a taluni atti rientranti nella PESC; ciò ha messo fine all'approccio che prevaleva in precedenza, di esclusione del controllo giurisdizionale in tale settore. In tal senso, l'articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, TUE prevede che, per quanto riguarda le disposizioni dei trattati che disciplinano la PESC, la Corte è unicamente competente a controllare il rispetto dell'articolo 40, nonché la legittimità di talune decisioni previste all'articolo 275, secondo comma, TFUE. Ai sensi di quest'ultima disposizione, la Corte è segnatamente competente a pronunciarsi sui ricorsi, proposti secondo le condizioni di cui all'articolo 263, quarto comma, TFUE, riguardanti il controllo della legittimità delle decisioni che prevedono misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche adottate dal Consiglio in base al titolo V, capo II, del Trattato UE. In secondo luogo, l'articolo 40 TUE può essere letto nel senso di conferire esplicitamente alla Corte il compito di garantire la delimitazione fra la PESC, da un lato, e le politiche e le procedure rientranti nel Trattato FUE, dall'altro, allorché esso stabilisce che l'attuazione della PESC lascia impregiudicata l'applicazione degli articoli da 3 TFUE a 6 TFUE. La novità di tale disposizione rispetto al vecchio articolo 47 TUE (nella sua versione antecedente al Trattato di Lisbona) risiede nel fatto che l'«obbligo di non incidenza» opera nei due sensi, in quanto è inteso sia a ‘proteggere’ le politiche dell'Unione da un'eventuale sovrapposizione con i meccanismi della cooperazione intergovernativa, sia a ‘proteggere’ la PESC contro eventuali effetti simili delle politiche dell'Unione. In terzo luogo, occorre sottolineare l'importanza dei principi costituzionali che si impongono alle istituzioni dell'Unione allorché esse operano nell'ambito dell'azione esterna, e la cui osservanza deve essere verificata dalla Corte».

⁵¹ Doc. 15895/03 del Consiglio, *Strategia europea in materia di sicurezza*, 8.12.2003.

⁵² Doc. 15097/07 del Consiglio, *Sicurezza e sviluppo - Conclusioni del Consiglio e dei Rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio*, 20 novembre 2007. Relazione del Parlamento europeo

regolamento, il loro impatto sulla “sicurezza umana” è stato, quindi, un fattore determinante⁵³.

Il 2015 è, come noto, il primo anno europeo dedicato all'azione esterna dell'Unione europea e al suo ruolo nel mondo, per rimarcare l'impegno dell'Europa ad eliminare la povertà a livello mondiale e stimolare un maggior numero di cittadini europei ad interessarsi e sentirsi partecipi dello sviluppo. Il 2015 è anche l'anno in cui si era concordato di raggiungere gli Obiettivi di sviluppo del Millennio stabiliti durante il summit delle Nazioni Unite del 2000.

Esso è, dunque, sia una scadenza che un nuovo inizio sul futuro quadro globale per l'eliminazione della povertà e lo sviluppo sostenibile laddove creare e promuovere condizioni politiche, sociali ed economiche atte a favorire la stabilità appare indispensabile per la sicurezza di un Paese ed è condizione preliminare per il suo sviluppo⁵⁴. Tale collegamento è di fondamentale importanza per massimizzare l'efficacia dell'azione esterna dell'UE: oltre a stabilizzarsi, il Paese potrà, infatti, contribuire in modo costruttivo alla pace, alla stabilità e alla prevenzione delle crisi nella sua regione⁵⁵.

Non a caso la Commissione ha adottato la già citata Agenda per contrastare le minacce alla sicurezza interna dell'UE, muovendo dalla constatazione che, negli ultimi anni, sono emerse nuove minacce complesse, che hanno accentuato la necessità di ulteriori sinergie e di una cooperazione più stretta a tutti i livelli.

Ad essa si aggiunge, tra l'altro, l'Agenda europea sulla migrazione del 13 maggio 2015⁵⁶ che combina la politica interna ed estera, sfruttando al meglio agenzie e strumenti dell'UE e coinvolgendo tutti gli attori: Stati membri, istituzioni UE, organizzazioni internazionali, società civile, autorità locali e Paesi terzi per far fronte ad una situazione definita “drammatica” dal Consiglio europeo nella riunione straordinaria del 23 aprile 2015⁵⁷.

Ad ogni modo, nell'attesa della I relazione che presenterà la Commissione al PE e al Consiglio (a decorrere dal 2015) per valutare i progressi compiuti nell'attuazione delle misure relative all'assistenza finanziaria esterna dell'UE (art. 16 del regolamento 236/2014) sono opportune alcune brevi considerazioni di sintesi.

Anzitutto il regolamento 230/2014, teleologicamente orientato alla realizzazione degli obiettivi di *conflict prevention*, *crisis management* e *peace building*, si inserisce in un più generale sforzo di razionalizzazione del complesso degli strumenti finanziari dell'azione

(A8-0039/2015) sulla relazione annuale dell'Alto rappresentante dell'Unione europea per gli affari esteri e la politica di sicurezza al Parlamento europeo (2014/2219(INI)), 3.3.2015.

⁵³ *Instrument contributing to Stability and Peace (IcSP), thematic Strategy Paper 2014-2020 e Multi-annual Indicative Programme 2014-2017*, cit., p. 7.

⁵⁴ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni un partenariato mondiale per l'eliminazione della povertà e lo sviluppo sostenibile dopo il 2015, del 5 febbraio 2015 /* COM/2015/044 final */. Vedi, anche, la Risoluzione per un approccio sostenibile dell'UE in materia di migrazione, in GU C 313 del 22.9.2015, pp. 1-4.

⁵⁵ Per contrastare la crisi in atto, vedi anche Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 5 marzo 2014, Bilancio della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, COM(2014) 130 final.

⁵⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, Consiglio, Comitato economico e sociale e Comitato delle regioni del 13 maggio 2015 Agenda europea sulla migrazione.

⁵⁷ Di essa si prende concretamente atto nella Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio del 14 ottobre 2015 “Gestire la crisi dei rifugiati: stato di attuazione delle azioni prioritarie intraprese nel quadro dell'agenda europea sulla migrazione”, Bruxelles, COM(2015) 510 final.

esterna dell'UE. Esso codifica l'“esperienza” pregressa e, prendendo le mosse dai verificati limiti nel rispetto dei principi della complementarità e coerenza, si pone in stretto collegamento con gli altri interventi previsti nei coevi regolamenti n.ri 231/2014⁵⁸, 232/2014⁵⁹, 233/2014⁶⁰, 234/2014⁶¹ e 235/2014⁶² e, più in generale, con le altre politiche dell'UE, come *guidelines* nell'azione esterna dell'UE.

Siffatta coerenza si estende anche nel porre le azioni finanziabili in stretto collegamento con le attività realizzate da altre organizzazioni internazionali, intese come *interlocking institutions*.

Giova, inoltre, segnalare come il regolamento 230/2014 si fondi su di una programmazione unitaria coerente con le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'UE, finalizzate ad utilizzare le risorse disponibili con la massima efficienza e con l'obiettivo di ottimizzare l'impatto dell'azione esterna.

In una Comunicazione della Commissione ormai risalente si sottolineava che «l'Unione europea può contribuire in maniera tangibile alla costruzione della pace e della stabilità nel mondo, non solo perché è uno dei principali attori sulla scena internazionale e il principale donatore di aiuti al mondo, ma soprattutto perché è nata essa stessa da una guerra, essa stessa è un grande progetto di prevenzione dei conflitti»⁶³.

Alla luce di siffatte considerazioni, non ci resta, dunque, che concludere con un interrogativo che, in questo momento, è soprattutto un auspicio: siffatto regolamento, la cui “*raison d'être*” è - come si dichiara nello Strategy Paper 2014/2020 - quella di «*address those conflict, peace and security issues having an impact on development or other cooperation policies of the EU*»⁶⁴, potrà costituire un utile strumento a disposizione dell'UE per contribuire «all'avanzamento della pace, della riconciliazione, della democrazia e dei diritti umani in Europa»⁶⁵?

⁵⁸ Regolamento (UE) n. 231/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 marzo 2014 che istituisce uno strumento di assistenza preadesione (IPA II), in *GUUE* L 77/11 del 15 marzo 2014.

⁵⁹ Regolamento (UE) n. 232/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2014 che istituisce uno strumento europeo di vicinato, in *GUUE* L 77/27 del 15 marzo 2014, pp. 27-43.

⁶⁰ Regolamento (UE) n. 233/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2014 che istituisce uno strumento per il finanziamento della cooperazione allo sviluppo per il periodo 2014-2020, in *GUUE* L 77 del 15 marzo 2014, pp. 44-76.

⁶¹ Regolamento (UE) n. 234/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 marzo 2014 che istituisce uno strumento di partenariato per la cooperazione con i paesi terzi, in *GUUE* L 77/77 del 15 marzo 2014.

⁶² Regolamento (UE) n. 235/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 marzo 2014 che istituisce uno strumento finanziario per la promozione della democrazia e i diritti umani nel mondo, in *GUUE* L 77 del 15 marzo 2014, pp. 85-94.

⁶³ Comunicazione della Commissione Prevenzione dei conflitti: iniziativa della Commissione per migliorare la capacità di intervento civile dell'UE, IP/01/560, Bruxelles, 11 aprile 2001.

⁶⁴ *Instrument contributing to Stability and Peace (IcSP), thematic Strategy Paper 2014-2020 e Multi-annual Indicative Programme 2014-2017*, cit., p. 5.

⁶⁵ Così recitava la motivazione con cui le è stato conferito il Nobel per la pace nel 2012. Il comitato norvegese per il premio Nobel ha motivato la sua decisione sottolineando la funzione di stabilizzazione svolta dall'UE nel trasformare la maggior parte dell'Europa da un continente di guerra in un continente di pace. Secondo il comitato l'UE si è distinta soprattutto per il suo impegno a favore della pace e della riconciliazione, della democrazia e dei diritti umani.