POLITICA DI SVILUPPO: CENNI GENERALI

La presente nota tematica illustra la politica di sviluppo dell'UE, che è al centro delle sue politiche esterne. La nota delinea il ruolo della politica di sviluppo dell'UE nell'affrontare le sfide globali, descrive in che modo tale politica contribuisce all'attuazione dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile e sottolinea la sua importanza negli sforzi per ridurre e, in definitiva, eliminare la povertà. Inoltre, presenta la posizione dell'UE quale maggiore fornitore mondiale di aiuti allo sviluppo e introduce i principi fondamentali, la base giuridica e gli strumenti che orientano la sua azione.

BASE GIURIDICA

— Articolo 21, paragrafo 1, del trattato sull'Unione europea (TUE): mandato generale e principi guida nell'ambito della cooperazione allo sviluppo dell'Unione europea;

— Articolo 4, paragrafo 4, e articoli da 208 a 211 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE);

— Articoli da 312 a 316 TFUE: questioni di bilancio;

— Accordo di Samoa, la cui attuazione provvisoria ha avuto inizio nel gennaio 2024. L'accordo, che entrerà in vigore previa approvazione del Parlamento europeo e ratifica delle parti, ossia tutti gli Stati membri dell'UE e almeno due terzi dei membri dell'Organizzazione degli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (OSACP), sostituisce l'accordo di Cotonou.

OBIETTIVI

La politica di sviluppo dell'UE persegue gli obiettivi seguenti:

— ridurre e, in definitiva, eliminare la povertà;

— promuovere uno sviluppo economico, sociale e ambientale sostenibile;

— promuovere e difendere i diritti umani, la democrazia e lo Stato di diritto;

— conseguire la parità di genere;

— sostenere la pace, la stabilità e società inclusive;

— affrontare le sfide ambientali e climatiche.

QUADRO POLITICO

L'UE sostiene i paesi in via di sviluppo promuovendo lo sviluppo sostenibile e la stabilità. A lungo termine, la politica di sviluppo si propone di eliminare la povertà, obiettivo che è stato al centro delle politiche esterne dell'UE sin dall'istituzione del Fondo europeo di sviluppo (FES) nell'ambito del trattato di Roma del 1957. Il FES è stato istituito per sostenere relazioni privilegiate con le ex colonie nelle regioni dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico. Dal 1º gennaio 2021 l'assistenza allo sviluppo dell'UE è fornita attraverso l'ampio strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione

internazionale NDICI-Europa globale (cfr. dettagli in appresso). In tale strumento sono confluiti diversi precedenti strumenti di finanziamento esterno dell'UE, tra cui il FES.

L'UE, insieme ai suoi Stati membri, è il maggior donatore mondiale di aiuto pubblico allo sviluppo (APS), con un contributo pari a 88,7 miliardi di EUR in termini di APS nel 2024. La cooperazione allo sviluppo è una competenza concorrente dell'UE: l'Unione può condurre una politica comune di sviluppo, purché non impedisca agli Stati membri di esercitare le loro competenze in materia. Il livello di cooperazione è tale che le agenzie di sviluppo degli Stati membri spesso attuano i programmi finanziati dall'UE.

Dal 2005 l'Unione è impegnata a favore della coerenza delle politiche per lo sviluppo (CPS), il che significa che è tenuta a integrare gli obiettivi di sviluppo in tutte le sue politiche che interessano i paesi in via di sviluppo. Nel 2009 tale impegno è stato raggruppato in cinque settori: 1) commercio e finanza; 2) affrontare i cambiamenti climatici; 3) garantire la sicurezza alimentare globale; 4) trasformare la migrazione in uno strumento per lo sviluppo; e 5) rafforzare i legami e le sinergie tra sicurezza e sviluppo nel contesto di un programma globale di costruzione della pace. Una relazione della Commissione, prima con cadenza biennale, poi divenuta meno frequente, registra i progressi dell'Unione in materia di CPS; la più recente è stata pubblicata nel gennaio 2019. Dal 2010 la commissione per lo sviluppo del Parlamento europeo ha un relatore permanente per la CPS. Tale incarico è ricoperto attualmente da Erik Marquardt (Verdi/Alleanza libera europea, Germania). Nel marzo 2023 il Parlamento ha approvato una risoluzione sulla CPS che invita la Commissione, il Servizio europeo per l'azione esterna e gli Stati membri a intensificare gli sforzi a favore della CPS. Sottolineando che la CPS deve rimanere un elemento chiave delle relazioni esterne dell'UE, il Parlamento ha chiesto alla Commissione di chiarire la sua applicazione nel contesto degli obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS).

Gli aiuti allo sviluppo sono una risorsa limitata. Per tale motivo, l'UE si impegna a garantire l'efficacia degli aiuti e promuove relazioni strette con i paesi partner nella programmazione e attuazione delle azioni di sviluppo. Il "codice di condotta in materia di divisione dei compiti nell'ambito della politica di sviluppo" del 2007 e il "quadro operativo sull'efficacia degli aiuti" del 2011 sono stati entrambi adottati dall'UE a questo scopo. Tali sforzi sono in linea con le azioni internazionali in risposta alla dichiarazione di Parigi dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici del 2005, che promuove cinque concetti chiave in materia di aiuti allo sviluppo: la titolarità delle strategie di sviluppo da parte dei paesi in via di sviluppo, l'allineamento dei paesi donatori alle strategie definite a livello locale, l'armonizzazione degli aiuti internazionali allo sviluppo, il monitoraggio dei risultati e la responsabilità reciproca dei donatori e dei partner per quanto riguarda i risultati in materia di sviluppo. Il quadro internazionale per l'efficacia degli aiuti è stato sottoposto a revisioni, nel quadro del programma d'azione di Accra (2008) e del partenariato di Busan per un'efficace cooperazione allo sviluppo (2011). Dopo l'adozione degli OSS delle Nazioni Unite, sono stati assunti ulteriori impegni nel documento finale di Nairobi (2016).

A. L'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile

L'UE ha partecipato attivamente all'elaborazione dell'Agenda 2030, che istituisce un nuovo paradigma globale per contribuire a eliminare la povertà e conseguire uno sviluppo sostenibile e include i principi "non lasciare indietro nessuno" e "rispondere

in primo luogo alle esigenze delle persone più in difficoltà". Approvata a New York nel settembre 2015, l'Agenda fa seguito agli obiettivi di sviluppo del millennio con una nuova serie di 17 OSS in ambito economico, sociale, ambientale e di governance da conseguire entro il 2030. Nel 2019 l'Unione e i suoi Stati membri hanno presentato per la prima volta una relazione di sintesi congiunta al Forum politico ad alto livello delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile. Il documento è incentrato sulle azioni dell'UE volte a conseguire gli obiettivi dell'Agenda 2030 e sarà pubblicato con cadenza quadriennale. Nel luglio 2023 l'UE ha presentato la sua prima revisione volontaria sull'attuazione dell'Agenda 2030 in occasione del Forum politico di alto livello delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile.

B. Nuovo consenso europeo in materia di sviluppo e programma di cambiamento dell'UE

In seguito all'approvazione dell'Agenda 2030, l'UE ha concordato una versione riveduta del consenso europeo in materia di sviluppo del 2005. Il nuovo consenso definisce i principi fondamentali degli OSS e un approccio che guiderà il perseguimento di tali obiettivi da parte dell'UE e dei suoi Stati membri nei confronti dei paesi in via di sviluppo. Pur concentrandosi principalmente sulla politica di sviluppo, il consenso interessa anche le azioni condotte attraverso altre politiche, applicando nel contempo il principio della CPS. L'eliminazione della povertà rimane l'obiettivo principale della politica di sviluppo dell'UE. Il consenso è stato firmato il 7 giugno 2017 dal Presidente del Parlamento europeo, dal primo ministro di Malta a nome del Consiglio dell'UE e degli Stati membri, dal Presidente della Commissione e dall'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza/vicepresidente della Commissione. Il Parlamento ha espresso un punto di vista critico sugli sforzi dell'UE per conseguire gli OSS entro il 2030, in particolare alla luce del fatto che la pandemia di COVID-19, l'invasione dell'Ucraina da parte della Russia e altre crisi hanno vanificato alcuni dei progressi compiuti a partire dal 2015. Il Parlamento ha ripetutamente invitato la Commissione a intensificare gli sforzi e ad assumere un ruolo guida più incisivo a livello mondiale negli sforzi per conseguire gli OSS, da ultimo in una risoluzione del 2025 sull'attuazione e la realizzazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile in vista del Forum politico di alto livello del 2025.

La comunicazione della Commissione del 2016 dal titolo "Il futuro sostenibile dell'Europa: prossime tappe — L'azione europea a favore della sostenibilità" integra gli obiettivi di sviluppo sostenibile nel quadro strategico europeo e nelle attuali priorità dell'UE. Guardando oltre i suoi confini, l'UE ha rinnovato l'obiettivo di destinare lo 0,7 % del suo reddito nazionale lordo (RNL) agli aiuti allo sviluppo, ora entro il 2030 e con una componente per i paesi meno sviluppati pari allo 0,15-0,20 % dell'RNL. Ciò riflette gli impegni assunti nel quadro del programma d'azione di Addis Abeba sul finanziamento dello sviluppo (concordato in occasione di una conferenza delle Nazioni Unite nel 2015) ed è parte integrante dell'Agenda 2030. Nel 2023 l'APS collettivo dell'UE (proveniente dall'UE e dai suoi Stati membri) è stato pari allo 0,57 % dell'RNL dell'Unione.

C. Quadro legislativo e finanziario

L'approccio dell'UE al finanziamento dell'azione esterna (vedasi la tabella in appresso) è cambiato a seguito della creazione dello strumento NDICI-Europa globale. A seguito della proposta di regolamento che istituisce tale strumento, presentata dalla

Commissione il 14 giugno 2018, e dei successivi tre anni di negoziati con il Consiglio e il Parlamento, il regolamento che istituisce lo strumento NDICI–Europa globale è entrato in vigore il 14 giugno 2021, con effetto retroattivo dal 1º gennaio 2021. Il 17 luglio 2025 la Commissione ha pubblicato la sua proposta relativa allo strumento destinato a sostituire l'NDICI: lo strumento Europa globale.

Oltre a essere un'importante innovazione, l'NDICI–Europa globale è attualmente il principale strumento finanziario per l'azione esterna dell'UE, con una dotazione complessiva di 79,5 miliardi di EUR per il periodo 2021–2027. Lo strumento semplifica l'architettura dei finanziamenti esterni dell'UE (mediante una fusione dei programmi precedenti, tra cui lo strumento di cooperazione allo sviluppo, lo strumento europeo di vicinato, lo strumento di partenariato, lo strumento europeo per la democrazia e i diritti umani, il Fondo europeo per lo sviluppo sostenibile e lo strumento inteso a contribuire alla stabilità e alla pace). Lo strumento abbraccia la cooperazione con tutti i paesi terzi, a eccezione dei paesi legati al processo di preadesione all'UE, dei territori d'oltremare e dei territori rientranti nell'ambito di applicazione di programmi geografici.

L'NDICI–Europa globale si articola intorno a tre pilastri fondamentali:

1. il pilastro geografico, consistente in programmi destinati ai paesi del vicinato europeo (orientale e meridionale), all'Africa subsahariana, all'Asia e al Pacifico, alle Americhe e ai Caraibi. Tali programmi sono incentrati, oltre alle altre questioni trasversali, su settori di cooperazione quali la buona governance, l'eliminazione della povertà, la migrazione, l'ambiente e i cambiamenti climatici, la crescita e l'occupazione, la sicurezza e la pace. La maggior parte dei fondi di NDICI–Europa globale è destinata a questo pilastro;
2. il pilastro tematico, costituito da programmi globali che riguardano i diritti umani e la democrazia, le organizzazioni della società civile, la stabilità e la pace e le sfide mondiali;
3. la risposta rapida, onde consentire il finanziamento di una capacità tempestiva di gestione delle crisi, la prevenzione dei conflitti e la costruzione della pace. Tali azioni mirano, ad esempio, a collegare gli sforzi umanitari e di sviluppo, a rafforzare la resilienza dei paesi colpiti dalle crisi o ad affrontare le priorità della politica estera.

Concepito anche come strumento flessibile, NDICI–Europa globale comprende una "riserva" aggiuntiva per finanziare le sfide e le priorità emergenti (ad esempio risposte a circostanze impreviste, pressioni migratorie, situazioni di crisi/post-crisi o nuove iniziative dell'UE e internazionali).

D. Ripartizione delle spese a titolo di NDICI–Europa globale

Allo strumento NDICI–Europa globale è destinata la principale quota dei fondi dell'UE per l'azione esterna, con un bilancio complessivo di 79,5 miliardi di EUR (per il periodo 2021–2027). I programmi geografici ricevono circa il 75 % dei fondi e i programmi tematici l'8 %. Inoltre, il 12 % è destinato alla "riserva per le sfide e le priorità emergenti" e il 4 % alle "azioni di risposta rapida". Il restante 2 % circa è destinato alle spese di supporto.

Maggiori dettagli sono disponibili nel bilancio dell'UE per l'esercizio 2026.

Le dotazioni finanziarie per la struttura a tre pilastri di NDICI-Europa globale sono indicate nella tabella seguente (le cifre sono espresse in milioni).

Programmi geografici	7 821,3
Programmi tematici	738,0
Azioni di risposta rapida	462,0
Riserva per le priorità e le sfide emergenti	782,9

Lo strumento NDICI-Europa globale sostiene anche i progetti su larga scala finanziati a titolo delle iniziative Team Europa, che riuniscono contributi finanziari dell'UE, dei suoi Stati membri e di istituti finanziari quali la Banca europea per gli investimenti e la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo. Avviata l'8 aprile 2020, l'assistenza di Team Europa ha aiutato i paesi partner dell'UE a far fronte alla pandemia di COVID-19.

L'NDICI-Europa globale è inoltre un elemento centrale della strategia Global Gateway dell'UE, intesa a mobilitare investimenti per infrastrutture digitali, energetiche e di trasporto sostenibili in tutto il mondo. Grazie a tale strategia, dal 2021 l'UE e i suoi Stati membri hanno mobilitato più di 306 miliardi di EUR, superando l'obiettivo iniziale di 300 miliardi di EUR di investimenti entro il 2027. Il Global Gateway intende essere non solo il contributo dell'UE alla riduzione del divario degli investimenti in tutto il mondo, ma anche la risposta dell'UE alla sfida geopolitica posta dalla strategia globale di investimento della Cina. Gli investimenti effettuati attraverso il Global Gateway sono utilizzati per finanziare infrastrutture sostenibili al fine di contrastare i cambiamenti climatici, proteggere l'ambiente e favorire lo sviluppo sostenibile in tutto il mondo. Un esempio fondamentale è il pacchetto di investimenti Global Gateway Africa-Europa, che promette di mobilitare 150 miliardi di EUR di investimenti in Africa entro il 2030. Tali investimenti mirano ad accelerare le transizioni verde e digitale, a creare una crescita sostenibile, a rafforzare i sistemi sanitari nazionali e a migliorare l'istruzione e la formazione nei paesi africani. Lo strumento NDICI-Europa globale contribuirà alla strategia attraverso i suoi fondi e la sua capacità fideiussoria. Dal 2024 la commissione per lo sviluppo del Parlamento europeo ha un relatore permanente per il Global Gateway. Attualmente, tale incarico è ricoperto da Hildegard Bentele (Partito popolare europeo, Germania) e da Udo Bullman (Alleanza progressista di Socialisti e Democratici, Germania).

RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO

— Quadro giuridico: a norma dell'articolo 209 TFUE, il Parlamento e il Consiglio, "deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le misure necessarie per l'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo".

— Controllo del Parlamento sull'attuazione delle politiche: il Parlamento ha il diritto di interrogare la Commissione e anche di opporsi alle decisioni di esecuzione, se ritiene che la Commissione superi i suoi poteri. Il Parlamento cerca di esercitare la propria influenza anche attraverso la regolare discussione delle politiche con la Commissione, in contesti sia formali sia informali. Nell'ambito dell'NDICI-Europa globale, due volte all'anno il Parlamento intrattiene un dialogo geopolitico con la Commissione.

— Autorità di bilancio: il Parlamento e il Consiglio sono i due rami dell'autorità di bilancio dell'Unione. Per il quadro finanziario pluriennale dell'UE, di durata settennale, il Consiglio mantiene il potere di decisione primario, ma per adottare il quadro è necessaria l'approvazione del Parlamento (articolo 312 TFUE). Quanto al bilancio annuale, l'articolo 314 TFUE stabilisce una procedura che prevede una lettura sia da parte del Parlamento che del Consiglio. Una volta concluse le letture, il Parlamento può approvare o respingere il bilancio. Nell'ambito della cooperazione internazionale, la commissione per lo sviluppo del Parlamento segue le deliberazioni di bilancio e formula proposte concrete per quanto riguarda le linee di bilancio di sua competenza.

La presente nota tematica è stata elaborata dall'unità Analisi e supporto delle politiche esterne del Parlamento europeo. Per maggiori informazioni sull'argomento, si rimanda alla pagina web della commissione per lo sviluppo.

Malte Frederik Hergaden
04/2026