

Accordo di Samoa: un nuovo inizio nelle relazioni commerciali UE-ACP. Opportunità, sfide e riflessioni

Samoa Agreement: a new start in EU-ACP trade relations. Opportunities, challenges and reflections

di Donatella del Vescovo

Abstract [ITA]: Le relazioni tra l'UE e i suoi Stati membri, da una parte, e i membri degli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP), dall'altra, sono disciplinate dall'Accordo di partenariato ACP-UE, noto anche come Accordo di Samoa. Tale Accordo di partenariato costituisce il quadro giuridico per le relazioni dell'UE con i Paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico. Il nuovo Accordo è stato firmato ufficialmente dall'UE e dai suoi Stati membri e dai Paesi ACP il 15 novembre 2023 a Samoa. La sua applicazione provvisoria è iniziata nel gennaio 2024. In questo scritto si analizzano i risultati dei negoziati avviati alla scadenza dell'Accordo di Cotonou nel febbraio 2020. Nel contributo si è voluto tratteggiare il quadro di riferimento, richiamando gli aspetti più significativi e rilevanti del nuovo contesto normativo ed evidenziando le nuove linee strategiche dell'Unione in materia di relazioni esterne, commercio e sviluppo. Emerge dagli atti esaminati che le parti, pur volendo rinnovare profondamente il partenariato, intendono anche conservare alcuni aspetti dell'*acquis* di Cotonou, in particolare garantire la tutela dei valori non commerciali identificati nell'Accordo. Questa analisi offre una visione complessa e articolata dei cambiamenti che l'Accordo di Samoa comporta per il commercio internazionale, evidenziando il bisogno di flessibilità in un mondo in costante trasformazione.

Abstract [ENG]: Relations between the EU and its Member States, on the one hand, and the members of African, Caribbean and Pacific States (ACP), on the other, are governed by the ACP-EU Partnership Agreement, also known as the Samoa Agreement. This partnership agreement provides the legal framework for the EU's relations with African, Caribbean and Pacific countries. The new agreement was officially signed by the EU and its Member States and the members of ACP on 15 November 2023 in Samoa. Its provisional application began in January 2024. In this paper we analyse the results of the negotiations after the expiry of the Cotonou Agreement in February 2020. The aim of the paper was to outline the reference framework, recalling the most significant and relevant

aspects of the new regulatory context and highlighting the new strategic lines of the Union in the field of external relations, trade, and development. It emerges from the documents examined that the parties, while wanting to profoundly renew the partnership, also intend to preserve some aspects of the Cotonou acquis, in particular to guarantee the protection of the non-commercial values identified in the Agreement. This analysis offers a complex and multifaceted view of the changes that the Samoa Agreement brings to international trade, with an emphasis on the need to adapt to a changing world.

Parole chiave: Partenariato euro mediterraneo, Cotonou, Samoa, Paesi in via di sviluppo, ACP.

Keywords: Euro-Mediterranean Partnership, Cotonou, Samoa, Developing Countries, ACP.

SOMMARIO: **1.** Premessa. – **2.** Le radici della cooperazione tra l'UE e i Paesi ACP: un viaggio storico dal Trattato di Roma alle Convenzioni di Lomé. – **3.** La necessità di rinnovare la Convenzione di Lomé alla luce delle trasformazioni globali. – **4.** Lo spartiacque del partenariato: Cotonou. – **5.** Accordo di Samoa: un nuovo capitolo nei rapporti UE-ACP. – **5.1.** Rinnovo della partnership commerciale. – **5.2.** Approccio regionale e differenziazione. – **6.** Riforma del finanziamento allo sviluppo: L'integrazione del FES nel nuovo strumento NDICI. – **7.** Evoluzione contestuale e strutturale: le differenze tra l'Accordo di Cotonou e l'Accordo di Samoa. – **8.** Elementi di continuità rispetto agli accordi preesistenti: la preservazione dell'*acquis* di Cotonou. – **8.1.** Continuità apparente: analisi critica degli elementi giuridici e politici. – **9.** Conclusioni.

1. Premessa.

Nel contesto contemporaneo, la cooperazione europea allo sviluppo si presenta come un sistema istituzionale complesso, plasmato da un legame storico tra l'Unione europea (UE)¹ e i Paesi precedentemente sotto il suo dominio coloniale.

Tale rapporto, formalizzato nel gruppo ACP (Africa subsahariana, Caraibi e Pacifico), non si limita a una mera eredità del passato, bensì costituisce il fondamento su cui si articolano ancora oggi politiche di sostegno economico, programmi di capacity building e iniziative di governance multilivello.

Lo stadio più evoluto di queste relazioni iniziate con la Convenzione di Youndè è oggi l'Accordo di Samoa, firmato nel novembre 2023, che rappresenta un importante capitolo nelle relazioni tra l'UE

¹ Si avverte che nel corso di questo lavoro verrà utilizzata l'abbreviazione Unione Europea (UE) anche per quanto riguarda i riferimenti precedenti all'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, ove la dizione esatta è Comunità Economica Europea.

e i Paesi ACP. Una volta entrato in vigore, esso costituirà il quadro di un partenariato per i prossimi vent'anni, cioè, non prima del 2041².

Questo Accordo rinnova e ridefinisce la cooperazione internazionale, segnando la fine di un percorso iniziato con le Convenzioni di Youndé (1963 e 1969), Lomé (1975-2000) e con l'Accordo di Cotonou (2000-2020).

L'introduzione del nuovo Accordo rappresenta un autentico punto di svolta rispetto alle versioni precedenti: esso adotta una struttura ibrida che coniuga un accordo quadro di carattere generale con protocolli d'intervento circoscritti alle specifiche esigenze regionali. Questa architettura modulare permette di coniugare una prospettiva strategica di ampio respiro con la flessibilità necessaria per rispondere in modo puntuale alle priorità locali, offrendo così un modello che garantisce sia coerenza complessiva sia efficacia operativa sul territorio.

Il nuovo assetto inoltre attribuisce ai singoli Stati ACP la autonomia piena nella scelta del modello di sviluppo più adeguato, pur inserendone le decisioni entro i limiti di una condotta politica ritenuta conforme agli standard europei. Questa impostazione, infatti, concilia il rispetto della sovranità nazionale con l'esigenza di garantire un'azione politica coerente e condivisa all'interno dell'area di cooperazione.

L'Accordo individua come assi strategici il contrasto al cambiamento climatico, la gestione dei flussi migratori, la sicurezza alimentare e la tutela dei diritti umani, configurandosi come un partenariato improntato a equità e sostenibilità. Tuttavia, la piena realizzazione di tali obiettivi dipenderà dalla capacità degli Stati partecipanti di superare tre principali fattori di criticità: in primo luogo, il processo di ratifica, ancora incompleto in diversi Paesi, che ne rallenta l'operatività; in secondo luogo, le risorse finanziarie attualmente disponibili, spesso insufficienti a coprire l'ampiezza delle azioni previste; infine, la crescente competizione internazionale, in particolare dal fronte cinese, che potrebbe erodere l'influenza e l'efficacia dell'azione congiunta europea-ACP. In assenza di soluzioni concrete a tali sfide, il partenariato rischia di vedersi privato della necessaria capacità di impatto.

I vincoli sopra delineati pongono rilevanti questioni, in gran parte riconducibili a una definizione non sempre netta di "buon governo". Infatti pur richiamando esplicitamente il rispetto dei principi democratici e dello stato di diritto, il testo lascia campo a interpretazioni divergenti quanto alla soglia di gravità di fenomeni come la corruzione: in assenza di criteri operativi chiari, il rischio è che persino episodi poco sistemici vengano considerati "gravi" al punto da giustificare la sospensione

² Accordo di partenariato tra l'UE e i suoi Stati membri, da una parte, e gli Stati dell'Africa dei Caraibi e del Pacifico, dall'altra, Bruxelles, 19 luglio 2023 (OR. en) 8372/1/23 REV 1.

dell'assistenza. Tali ambiguità, dunque, minano la prevedibilità e la trasparenza del partenariato, compromettendone la legittimità e la capacità di incidere positivamente sui processi di riforma.

Alla luce di un approfondito excursus storico, il presente studio si propone di analizzare dettagliatamente l'Accordo di Samoa, focalizzandosi sui profili più rilevanti del nuovo quadro normativo e mettendo in rilievo le linee strategiche recentemente delineate dall'UE nelle politiche di relazioni esterne, commercio e cooperazione allo sviluppo. Tale approccio consente di evidenziare le innovazioni strutturali e gli orientamenti politici che caratterizzano l'attuale fase di intervento europea.

L'analisi qui proposta mira altresì a confrontare il nuovo Accordo con i precedenti strumenti normativi, esaminandone le criticità e le opportunità in un contesto internazionale in rapida trasformazione, segnato dall'emergere di nuovi attori globali quali la Cina.

In questa prospettiva, diviene imprescindibile indagare non solo i meccanismi operativi e finanziari degli interventi europei, ma anche valutare in quale misura tali politiche riescano a superare residui di impostazioni neocoloniali, trasformandosi in un partenariato veramente paritario e orientato a obiettivi di lungo termine.

L'obiettivo finale consiste dunque nel ricostruire l'evoluzione delle relazioni tra l'UE e i Paesi ACP alla luce della recente revisione dell'Accordo di Cotonou, sottolineando come una struttura giuridica dotata di significative potenzialità, se adeguatamente valorizzata, possa costituire un modello esemplare per i rapporti tra Nord e Sud del mondo.

2. Le radici della cooperazione tra l'UE e i Paesi ACP: un viaggio storico dal Trattato di Roma alle Convenzioni di Lomé.

Nel contesto delle relazioni esterne dell'Unione europea, la cooperazione con i Paesi ACP assume un ruolo cardine non solo per il suo impatto sullo sviluppo dei territori partner, ma anche per la legittimazione politica dell'UE come attore globale³.

Sebbene il Trattato di Roma del 1957 fornisca inizialmente il quadro giuridico per l'associazione

³ Per una disamina degli accordi di cooperazione allo sviluppo si v. il precedente articolo dell'autrice intitolato, *La cooperazione europea allo sviluppo si rafforza con l'Accordo di George Town*, in *Ambientediritto.it*, Anno XXII, fasc. n. 3, 2022, p. 1. In generale sugli accordi conclusi dall'UE v. E. GRILLI, *The European Community and the developing countries*, Cambridge University Press, 1993; E. BARONCINI, A. NAVARRO GONZALES, *La Política comunitaria de cooperación al desarrollo*, in *Revista des instituciones europeas*, n. 4, 1994, p. 9; I. MACLEOD, I. D. HENRY, S. HYETT, *The external Relations of the European Communities*, Oxford, 1996; A. TIZZANO, *Note in tema di relazioni esterne dell'Unione Europea*, in *Dir. Un. eur.*, n. 7, 1999, p. 20.

con gli ex territori d'oltremare⁴ – molti dei quali ancora in stato coloniale⁵ – è con le Convenzioni di Yaoundé I (1963) e II (1969) che si gettarono le basi di un rapporto fondato su un'idea di partenariato piuttosto che su un semplice legame post-coloniale⁶.

A seguito dell'adesione del Regno Unito alla Comunità⁷, la necessità di includere anche le ex colonie britanniche determinò l'adozione, nel 1975 a Lomé, della prima Convenzione tra la Comunità europea e 46 Stati ACP: un accordo che non solo ampliò la compagine dei beneficiari, ma sancì il passaggio da una logica di mera assistenza a un modello di cooperazione strutturato su investimenti, scambi commerciali preferenziali e dialogo politico permanente⁸.

Tale evoluzione normativa testimonia la tensione interna all'UE fra la volontà di superare schemi neocoloniali e l'esigenza di costruire, attraverso meccanismi multilivello, relazioni di sviluppo efficaci e sostenibili.

Nel delineare l'evoluzione della politica europea di cooperazione allo sviluppo, la prima Convenzione di Lomé emerge non tanto come un mero trattato commerciale, quanto piuttosto come un esperimento pionieristico di partenariato strutturato tra Nord e Sud del mondo. L'assioma innovativo su cui si fondava era chiaro: lo sviluppo economico, sociale e culturale non poteva ridursi a scambi internazionali o a una semplice erogazione di aiuti umanitari, bensì richiedeva un impegno costante e multidimensionale in tutti i settori, in cui le scelte politiche e le strategie di entrambi i contraenti fossero reciprocamente vincolanti.

In tal senso, Lomé non soltanto confermò un'opzione preferenziale per l'Africa subsahariana, i

⁴ Di seguito denominati PTOM e cioè: Anguilla, Isole Cayman, Isole Falkland, Georgia meridionale e Isole Sandwich meridionali, Montserrat, Pitcairn, Sant'Elena e le sue dipendenze, i territori dell'Antartico britannico, i territori britannici dell'Oceano Indiano, le Isole Turks e Caicos, le Isole Vergini britanniche, le Bermuda, la Nuova Caledonia e le sue dipendenze, la Polinesia francese, le Terre australi antartiche francesi, le Isole Wallis e Futuna, Mayotte, Saint Pierre e Miquelon, Aruba, le Antille olandesi (Bonaire, Curaçao, Saba, Sint Eustatius, Sint Maarten), la Groenlandia.

⁵ Il Trattato di Roma nella parte IV riservata all'associazione dei Paesi e Territori d'Oltremare all'UE (artt. 131 e ss.), ha inteso recepire le istanze di quegli Stati membri, che pure nel quadro della nuova CE, intendevano comunque continuare a mantenere relazioni commerciali con le loro antiche colonie. Per l'attuazione di questa cooperazione volta a promuovere lo sviluppo sociale ed economico dei PTOM, fu istituito un fondo la cui dotazione è stata alimentata dai contributi versati per 5 anni dagli Stati membri, denominato Fondo europeo di Sviluppo (FES).

⁶ La I Convenzione di Yaoundé fu firmata il 20 luglio 1963 e raggruppava i Paesi allora membri dell'UE e diciotto Paesi africani. Per il testo della Convenzione v. GUCE, L 93 del 11 giugno 1964, p. 1431 ss. Con questo Accordo l'UE ha esteso la zona di libero scambio ai prodotti e alle materie prime provenienti dai Paesi africani contraenti, mentre questi dal canto loro, si sono impegnati a ridurre gradualmente i dazi e i contingenti alle importazioni nei confronti dell'UE. Alla scadenza di tale Accordo le parti lo rinnovarono per altri 5 anni con un contenuto sostanzialmente identico. La II Convenzione di Yaoundé fu firmata il 29 luglio 1969 ed entrò in vigore il 1 gennaio 1974, in GUCE L 282, del 28 dicembre 1970, pp. 1 ss.

⁷ Il Trattato di adesione all'UE di Gran Bretagna, Irlanda e Danimarca è stato firmato il 22 gennaio 1972, in GUCE, L 73 del 27 marzo 1972, pp. 1 ss.

⁸ Tale Convenzione, in GUCE, L 25 del 30 gennaio 1976, pp. 1 ss., è entrata in vigore il 1 aprile 1976. Sulla I Convenzione di Lomé v. in particolare: F. MOSCONI, *La Convenzione di Lomé e i finanziamenti comunitari ai Paesi in via di sviluppo*, in *Riv. dir. eur.*, n. 3, 1977, p. 377; J. RAUX, D. PERROT, *La Convention de Lomé*, in *Rev. trim. droit. eur.*, n. 10, 1976, p. 314.

Caraibi e il Pacifico⁹, ma si rivelò una vera e propria «cartina tornasole» della maturazione europea verso un approccio di cooperazione globale. Attraverso il principio del «partenariato tra eguali», la Convenzione tentava infatti di coniugare l'interesse reciproco con il rispetto dell'autonomia sovrana dei Paesi ACP, segnando così una cesura rispetto ai modelli neocoloniali ancora persistenti nei decenni precedenti¹⁰.

La ripetuta proroga quinquennale dell'Accordo – nel 1979, nel 1984, nel 1989¹¹ e, nella versione Lomè IV-bis del 1995¹², con una durata estesa a dieci anni – testimonia non solo la volontà di consolidarne i risultati, ma anche la capacità di adattarlo alle nuove sfide: in particolare, l'emergere di tematiche quali la democrazia e la protezione dei diritti umani, fino ad allora in secondo piano, divenne un cardine delle trattative comunitarie.

Infine, l'architettura commerciale di Lomè – che garantiva ai prodotti ACP l'accesso al mercato europeo in regime di franchigia doganale e senza reciprocità¹³, salvo limitate eccezioni – si accompagnava a un robusto programma di assistenza tecnica e finanziaria. Questa duplice chiave di intervento, articolata su piano economico e socio-istituzionale, confermava l'impostazione cooperativa globale dell'Unione: un modello che, pur segnato dalle tensioni tra solidarietà e interesse strategico, indicava una direzione nuova per le relazioni tra il continente europeo e i Paesi in via di

⁹ In quanto prevedeva un regime preferenziale non reciproco per le esportazioni dei Paesi ACP verso l'UE.

¹⁰ Cfr. W. BROWN, *Lomè IV, l'aggiustamento e la condizionalità politica*, Repubblica di S. Marino, 1999, p. 51.

¹¹ La II Convenzione di Lomè è stata stipulata il 31 ottobre 1979 ed è entrata in vigore il 1 gennaio 1981, in GUCE, L 374 del 22 dicembre 1980; la III è stata firmata l'8 dicembre 1984, ed è entrata in vigore il 1 maggio 1986, in GUCE, L 86 del 31 marzo 1986. Lomè IV è stata stipulata nel 1989 ed è entrata in vigore nel 1990, ed è stata la prima Convenzione a coprire un periodo di 10 anni, con una revisione dopo i primi 5 anni, revisione che si è avuta il 4 novembre 1995 nelle isole Mauritius e che ha dato vita a Lomè IV bis. Il numero dei Paesi ACP è aumentato di Convenzione in Convenzione a partire dai 46 Stati originari della I ai 58 della II ai 64 della III per arrivare ai 71 dell'ultima.

¹² La IV Convenzione di Lomè è pubblicata in GUCE, L 229 del 17 agosto 1991, pp. 1 ss. L'Italia ha ratificato e reso esecutivo la Convenzione con legge 6 giugno 1991 n. 177, con la quale è stata data efficacia anche all'accordo interno per il finanziamento e la gestione degli aiuti CE ai Paesi ACP, firmato a Bruxelles il 17 luglio 1990 in GURI, suppl. ord. N. 138 del 14 giugno 1991, pp. 1 ss. Lomè IV ha introdotto numerose innovazioni importanti. La promozione di diritti umani e il rispetto della democrazia sono diventati elementi chiave del partenariato, mentre nella cooperazione sono stati inseriti nuovi obiettivi come, ad es. il potenziamento del ruolo delle donne e la protezione ambientale. Un'altra importante innovazione è stata la cooperazione decentrata, vale a dire la partecipazione al processo di sviluppo di altri attori, come ad es. la società civile. La letteratura in tema di rinnovamento e conclusione della IV Convenzione di Lomè è vastissima; a titolo esemplificativo possiamo ricordare G. MAGANZA, *La Convention de Lomé*, in J. MEGRET, M. WAELBROECK, J. LOUIS, D. VIGNES, J. L. DEWOST, *Le droit de la Communauté économique européenne. Commentaire du traité et des textes pris polo- son application*, vol. 13, Bruxelles, 1990, in particolare p. 497 ss.; D. DORMOY, *Lomé IV, Les négociations et l'accord*, in *Rev. gén. droit int. pub.*, n. 1, 1990, p. 635 ss.; A. ROCCO, *La IV^o Convenzione di Lomé*, in *Comm. int.*, n. 6, 1990, pp. 397 ss.; N. PROUVEZ, *Les relations ACP-CEE dans le contexte de 1992 et de Lomé IV*, in *African Journ. Int. Comp. Law*, n. 11, 1990, pp. 249 ss.; F. NICORA, *Lomé IV: processus, phases et structures de la négociation*, in *Rev. marc. comm.*, n. 1, 1990, pp. 395 ss.; *Lomé IV^o, 1990-2000. Contesto, innovazioni e miglioramenti*, in *Europa*, marzo, 1990; C. COVA, *Lomé IV: une convention pour 10 ans*, in *Rev. marc. comm.*, n. 3, 1990, p. 1 ss.; ID., *Vers la IV^e Convention ACP/CEE*, in *Rev. marc. comm.*, n. 4, 1988, pp. 198 ss.; ID., *Les négociations pour le renouvellement de la IV^e Convention de Lomé*, in *Rev. marc. comm.*, n. 4, 1988, pp. 569 ss.; M. LISTER, *The European Community and the Developing World. The Role of the Lomé Convention*, Avebury, 1988; D. MATTHEWS, *Lomé IV and ACP/EEC Relations: surviving the lost decade*, in *Cal. West. Int. Law Journ.*, n. 6, 1991-1992, pp. 2 ss.

¹³ Non vi è clausola di reciprocità da parte dei Paesi ACP, i quali sono tenuti unicamente ad applicare all'UE la clausola della nazione più favorita e a non praticare discriminazione tra i Paesi dell'Unione.

sviluppo¹⁴.

L'accordo di Lomé prevedeva un insieme di misure volte a sostenere le economie dei Paesi ACP: in primo luogo, venivano accordate preferenze commerciali¹⁵ che riducevano o eliminavano i dazi sulle esportazioni ACP verso i mercati europei, con l'obiettivo di favorire la diversificazione produttiva; parallelamente, lo STABEX entrava in gioco ogni volta che fluttuazioni sfavorevoli nei prezzi o nei volumi delle materie prime minacciavano le entrate da esportazioni, garantendo trasferimenti finanziari straordinari per stabilizzare i bilanci nazionali; al contempo, il programma SYSMIN metteva a disposizione risorse aggiuntive per il risanamento e lo sviluppo del settore minerario, offrendo contributi e prestiti a condizioni agevolate nei momenti di crisi produttiva o congiunturale¹⁶; infine, l'assistenza tecnica e finanziaria rafforzava le capacità istituzionali e amministrative dei Paesi ACP, assicurando il supporto necessario per progettare, gestire e monitorare efficacemente le iniziative di sviluppo. Tali misure erano condizionate da protocolli finanziari allegati

¹⁴ Gli interventi coprivano infatti ogni settore significativo per la promozione dello sviluppo nei PVS, così da comprendere l'agricoltura, l'industria, la sicurezza alimentare, il settore energetico e quello minerario, il commercio, lo sviluppo dell'imprenditoria, dei servizi, delle infrastrutture, nonché la cooperazione culturale, sociale, ambientale e regionale. Per un esame approfondito dell'evoluzione caratterizzata dalla fine della omogeneità sostanziale degli Stati membri della comunità internazionale, dal rilievo giuridico acquisito dalla disuguaglianza economica degli Stati, con la conseguente legittimazione di trattamenti differenziati con funzione riequilibratrice v. E. TRIGGIANI, *Il trattamento della nazione più favorita*, Napoli, 1984.

¹⁵ Un aspetto fondamentale della cooperazione economica e commerciale istituito sin dalla I Convenzione di Lomé è il regime delle preferenze commerciali, il quale prevede che i prodotti manufatti e i prodotti agricoli, che non sono direttamente in concorrenza con i prodotti soggetti alla Politica Agraria Comune, entrino nell'Unione senza dazi doganali né restrizioni quantitative. Per quanto riguarda invece i prodotti agricoli che sono in concorrenza con i prodotti che rientrano nella PAC, essi beneficiano di un accesso limitato anche se privilegiato, sono previsti cioè dei contingenti con dei diritti o dei prelievi ridotti o nulli.

¹⁶ L'analisi del funzionamento di questi meccanismi è molto complessa e, pur se interessante, fuoriesce dall'ambito di questo lavoro. Tale funzionamento brevemente si può così riassumere: il sistema STABEX ha come obiettivo la stabilizzazione dei proventi di un certo numero di esportazioni agricole dei Paesi ACP all'UE; per alcuni dei Paesi più poveri esso si applica anche alle esportazioni di questi prodotti verso altri Paesi ACP e, in alcuni casi, anche alle loro esportazioni totali di questi prodotti. Questi prodotti sono quelli dai quali dipendono le economie di questi Paesi e che risentono delle fluttuazioni dei prezzi, dei quantitativi o di entrambi i fattori (l'elenco dei prodotti rientranti nel sistema è attualmente previsto nell'art. 187 della IV Convenzione). Il sistema si applica ai proventi delle esportazioni di uno Stato ACP dei prodotti in questione qualora, nell'anno di applicazione, tali proventi originati dall'esportazione di ciascun prodotto abbiano rappresentato almeno il 5% (1% per gli ACP meno sviluppati, senza sbocco sul mare e insulari) del totale dei suoi proventi da esportazione di tutte le merci. Se in un determinato anno di applicazione del sistema i proventi delle esportazioni di un prodotto scendono in modo rilevante sotto la media dei proventi risultante da un certo periodo di riferimento- sei anni precedenti l'anno di applicazione, meno i due anni con i valori più elevato e più basso - interviene un contributo comunitario a riequilibrarli, a meno che il calo dei proventi sia la conseguenza di misure discriminatorie verso l'Unione. Il sistema SYSMIN è un sistema di finanziamento per i prodotti minerari e presenta caratteristiche analoghe allo STABEX: i finanziamenti si hanno quando il ricavo delle esportazioni rappresenta almeno il 15% (10% per gli ACP meno sviluppati) dei proventi delle esportazioni di uno dei prodotti minerari elencati nell'Accordo o almeno il 20% (12%) dei proventi dell'insieme della produzione mineraria. Se si verifica o è previsto un calo di almeno il 10% della capacità di produzione o di esportazione lo Stato interessato può chiedere alla Commissione di intervenire con un contributo. La differenza fondamentale con lo STABEX è che nel SYSMIN l'intervento europeo non è automatico, ma dipende da una valutazione della situazione concreta e dalla richiesta del Paese interessato. Per questi aspetti v. S. SIDERI, *La Comunità europea nell'interdipendenza mondiale*, Milano, 1989, pp. 99 ss.; l'intervento di F. CONZATO, *Lo Stabex, al Convegno su La cooperazione CEE per lo sviluppo, Lomé e nuovo ordine economico*, Milano, 18-21 maggio 1992, pp. 97 ss.; S. ALESSANDRINI, *Struttura e gestione della Convenzione di Lomé*, Torino, 1982; F. POCAR, *Diritto dell'Unione e delle Comunità europee*, 5 ed., Milano, 1997, pp. 81 ss.

all'accordo¹⁷, nei quali venivano dettagliate le disponibilità di bilancio, le fonti di finanziamento (incluso il Fondo Europeo di Sviluppo¹⁸) e le procedure di erogazione, nonché i criteri di rendicontazione e controllo, al fine di assicurare trasparenza e coerenza nella gestione delle risorse.

Il contributo della Convenzione di Lomé alla promozione del commercio come fattore di sviluppo non può essere messo in discussione: essa ha dimostrato infatti come, attraverso accordi preferenziali, fosse possibile instaurare un dialogo politico con i Paesi ACP e, al contempo, inserire nella cooperazione temi di grande rilevanza internazionale. Tuttavia, tale modello si è progressivamente dimostrato carente sotto molteplici profili. Innanzitutto, la cosiddetta condizionalità politica, concepita inizialmente per promuovere principi democratici e diritti umani, si è estesa a questioni ambientali, di genere, dei diritti dei lavoratori e ad altri ambiti: questa dilatazione di oggetto ha finito per frammentare l'attenzione sulle priorità originarie, generando tensioni sul piano dell'applicazione pratica delle clausole concordate.

Sul piano dell'evoluzione strutturale poi, la Convenzione ha subito modifiche sostanziali nel corso dei decenni, adeguandosi alle pressioni imposte dal contesto internazionale. La recessione mondiale

¹⁷ Sin dalla I Convenzione di Lomé sono stati via via elaborati e sottoscritti numerosi protocolli. Il protocollo è un atto bilaterale o plurilaterale integrativo che viene predisposto e sottoscritto per dare esecuzione alle norme generali contenute nella Convenzione. I protocolli possono essere suddivisi in due categorie: di contenuto economico e senza contenuto economico; quelli che interessano maggiormente questo lavoro sono, naturalmente, quelli a contenuto economico. Ne proponiamo alcuni esempi; *Il Protocollo sullo zucchero (n.3 Lomé I e n.5 Lomé IV)* Con il protocollo sullo zucchero, la Comunità accetta di acquistare ogni anno una quota fissa di zucchero di canna, grezzo o bianco dai produttori ACP a dei prezzi garantiti, stabiliti sulla base dei prezzi in vigore nel mercato interno europeo, dove lo zucchero viene commercializzato a prezzi liberamente negoziati tra acquirenti e venditori. *Il Protocollo sulle banane (n.6 Lomé I e n.5 Lomé IV)* Prevede il mantenimento della situazione esistente al momento della firma della prima Convenzione per quanto riguarda l'accesso ai mercati europei e i vantaggi di cui fruiscono gli ACP. In questo protocollo viene sancito l'impegno ad elaborare e ad attuare azioni appropriate al fine di aumentare le esportazioni di banane degli Stati ACP sui mercati comunitari tradizionali e al fine di creare nuovi sbocchi nei mercati europei. Nel Protocollo contenuto nella IV Convenzione vengono specificati i mezzi a cui si potrà far ricorso per tali azioni e i settori in cui interviene.

¹⁸ Il Fondo europeo di sviluppo (FES) è lo strumento principale degli aiuti europei alla cooperazione allo sviluppo degli Stati ACP nonché dei Paesi e Territori d'oltremare (PTOM). Gli articoli 131 e 136 del trattato di Roma del 1957 ne prevedono la creazione per fornire aiuti tecnici e finanziari ai paesi africani ancora colonizzati all'epoca e con i quali alcuni Stati hanno avuto legami storici.

Benché, su richiesta del Parlamento europeo, al Fondo sia riservato un titolo nel bilancio comunitario dal 1993, il FES non fa parte del bilancio comunitario generale. È finanziato dagli Stati membri, dispone di regole finanziarie proprie ed è diretto da un comitato specifico. Gli Stati membri fissano il bilancio del FES in seno al Consiglio mediante accordi che in seguito sono ratificati dal Parlamento nazionale di ciascuno Stato membro. La Commissione europea ed altre istituzioni istituite nel quadro del partenariato svolgono un ruolo chiave nella gestione quotidiana del Fondo. Ciascun FES è concluso per un periodo di circa cinque anni. Dalla conclusione della prima convenzione di partenariato nel 1964, i cicli del FES seguono in generale quelli degli accordi o delle convenzioni di partenariato. Primo FES: 1959-1964. Secondo FES: 1964-1970 (Convenzione di Yaoundé I). Terzo FES: 1970-1975 (Convenzione di Yaoundé II). Quarto FES: 1975-1980 (Convenzione di Lomé I). Quinto FES: 1980-1985 (Convenzione di Lomé II). Sesto FES: 1985-1990 (Convenzione di Lomé III). Settimo FES: 1990-1995 (Convenzione di Lomé IV). Ottavo FES: 1995-2000 (Convenzione di Lomé IV e sua revisione IV bis). Il 9° FES, concluso per lo stesso periodo dell'Accordo di Cotonou, è dotato di un importo di 13,5 miliardi di euro per un periodo di cinque anni. Inoltre, le rimanenze dei FES precedenti ammontano a oltre 9,9 miliardi di euro. Gli aiuti allo sviluppo forniti dal FES rientrano in un quadro europeo più ampio. In seno all'UE, i fondi del bilancio generale della Comunità possono essere utilizzati per determinate azioni. Inoltre, pur gestendo una parte delle risorse del FES (i prestiti e i capitali di rischio), la Banca europea per gli investimenti (BEI) contribuisce con risorse proprie per un importo di 1,7 miliardi per il periodo di cinque anni del 9° FES.

degli anni Ottanta, il collasso dei regimi socialisti dell'Europa orientale e la successiva fine del bipolarismo hanno ridefinito gli equilibri geopolitici, mentre il processo di unificazione europea ha imposto all'UE una riflessione sul proprio ruolo in campo globale. Queste trasformazioni hanno inevitabilmente minato i presupposti alla base dell'architettura di Lomé: da un lato, si è assistito a un progressivo danneggiamento dei principi di partenariato; dall'altro, l'eterogeneità crescente del gruppo ACP ha reso sempre più difficile adottare politiche uniformi.

In prima istanza, va osservato come la cooperazione europea con i Paesi ACP sia stata caratterizzata fin dall'inizio da una "confusione di elementi coloniali, anticoloniali e postcoloniali"¹⁹. Questa commistione di riferimenti storici e ideologici non solo ha compromesso la funzionalità dell'Accordo sul piano politico, ma ha anche sollevato dubbi sulla sua legittimità: la dimensione postcoloniale, pur volendo marcare un distacco rispetto al passato, ha allo stesso tempo perpetuato dinamiche asimmetriche, rendendo difficoltoso instaurare una collaborazione realmente paritaria.

A ciò si aggiunge l'eterogeneità interna al gruppo ACP, che raggruppava Stati con livelli di sviluppo, risorse naturali e capacità amministrative estremamente divergenti. Questa divergenza si è andata approfondendo: mentre solo pochi Paesi ACP hanno mantenuto – o hanno potuto intraprendere – un percorso credibile verso la crescita economica, la maggior parte, in particolare i Paesi dell'Africa subsahariana, sono rimasti ai margini, sia sotto il profilo politico sia economico. Di conseguenza, l'Accordo ha finito per raggruppare attori che, per motivazioni e condizioni di partenza, non erano più confrontabili tra loro, compromettendo la coesione e l'efficacia dell'insieme di interventi previsti.

Parallelamente, la scelta originaria di privilegiare l'Africa ha progressivamente perso efficacia, poiché l'UE ha iniziato a instaurare relazioni strategiche con altre aree geografiche emergenti o in transizione non ricomprese nel gruppo ACP. Questo ampliamento dei partner strategici dell'Unione ha evidenziato la miopia di un modello che si basava su un'opzione preferenziale esclusivamente africana: le nuove realtà mondiali in rapido sviluppo reclamavano un'attenzione politica ed economica crescente, inducendo l'UE a diversificare le proprie priorità e, di fatto, a ridurre il peso specifico del

¹⁹ V. in questo senso S. ALESSANDRINI, nell'intervento, *Il degrado economico africano e necessità di un rilancio*, al convegno di Milano, *La cooperazione CEE per lo sviluppo, Lomé e nuovo ordine economico*, Milano, 18-21 maggio, 1992, pp. 11 ss. e nell'intervento al convegno *I rapporti verso l'esterno della Comunità dopo il 1992*, tenutosi a Pavia il 22 maggio 1992; v. anche S. SIDERI, *La Comunità europea*, cit. (in particolare v. pp. 113 ss.), il quale conclude la sua analisi sulla cooperazione comunitaria allo sviluppo con i Paesi dell'Africa con la considerazione che la politica posta in essere attraverso le Convenzioni di Lomé non è stata decisamente un successo: « ...il sistema di Lomé offre alla CE essenzialmente una fragile e transitoria sicurezza per i suoi settori economici più deboli ed, inoltre, un falso senso di missione, e forse di identità, a chi guarda al passato più che al futuro ». Per quanto riguarda i Paesi ACP la conclusione non è migliore, dal momento che, sempre secondo l'Autore, l'« attacco » alle Convenzioni in questione nasce dalla speranza di ottenere migliori condizioni nel futuro e di appropriarsi dei « benefici materiali che scaturiscono dal rapporto privilegiato con la Comunità » e non dalla certezza di un reale miglioramento delle loro condizioni.

partenariato ACP.

Infine, l'esigenza di maggiore efficacia negli interventi di assistenza, nata dalla constatazione delle limitate capacità gestionali delle controparti locali, ha portato l'UE a orientarsi verso un modello sempre più interventista. Ciò si è tradotto in condizionalità più stringenti e in un controllo più diretto sulle scelte politiche ed economiche dei Paesi beneficiari. Questa inclinazione, lontana dall'essere un semplice correttivo operativo, ha progressivamente eroso i principi di cooperazione e decentramento che avevano animato la Convenzione di Lomé, determinando un deterioramento della fiducia reciproca e un indebolimento del partenariato²⁰.

In definitiva, l'esperienza di Lomé evidenzia come un'idea di cooperazione basata esclusivamente sull'assistenza commerciale e finanziaria, seppur inizialmente promettente, debba tenere conto della complessità delle dinamiche politiche, economiche e sociali globali. Ai tradizionali strumenti di sostegno occorre dunque associare un approccio flessibile e capace di adattarsi ai mutamenti geopolitici, evitando logiche di intervento eccessivamente prescrittive.

3. Verso un nuovo paradigma di cooperazione UE-ACP: ripensare Lomé per il XXI secolo.

Nel dibattito sull'evoluzione della cooperazione ACP-UE, la pubblicazione del Libro Verde della Commissione Europea nel 1996 segnò un punto di svolta²¹, evidenziando come le trasformazioni interne dell'Unione e i mutamenti nelle relazioni internazionali rendessero indispensabile ripensare il partenariato di Lomé alla luce di un «nuovo contesto globale». In particolare, si sottolineava la necessità di superare un approccio uniforme, adottando regole più flessibili e modulabili in funzione delle specificità politiche, economiche e sociali di ciascun partner, fino a ipotizzare la scissione dell'Accordo in più intese regionali²². Tale opzione

²⁰ Il difetto fondamentale che alcuni Autori rimproverano al sistema di Lomé (v. in particolare F. POCAR nell'intervento *Dal Trattato di Roma alla IV Convenzione di Lomé*, al convegno *L'Europa unita e il Sud del mondo: problemi aperti e nuove prospettive*, Milano, 1-2 marzo 1991) è quello di non aver previsto un meccanismo completo di cooperazione tra la Comunità, da una parte e l'insieme degli Stati ACP, dall'altra, ma, al contrario, di essersi limitati a stabilire « un fascio di rapporti tra la Comunità ed i singoli Paesi ACP » senza preoccuparsi di una loro collaborazione o integrazione reciproca. La IV^a Convenzione cerca di ovviare a questa lacuna attraverso le disposizioni del Titolo XII dedicate proprio alla Cooperazione regionale, ma fino ad ora la situazione non si è modificata e i rapporti interni tra gli Stati ACP sono del tutto inesistenti.

²¹ V. *Libro Verde sulle relazioni tra l'UE e i Paesi ACP all'alba del XXI secolo. Sfide e opzioni per un nuovo partenariato*, Bruxelles, 20 novembre 1996, COM (96)570 def; Sul futuro della politica di cooperazione allo sviluppo si vedano anche Commission européenne, *L'avenir des relations Nord-Sud. Pour un développement économique et social durable*, Luxembourg, 1997 e la Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo su *Democratizzazione, stato di diritto, rispetto dei diritti dell'uomo e sana gestione degli affari pubblici: le sfide del partenariato tra l'Unione europea e i paesi ACP*, Bruxelles, 12 marzo 1998, COM (1998) 146 def.

²² Anzi era stata addirittura prevista, tra le varie opzioni, la possibilità di scomporre la Convenzione di Lomé in una serie di accordi regionali. Le altre opzioni previste erano: 1) il mantenimento dell'accordo globale con modalità diverse in funzione del livello di sviluppo dei Paesi beneficiari; 2) un accordo globale che comprenda impegni generali, integrato da accordi bilaterali negoziati con i singoli Paesi o con gruppi di Paesi (come ad esempio l'Africa subsahariana); 3) la

rispecchiava la tendenza – già avviata nelle altre aree di intervento esterno dell’UE – verso strategie differenziate per regioni e sottoregioni, ma entrava in tensione con la crescente globalizzazione del commercio internazionale.

Un elemento critico emerso negli anni ‘90 fu l’adeguatezza degli strumenti di cooperazione rispetto ai contesti nazionali ACP: piccoli progressi economici venivano vanificati da conflitti, crisi politiche e disastri umanitari, costringendo l’Unione a privilegiare interventi di emergenza anziché politiche di sviluppo a lungo termine.

Di conseguenza, la promozione della *governance* locale, il sostegno alle istituzioni regionali, il rafforzamento di una società civile pluralista e la lotta alla corruzione divennero obiettivi imprescindibili, integrando l’assistenza finanziaria con misure di *capacity building* e di riforma istituzionale²³.

Parallelamente, la crescente eterogeneità dei Paesi ACP – eterogeneità politica, economica e sociale – richiese una differenziazione funzionale e territoriale delle azioni cooperative. Pur mantenendo un principio di concentrazione delle risorse su aree strategiche o particolarmente arretrate, la nuova politica doveva evitare l’esclusione dei partner meno prioritari, individuando obiettivi di sviluppo mirati per ciascuna area.

Infine, riconoscendo che né strumenti tariffari né misure commerciali potevano da soli garantire l’inclusione delle economie ACP nella divisione internazionale del lavoro, si rese evidente la necessità di rafforzare la dimensione politica della cooperazione.

Pertanto solo riequilibrando le dinamiche economiche globali a favore dei Paesi in via di sviluppo²⁴ e integrandoli effettivamente nei processi decisionali, l’UE avrebbe potuto promuovere uno sviluppo sostenibile e paritario, superando le residue logiche neocoloniali.

4. Lo spartiacque del partenariato: Cotonou.

Nel volgere del nuovo millennio, la naturale scadenza della IV Convenzione di Lomé ha aperto la strada a una profonda ridefinizione del partenariato tra UE e Paesi ACP, incarnata dall’Accordo di Cotonou (2000)²⁵.

previsione di un accordo di cooperazione con i Paesi meno sviluppati che potrebbe essere aperto anche a quelli non facenti parte del gruppo ACP, in *Libro verde*, cit., p. 46 ss.

²³ In numerosi documenti, la Commissione ha sottolineato queste priorità, ponendo come obiettivi la democratizzazione, lo Stato di diritto, il rispetto dei diritti umani e la sana gestione degli affari pubblici (COM (1998) 146 def. e COM (2000) 324 def.).

²⁴ Di seguito denominati PVS.

²⁵ Accordo di partenariato tra i membri del gruppo degli Stati ACP da un lato e l’UE e i suoi Stati membri dall’altro, firmato a Cotonou il 23 giugno 2000, in GUCE, L 317 del 15 dicembre 2000, pp. 3 ss.

Tale passaggio non rappresenta una mera continuità formale, bensì l'esito di un percorso negoziale, iniziato nel 1998, volto a superare i limiti dell'impostazione precedente – in particolare le preferenze commerciali non reciproche – e a rafforzare l'impronta politica e strategica della cooperazione²⁶. In questa prospettiva, l'estensione della platea dei beneficiari a 79 Stati²⁷ non si limita a potenziare la «flessibilità» degli strumenti d'intervento, ma mira altresì ad accrescere il grado di responsabilizzazione dei partner ACP nella definizione e nell'attuazione delle politiche di sviluppo, favorendo un approccio maggiormente inclusivo e condiviso²⁸.

In primo luogo, Cotonou inaugura un'alleanza fondata sui «diritti umani», sui «principi democratici» e sullo «stato di diritto», ponendoli al centro del dialogo politico. Questo ampliamento della dimensione politica si accompagna a un maggiore coinvolgimento degli attori economici e sociali locali, chiamati a partecipare attivamente alla programmazione e alla valutazione dei progetti, realizzando così un approccio di cooperazione «dal basso» e decentrato²⁹. Contestualmente, il rinnovato schema commerciale – semplificato in un testo di 100 articoli – mantiene l'obiettivo di agevolare l'accesso privilegiato ai mercati europei, ma con uno sguardo più realistico sui bisogni

²⁶ L'Accordo di Cotonou è entrato in vigore il 1° aprile 2003. Esso si applicava a tutti gli Stati aventi ratificato l'Accordo (15 Stati europei più 79 Stati ACP). L'Accordo in base all'art. 93.3 veniva applicato a partire dal primo giorno del secondo mese successivo la data nella quale gli strumenti di ratifica erano stati depositati.

²⁷ I 79 Stati ACP che partecipano a tale Accordo sono i seguenti: Stati ACP (esclusi gli Stati ACP meno avanzati), Sudafrica (a titolo parziale), Antigua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Botswana, Camerun, Congo (Brazzaville), Cook (isole), Costa d'Avorio, Dominica, Repubblica Dominicana, Figi, Gabon, Ghana, Grenada, Guyana, Giamaica, Kenia, Marshall (Isole), Isola Maurizio, Micronesia (Stati federati di), Namibia, Nauru, Nigeria, Niue, Palau, Papuaia Nuova Guinea, Saint Christopher e Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent e Grenadine, Senegal, Seicelle, Suriname, Swaziland, Tonga, Trinidad e Tobago, Zimbabwe; Stati ACP meno avanzati (PMA) (ai sensi dell'allegato VI dell'Accordo di Cotonou), Angola, Benin, Burkina, Faso, Burundi, Repubblica del Capo Verde, Repubblica Centrafricana, Ciad, Comore, Repubblica Democratica del Congo, Gibuti, Etiopia, Eritrea, Gambia, Guinea, Guinea Bissau, Guinea Equatoriale, Haiti, Kiribati, Lesotho, Liberia, Malawi, Mali, Mauritania, Madagascar, Mozambico, Niger, Ruanda, Samoa, Sao Tomé e Principe, Sierra Leone, isole Salomone, Somalia, Sudan, Tanzania, Tuvalu, Togo, Uganda, Vanuatu, Zambia. Questa distinzione viene fatta dall'Accordo proprio per sottolineare ai sensi dell'art. 84 “il trattamento speciale a favore dei Paesi ACP meno avanzati, che permette loro di trarre pienamente profitto dalle possibilità offerte dall'Accordo e in modo da accelerare il rispettivo ritmo di sviluppo”.

²⁸ Tra le monografie pubblicate sulla politica comunitaria di cooperazione allo sviluppo segnaliamo: C. COSGROVE-SACKS (ed.), *The European Union and Developing Countries. The Challenges of Globalization*, Basingstoke, 1999; A. LUCCHINI, *Cooperazione e diritto allo sviluppo nella politica estera dell'Unione europea*, Milano, 1999; A. COX, J. HEALEY, P. HOEBINK, T. VOIPIO, *European Development Cooperation and the Poor*, Basingstoke, 2000; C. COSGROVE-SACKS (ed.), *Europe, Diplomacy and Development. New Issues in EU Relations with Developing Countries*, Basingstoke, 2001; M. HOLLAND, *The European Union and the Third World*, Basingstoke, 2002; L. PUDDU, *La cooperazione allo sviluppo dell'Unione europea e dell'Italia. Il caso dell'Africa*, Palermo, 2018; F. CHERUBINI, *I valori dell'Unione europea nella politica di cooperazione allo sviluppo*, in *Europa. Un'utopia in costruzione, Vol. I* (a cura di E. MOAVERO MILANESI), Roma, 2016, pp. 120-141; D. G. RINOLDI – N. PARISI, *La politica di cooperazione allo sviluppo*, in *Europa. Un'utopia in costruzione. Vol. I* (a cura di E. MOAVERO MILANESI), Roma, 2018, pp. 508-516.

²⁹ In base all'art.4 dell'Accordo gli attori non statali vengono coinvolti nel seguente modo: -informati e consultati sulle politiche e sulle strategie di cooperazione nonché sulle priorità di cooperazione, soprattutto nei settori che li interessano o li riguardano direttamente, e sul dialogo politico; -dotati di risorse finanziarie alle condizioni stabilite nel presente Accordo, al fine di sostenere i processi di sviluppo a livello locale; -coinvolti nell'attuazione dei progetti e dei programmi di cooperazione nei settori che li interessano o nei quali detengono un vantaggio comparativo; -sostenuti nello sviluppo delle loro capacità in settori critici, al fine di rafforzarne le competenze, in particolare in materia di organizzazione e rappresentazione, e per potenziare i meccanismi di consultazione, compresi i canali di comunicazione e dialogo, e promuovere alleanze strategiche.

delle economie ACP, ponendo l'accento su strumenti quali aiuti non rimborsabili e finanziamenti per «micro realizzazioni» locali³⁰.

In secondo luogo, sul piano istituzionale, Cotonou consolida il modello già sperimentato da Lomé, ma l'innova nel rafforzamento dei meccanismi decisionali bicamerali e misti. Il Consiglio dei Ministri ACP-UE, organo supremo del partenariato, riceve il mandato di orientare le politiche comuni, affiancato da un Comitato di Ambasciatori incaricato di garantirne l'esecuzione. L'Assemblea parlamentare congiunta, infine, amplia il carattere consultivo e democratico del processo, associando membri del Parlamento europeo e delegati ACP nella supervisione politica dell'Accordo.

L'Accordo di Cotonou segna in sostanza la transizione da un paradigma di cooperazione a stampo prevalentemente assistenziale a un partenariato di natura strategica, il cui scopo non si esaurisce nella promozione dell'integrazione regionale, ma si estende a favorire lo sviluppo del settore privato e a garantire un ruolo attivo dei Paesi ACP nell'economia mondiale. Di conseguenza, il nuovo equilibrio tra principi di solidarietà e di responsabilità condivisa ha consentito all'Unione europea di consolidare un quadro di sviluppo caratterizzato da maggiore equità e sostenibilità, in grado di coniugare obiettivi di lungo termine con le specificità dei contesti locali.

5. Accordo di Samoa: un nuovo capitolo nei rapporti UE-ACP.

Il processo che ha condotto alla firma dell'Accordo di Samoa nel novembre 2023 rappresenta una tappa cruciale nell'evoluzione del partenariato tra l'UE e i Paesi ACP³¹. Ben oltre un semplice

³⁰ Per una disamina dell'Accordo di Cotonou si vedano: K. ARTS, *ACP-EU relations in a new era: the Cotonou Agreement in Common Market Law Review*, v. 40, n. 1, February 2003, pp. 95-116; O. BABARINDE, G. FABER, *From Lomé to Cotonou: business as usual?*, in *European Foreign Affairs Review*, vol. 9, 2004, pp. 27-47; S. BILAL, *On the compatibility of Doha and Cotonou*, in *Trade negotiations insights. From Doha to Cotonou*, n. 4, 2002, pp. 3-6; S. C. CAMARA, S. GOMES, *The political dimension of the new ACP-EU partnership*, in *The Courier*, Issue 181, June – July, 2000, pp. 10-13; S. CANTONI, *Cooperazione multilaterale e finanziamento dello sviluppo*, Napoli, 2004; D. DEL VESCOVO, *Aiuto comunitario allo sviluppo nel quadro dell'Accordo di Cotonou*, in *La Comunità Internazionale*, vol. LX, 2005, pp. 51-74; R. GEBB, *Post-Lomé: the European Union and the South*, in *Third World Quarterly*, vol. 21, n. 3, giugno 2000, pp. 457-481; M. HAGUENAU, T. MONTALIEU, *L'évolution du partenariat UE-ACP de Lomé à Cotonou: de l'exception à la normalisation*, *Communication présentée aux XXèmes journées ATMCREDES, droits et développement*, Nancy, 25-26-27 mai, 2004; P. HILPOLD, *EU development at a crossroad: the Cotonou Agreement and the principle of good governance*, in *European Foreign Affairs Review*, vol. 7, n. 1, 2002, pp. 53-72.

³¹ Per un interessante disamina delle relazioni tra l'UE e i Paesi ACP si v. M. CARBONE, *The European Union and Africa: A New Partnership*, in *European Foreign Affairs Review*, Vol. 13, 2008, pp. 267-283. M. BAGAYOKO – M. GIBERT, *EU Development Cooperation with African, Caribbean and Pacific Countries: A Critical Assessment*, in *Development Policy Review*, Vol. 27, n. 2, 2009, pp. 129-143. B. O'LAUGHLIN, *The Politics of Development: The European Union and Africa*, in *Journal of Peacebuilding & Development*, Vol. 11, 2016, pp. 697-704; J. FERGUSON, *The Anti-Politics Machine: 'Development' and Bureaucratic Power in Lesotho*, in *The Developmental State in Africa*, 1994, pp. 256-267; A. PALLOTTI, *Revisiting Development Cooperation in the EU-ACP Partnership: Challenges and Opportunities*, in *The*

aggiornamento normativo, il nuovo Accordo segna un tentativo di ridefinire in chiave più equa, flessibile e multilivello quella relazione storicamente asimmetrica, erede delle logiche postcoloniali che avevano plasmato i precedenti strumenti di cooperazione.

Proprio Cotonou infatti, pur essendo stato innovativo nel suo tempo ha progressivamente mostrato i propri limiti. L'emergere di nuove sfide globali, come il cambiamento climatico, la sicurezza transnazionale, le pressioni migratorie e le trasformazioni nei regimi commerciali internazionali, ha reso appunto evidente l'obsolescenza di un modello centrato prevalentemente sulla dimensione dell'assistenza e dello sviluppo, e meno attento alla simmetria delle relazioni e alla differenziazione regionale.

La fase preparatoria del nuovo Accordo dunque, avviata formalmente nel 2016, ha evidenziato l'intento comune, da parte sia dell'UE sia dei Paesi ACP, di giungere a un accordo che superasse il paradigma donatore-beneficiario per orientarsi verso un partenariato politico multilaterale, basato sulla reciprocità e sulla condivisione degli obiettivi globali.

L'adozione dei rispettivi mandati negoziali nel 2018 e l'avvio ufficiale delle trattative nel settembre dello stesso anno hanno dato avvio a un processo complesso, caratterizzato da profonde divergenze su questioni valoriali e strategiche³².

Uno degli elementi di maggiore innovazione risiede nella struttura proposta per il nuovo Accordo: un quadro comune accompagnato da tre protocolli regionali differenziati (Africa, Caraibi, Pacifico), destinati a conferire maggiore coerenza alle specificità geo-politiche delle tre macro-regioni. Questo modello riflette una volontà di superare l'universalismo normativo del passato a favore di una regionalizzazione delle relazioni, in linea con l'approccio multilivello promosso dall'UE anche in altri contesti.

Nonostante queste premesse, il negoziato si è rivelato più arduo del previsto. Temi quali la protezione dei diritti umani, l'uguaglianza di genere, la *governance* democratica e le politiche migratorie hanno generato forti resistenze, specialmente tra alcuni Stati africani e caraibici, per i

Journal of European Integration, Vol. 44, n. 7, 2022, pp. 891-905; M. ZUPI, *L'Africa e le trasformazioni in corso: tra persistenza dei prodotti strutturali e nuove opportunità*, in *Rivista delle Politiche di Sviluppo*, n. 6, 2014, pp. 1-20; C. COSGROVE-SACKS, *The European Union and Developing Countries: The Challenges of Globalization*, in *The Developmental State and Private Sector-led Development*, n. 1, 2000, pp. 109-123.

³² L'adozione dei rispettivi mandati negoziali nel 2018 e l'avvio ufficiale delle trattative nel settembre dello stesso anno hanno segnato l'inizio di un processo complesso, caratterizzato da profonde divergenze su questioni valoriali e strategiche. Le negoziazioni, iniziate ufficialmente nel settembre 2018 a margine dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite a New York, sono state segnate da divergenze significative su questioni valoriali e strategiche. In particolare, alcuni Paesi, come la Nigeria, hanno espresso preoccupazioni riguardo a disposizioni dell'Accordo che, secondo loro, minacciano la sovranità nazionale e i valori culturali e religiosi. Ad esempio, i Vescovi cattolici e il Forum islamico della Nigeria hanno criticato l'Accordo per la sua enfasi sull'uguaglianza di genere e l'integrazione della dimensione di genere in tutte le politiche, ritenendo che tali disposizioni possano minare le convinzioni morali, culturali e religiose dei cittadini nigeriani. https://www.fides.org/it/news/75201-AFRICA_NIGERIA_

quali tali tematiche sono spesso percepite come espressioni di un'imposizione culturale occidentale. La difficoltà nel conciliare posizioni così distanti ha determinato ritardi strutturali, aggravati dalla pandemia di COVID-19 e da tensioni interne sia all'UE che ai Paesi ACP.

Il lungo e articolato processo negoziale ha condotto, nell'aprile 2021, al raggiungimento di un compromesso politico tra l'Unione Europea e i Paesi ACP. Tuttavia, la formalizzazione dell'intesa è giunta solo il 15 novembre 2023, con la firma ufficiale dell'Accordo di Samoa ad Apia.

Il ritardo nella sottoscrizione, così come l'adesione parziale – limitata a 44 dei 79 Stati ACP – mette in luce le persistenti criticità che continuano ad attraversare il partenariato. Diversi Stati, tra cui la Nigeria, il Camerun e alcuni Paesi caraibici, hanno espresso forti riserve nei confronti di specifiche disposizioni dell'Accordo, in particolare quelle relative ai diritti civili, all'uguaglianza di genere e alla promozione delle libertà individuali. Tali norme sono state percepite da alcuni governi come incompatibili con i propri ordinamenti giuridici e potenzialmente lesive della sovranità nazionale e delle tradizioni culturali locali.

Alla luce di tali sviluppi, si rende necessario un approfondito esame critico dell'Accordo di Samoa, volto a mettere in evidenza le sue principali innovazioni, ma anche le tensioni strutturali che ne attraversano l'impianto. A tal fine, risulta utile un confronto sistematico con gli accordi precedenti, in particolare con l'Accordo di Cotonou, al fine di identificare le discontinuità sostanziali sia sul piano giuridico-istituzionale che su quello politico e strategico.

5.1. Rinnovo della partnership commerciale.

Il primo obiettivo del nuovo Accordo è quello di riformulare e potenziare il partenariato commerciale tra l'UE e gli Stati ACP, superando le limitazioni normative e operative insite nell'Accordo di Cotonou. Con un *focus* sull'inclusività e la cooperazione, il partenariato mira da questo momento in poi a creare un ambiente favorevole allo scambio commerciale tra l'UE e i Paesi ACP, promuovendo la crescita economica in modo sostenibile e responsabile.

In quest'ottica, il nuovo Accordo mette a disposizione una base più solida e ampia per sviluppare collaborazioni economiche, mirando a costruire relazioni più dinamiche tra i Paesi dell'UE e quelli ACP, innanzitutto attraverso l'inclusione nelle dinamiche commerciali di un maggior numero di prodotti e in seguito agevolando le esportazioni dei Paesi ACP verso i mercati europei. Ciò risulta fondamentale in uno scenario globale caratterizzato da crescente competitività, dove la possibilità di accedere agli scambi internazionali può incidere profondamente sulle prospettive di crescita economica.

Altro aspetto fondamentale del nuovo Accordo è come accennato l'accento sull'inclusività. Le parti coinvolte infatti sono impegnate a creare un ambiente commerciale che promuova non solo il profitto economico, ma anche il benessere sociale e sostenibile³³. In tal senso viene espressamente riconosciuta l'importanza della partecipazione di tutti gli attori economici, comprese le piccole e medie imprese, le organizzazioni della società civile e gli stakeholder locali. Questo approccio pertanto mira a garantire che le politiche commerciali siano equamente distribuite e che le opportunità di sviluppo siano accessibili a tutti i livelli della società, promuovendo così una crescita più equilibrata e inclusiva.

Inoltre, la sostenibilità si configura come principio fondante e distintivo dell'Accordo di Samoa³⁴. L'Accordo infatti, integra obiettivi ambientali e sociali nelle politiche commerciali, promuovendo in tal senso pratiche commerciali responsabili. Ad esempio, vengono incentivati gli investimenti in tecnologie verdi e sostenibili per ridurre l'impatto ambientale delle attività commerciali. È quindi evidente come l'attenzione alla sostenibilità rifletta una crescente preoccupazione per le questioni climatiche globali, un tema che sta assumendo un ruolo sempre più centrale nelle agende politiche e commerciali, sia a livello nazionale che internazionale.

Anche l'innovazione e lo sviluppo tecnologico sono individuati come fattori chiave per la crescita economica³⁵. I partner pertanto si impegnano a promuovere il trasferimento di tecnologia e know-how tra le diverse regioni coinvolte, facilitando così l'adozione di nuove tecnologie nei Paesi ACP. Questo può aiutare a potenziare le capacità produttive locali, ad aumentare la competitività e ad integrare i Paesi ACP nelle economie globali, un passo fondamentale per il loro sviluppo economico a lungo termine.

Infine, l'Accordo di Samoa introduce diversamente dai precedenti accordi un approccio basato sui risultati, dove in sostanza le politiche commerciali saranno valutate in base agli impatti reali e agli esiti ottenuti piuttosto che basarsi unicamente su indicatori quantitativi³⁶. Questo *shift* verso

³³ L'aspetto dell'inclusività e dell'impegno a creare un ambiente commerciale che promuova il benessere sociale e sostenibile è evidenziato nell'articolo 3 di ciascun protocollo, in cui le parti si propongono di: Favorire una crescita economica inclusiva e sostenibile con il potenziamento degli investimenti e dello sviluppo del settore privato, prestando particolare attenzione all'economia blu e al miglioramento della connettività; Investire nello sviluppo umano e sociale, affrontando le disuguaglianze e assicurando che nessuno sia lasciato indietro, con particolare attenzione alla promozione dei giovani e all'emancipazione economica, sociale e politica delle donne e delle ragazze.

³⁴ La forte enfasi sulla sostenibilità è esplicitamente trattata nell'articolo 25 dell'Accordo, dove le parti riconoscono le sfide a lungo termine legate alla sostenibilità climatica e ambientale. Esse si impegnano ad adottare misure ambiziose per mitigare i cambiamenti climatici, preservare e migliorare la qualità dell'ambiente e gestire le risorse naturali in maniera sostenibile. Inoltre, viene sottolineata l'importanza di rafforzare la resilienza di fronte ai cambiamenti climatici e di combattere la perdita di biodiversità e il degrado ambientale.

³⁵ L'innovazione e lo sviluppo tecnologico come fattori chiave per la crescita economica sono trattati nell'articolo 17 dell'Accordo. In questo articolo, le parti cooperano nella ricerca scientifica, nello sviluppo tecnologico e nell'innovazione per promuovere lo sviluppo sociale ed economico, affrontare le sfide sociali e migliorare la competitività regionale. Si sottolinea anche l'importanza di sviluppare l'interconnessione delle reti di ricerca e delle infrastrutture scientifiche.

³⁶ L'approccio basato sui risultati nel contesto delle politiche commerciali è menzionato nell'articolo 8 dell'Accordo,

un approccio più qualitativo diventa in sostanza cruciale per comprendere e misurare il successo delle politiche commerciali nel contesto delle sfide contemporanee, come le crisi economiche, i cambiamenti climatici e le disuguaglianze sociali, riflettendo in pratica un impegno a lungo termine dei partner in materia di responsabilità e trasparenza.

5.2. Approccio regionale e differenziazione.

Un altro degli aspetti distintivi dell'Accordo di Samoa è come accennato, l'introduzione di una maggiore differenziazione regionale. L'Accordo in tal senso include tre distinti protocolli per ciascuna delle regioni coinvolte: Africa, Caraibi e Pacifico. Ciascuno di questi è volto a garantire specificamente le esigenze delle diverse regioni, permettendo un approccio più su misura per le dinamiche commerciali locali.

Questo potrebbe portare a condizioni commerciali più favorevoli per i Paesi, permettendo loro di adattare le strategie economiche alle proprie esigenze e specificità. Questa forma di differenziazione è fondamentale per affrontare le sfide uniche di ogni regione, riconoscendo – per la prima volta nella storia europea – che le dinamiche economiche, politiche, sociali e culturali variano significativamente da un'area geografica all'altra.

A differenza degli accordi precedenti infatti, che adottavano un approccio uniforme, questo Accordo prevede una struttura più flessibile: da un lato una base comune valida per tutti, dall'altro tre protocolli regionali distinti che consentono di affrontare le specificità locali e di attuare le diverse strategie in modo più efficace.

La struttura così delineata in realtà, sembra rispondere meglio alle necessità di ciascuna singola regione, pur mantenendo nella sostanza un quadro di cooperazione unificato. Questa configurazione permette infatti di adattare l'Accordo alle esigenze specifiche di ogni regione. I Paesi africani possono concentrarsi su priorità come la sicurezza alimentare, la lotta al cambiamento climatico e lo sviluppo sostenibile, data la loro particolare esposizione a questi problemi. I Paesi caraibici invece possono puntare a costruire un'economia più resiliente, in grado di affrontare i rischi legati ai disastri naturali e alla dipendenza da pochi settori, come il turismo. I Paesi del Pacifico, infine, possono focalizzarsi sulla protezione delle risorse marine e sulla gestione ambientale.

In sostanza questa differenziazione regionale riflette il riconoscimento delle diversità intra-

dove si discute di attuazione, monitoraggio e valutazione. Si evidenzia l'importanza di interventi effettuati con attenzione ai quadri strategici e politici esistenti e si sottolinea la necessità di verificare l'efficacia delle azioni attraverso esercizi indipendenti di monitoraggio e valutazione delle attività, mostrando così una preferenza per l'analisi degli impatti reali e degli esiti ottenuti.

regionali e nello stesso tempo la necessità di costruire politiche più inclusive e partecipative. Pertanto attraverso l'adozione di protocolli regionali distinti, l'Accordo mira a garantire che i benefici previsti nelle sue disposizioni siano equamente distribuibili e che le risposte politiche siano concentrate su problematiche specifiche, migliorando così l'efficacia della cooperazione internazionale.

In termini di giurisprudenza, la Corte di Giustizia dell'UE³⁷ ha frequentemente sottolineato l'importanza del rispetto delle differenze culturali, economiche e politiche tra i vari Stati membri e partner esterni, promuovendo una regolamentazione che tenga conto delle peculiarità delle diverse situazioni.

Personalmente, ritengo che la differenziazione regionale rappresenti una scelta strategica fondamentale. Permettere a ciascuna regione di sviluppare politiche economiche ad hoc significa riconoscere le peculiarità e le sfide specifiche di ogni contesto, evitando l'applicazione di soluzioni standardizzate che spesso non rispondono ai bisogni reali dei territori. In questo modo, si possono creare condizioni più favorevoli per uno sviluppo economico e sociale sostenibile, migliorando la resilienza delle comunità e favorendo un progresso equilibrato.

Credo che questo approccio non solo rafforzi i risultati a breve termine, ma costruisca anche le basi per una crescita a lungo termine che valorizzi le diversità locali, promuovendo una maggiore coesione tra le diverse aree geografiche. Inoltre questa strategia può giocare un ruolo decisivo nel promuovere la pace e la stabilità a livello regionale. Consentire alle diverse aree di gestire in autonomia le proprie risorse e affrontare le crisi locali favorisce infatti un ambiente di cooperazione e dialogo, che può tradursi in una maggiore armonia tra i Paesi.

Inoltre, sono convinta che l'incoraggiamento a pratiche economiche sostenibili rappresenti un investimento fondamentale per il futuro, soprattutto per quei territori che devono fronteggiare vulnerabilità ecologiche e climatiche.

In ultima istanza, tale approccio differenziato non si limita ad adeguarsi alle esigenze peculiari dei diversi contesti regionali, ma costituisce altresì il presupposto necessario per un modello di sviluppo equilibrato, in cui sicurezza, stabilità e sostenibilità emergono come dimensioni interdipendenti e sinergiche.

³⁷ Corte giust., 14 dicembre 1978, Causa C-7/76, *Commissione delle Comunità Europee contro Repubblica Federale di Germania*, in GUCE, C 223 del 23 settembre 1976. In questo caso, la Corte ha definito i confini delle competenze esterne delle Comunità Europee in relazione agli Stati membri, chiarendo la questione della “*mixité*” e stabilendo che l'Unione può agire a livello internazionale in cooperazione con gli Stati membri, a condizione che non ci siano conflitti tra le normative nazionali e comunitarie. La sentenza ha avuto un rilevante impatto sulla formulazione della giurisprudenza in materia di relazioni esterne e sulla capacità dell'Unione di stipulare accordi internazionali. In generale, la CGUE ha sottolineato che l'Unione può esercitare competenze esterne parallele, promuovendo una legislazione che tenga conto delle differenze tra le situazioni degli Stati membri e dei partner esterni, come evidenziato nei punti riguardanti l'obbligo di rispettare i principi fondamentali e le norme internazionali. Questo approccio si rispecchia anche nell'Accordo di Samoa, che prevede una maggiore differenziazione e flessibilità nel partenariato con gli Stati ACP.

Tuttavia nonostante i sopra menzionati benefici, si possono evidenziare anche una serie di critiche legate a quest'approccio regionale. Secondo il mio parere infatti la suddivisione in protocolli regionali potrebbe portare a una serie di disparità se non gestita correttamente, in quanto alcune regioni potrebbero ricevere un trattamento più favorevole rispetto ad altre.

Inoltre, la complessità burocratica derivante dalla gestione di più protocolli separati potrebbe ridurre l'efficienza delle risorse e delle politiche implementate. Questo perché avendo ogni protocollo regole, obiettivi e indicatori di *performance* diversi, si renderebbe più difficile una visione unificata delle politiche di sviluppo. Per di più con protocolli distinti, potrebbe esserci confusione su quali siano le responsabilità delle istituzioni e degli attori coinvolti, aumentando il rischio di inefficienze e sovrapposizioni nelle attività pianificate.

La separazione in protocolli inoltre potrebbe ridurre le opportunità di comunicazione e dialogo diretto tra partner operanti in regioni differenti. Questo isolamento rischia di limitare lo scambio di esperienze e di buone pratiche tra i Paesi ACP, impedendo un apprendimento reciproco che potrebbe arricchire le politiche e le strategie a livello globale.

Ritengo pertanto che, per sfruttare appieno i benefici di un approccio differenziato, sia fondamentale integrare meccanismi di coordinamento interregionale che favoriscano un dialogo continuo e collaborativo, garantendo così che la specializzazione non comprometta la coesione e la condivisione di conoscenze.

Altra problematica potrebbe essere un maggiore esigenza di risorse, in quanto la necessità di rispettare più protocolli può richiedere risorse amministrative e umane che i Paesi ACP potrebbero non avere. Questo può rendere più difficile e meno efficace la partecipazione attiva di questi Paesi nei processi decisionali.

Inoltre i vari protocolli rischiano di creare conflitti di interesse se non sono sincronizzati con le strategie nazionali o regionali degli Stati ACP. Di conseguenza, la mancanza di una visione condivisa potrebbe condurre a risultati disallineati e poco coerenti.

Un altro problema è la valutazione dell'efficacia dei singoli protocolli in quanto le diverse realtà regionali richiedono criteri di misurazione differenti, rendendo di conseguenza difficile monitorare e confrontare i risultati in modo uniforme.

Ultimo problema potrebbe essere una maggiore vulnerabilità ai cambiamenti esterni. La separazione in protocolli regionali infatti potrebbe rendere le dinamiche di cooperazione più vulnerabili agli sviluppi esterni, come cambiamenti politici o economici globali, soprattutto se tali cambiamenti colpiscono alcune regioni più di altre.

6. Riforma del finanziamento allo Sviluppo: l'integrazione del FES nel nuovo strumento NDICI.

Tra le numerose innovazioni introdotte dall'Accordo di Samoa, una delle più rilevanti concerne il nuovo sistema di finanziamento della cooperazione allo sviluppo.

Con l'Accordo infatti il tradizionale Fondo Europeo di Sviluppo (FES) viene assorbito nel nuovo Strumento per il Vicinato, lo Sviluppo e la Cooperazione Internazionale (NDICI - Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument)³⁸. Questo nuovo strumento rappresenta un cambiamento significativo del modo in cui l'UE gestisce le risorse destinate ai progetti di sviluppo e cooperazione con i Paesi ACP e altri partner globali. Ricordiamo che fino al 2020 la politica europea di cooperazione era gestita attraverso il FES, un fondo che negli anni 2014-2020 aveva raggiunto la sua undicesima edizione, con un finanziamento di circa 30 miliardi di euro³⁹.

Oltre a un budget non particolarmente elevato, il principale problema del FES era quello di essere uno strumento intergovernativo. Infatti nonostante la maggior parte dei fondi fossero gestiti direttamente dalla Commissione europea, questi non erano inseriti all'interno del quadro finanziario pluriennale. Ciononostante il FES rimaneva uno strumento di natura intergovernativa e il potere di intervento del Parlamento europeo era decisamente limitato su questo settore. Proprio per questo è da

³⁸ *Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument*. Uno strumento da 70,8 miliardi di euro nei prossimi sette anni per lo sviluppo, il vicinato e la cooperazione internazionale. Esso si concentrerà soprattutto sullo stato di diritto, la democrazia, e il sostegno ai diritti umani oltre che sul rafforzamento della guida strategica e del controllo da parte del Parlamento europeo.

³⁹ Storicamente, Ciascun FES viene concluso per un periodo di diversi anni. Dalla conclusione della prima convenzione di partenariato nel 1964, i cicli del FES seguono, in generale, quelli degli accordi/convenzioni di partenariato. Le stime – che possono variare leggermente a seconda delle fonti e degli aggiustamenti di bilancio – sono le seguenti:

I FES: 1959-1964

II FES: 1964-1970 (Convenzione di Yaoundé I)

III FES: 1970-1975 (Convenzione di Yaoundé II)

IV FES: 1975-1980 (Convenzione di Lomé I)

V FES: 1980-1985 (Convenzione di Lomé II)

VI FES: 1985-1990 (Convenzione di Lomé III)

VII FES: 1990-1995 (Convenzione di Lomé IV)

VIII FES: 1995-2000 (Convenzione di Lomé IV e sua revisione IV bis)

IX FES: 2000-2007 (Accordo di Cotonou) circa 13 miliardi di euro

X FES: 2008-2013 (Accordo di Cotonou riveduto) circa 22,682 miliardi di euro

XI FES: 2014-2020 (Accordo di Cotonou riveduto) circa 30,5 miliardi di euro

Questi 11 cicli, nel complesso, hanno erogato approssimativamente 80 miliardi di euro (a prezzi correnti). Con il passaggio al nuovo strumento NDICI – Global Europe – per il periodo 2021–2027, si è in realtà inaugurato un nuovo ciclo che sostituisce il FES tradizionale: NDICI/Global Europe (2021–2027): dotazione prevista di circa 79,5 miliardi di euro. Inoltre, nell'ambito della strategia a lungo termine dell'UE per la cooperazione allo sviluppo, sono previsti ulteriori cicli futuri (corrispondenti a periodi successivi a 2027), per i quali le dotazioni saranno definite in base agli obiettivi strategici e alle priorità politiche. Le cifre esatte per questi futuri cicli non sono ancora state fissate.

tempo che si dibatte sui limiti del FES⁴⁰ e fino ad oggi i governi si erano fundamentalmente opposti a rinunciare alla struttura intergovernativa di questo strumento.

La svolta è arrivata nel giugno 2018 quando la Commissione europea ha presentato una proposta che prevedeva la nascita del NDICI. Questo strumento viene definito dalla rubrica 6 del quadro finanziario pluriennale 2021-2027, intitolato *Neighbourhood and the world*⁴¹. Si tratta sostanzialmente di fondi europei per l'azione esterna, che in gran parte sono destinati proprio al NDICI.

I fondi stanziati per questo strumento sono purtroppo inferiori rispetto a quelli indicati dalla Commissione inizialmente (2020). Infatti, gli stanziamenti indicati dal Consiglio europeo, prevedono per il NDICI una dotazione finanziaria di 70,8 miliardi di euro distribuiti in 7 anni. Di questi 53,8 miliardi sono da destinare a Paesi del vicinato europeo e ai Paesi dell'Africa subsahariana.

Un'altra voce importante è quella relativa ai programmi tematici per cui sono previsti 5,6 miliardi (8% del NDICI). Con questi fondi dovranno essere finanziati programmi per la promozione dei diritti umani, della democrazia, della pace e della stabilità internazionale.

Infine vengono allocati 2,8 miliardi per le azioni a risposta rapida (come emergenze o crisi umanitarie) e 8,4 miliardi per fornire all'Unione le risorse per rispondere prontamente a sfide emergenti e non prevedibili.

Il NDICI rappresenta dunque un notevole passo avanti per la politica europea di cooperazione. Se non altro perché facendo rientrare questi importi nel quadro finanziario pluriennale si fornisce al Parlamento europeo un pieno potere di controllo sui fondi destinati a questo settore.

Il passaggio dal Fondo Europeo di Sviluppo (FES) al nuovo strumento di finanziamento rappresenta un cambiamento significativo nel modo in cui l'Unione Europea gestisce le risorse destinate alla cooperazione con i Paesi partner.

⁴⁰ C. TOVO, *Il Fondo europeo per gli investimenti strategici: statuto giuridico, profili istituzionali e funzionamento*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, fasc. 2, 2016; M. CASAMONTI, *Fondi strutturali e d'investimento europei: a che punto siamo?*, in *Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani*, 29 gennaio 2021, pp. 4 ss.; A. CERQUA, G. PELLEGRINI, *Intensità ed efficacia dei Fondi Strutturali Europei*, in *EyesReg*, n. 6, novembre 2017, pp. 3 ss.; F. TODESCO, *Tutti i limiti della legislazione europea sugli investimenti sostenibili*, Università Bocconi, 31 maggio 2023; P. STUB JORGENSEN, *I fondi strutturali e il Fondo sociale europeo nella revisione della strategia di Lisbona*, in *QT Quaderni di Tecnostruttura*, fasc. n. 2004/15-16, 2005.

⁴¹ La Rubrica 6 del Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) 2021-2027 dell'UE è dedicata alle "Politiche di vicinato e globali", con una dotazione complessiva di 70,8 miliardi di euro per il periodo 2021-2027. Questa rubrica finanzia le azioni esterne dell'UE, inclusi: Vicinato: cooperazione con i paesi limitrofi dell'UE.; Sviluppo e cooperazione internazionale: sostegno ai paesi in via di sviluppo; Aiuto umanitario: assistenza alle popolazioni colpite da conflitti e disastri naturali; Politica estera e di sicurezza comune: iniziative per promuovere la pace e la stabilità a livello globale; Fondi per i paesi/territori d'oltremare: sostegno specifico per questi territori. Le risorse sono gestite attraverso strumenti finanziari come il NDICI (*Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument*), che centralizza e semplifica la cooperazione esterna dell'UE.

Questo mutamento implica, innanzitutto, l'abbandono di una logica esclusivamente intergovernativa nella gestione dei fondi, a favore di un'integrazione più stretta nel quadro del bilancio dell'UE. Tale evoluzione comporta importanti vantaggi in termini di pianificazione finanziaria: la centralizzazione delle risorse consente una visione più coerente e strategica dell'allocazione dei fondi, facilitando interventi coordinati e meglio adattati alle priorità comuni. Inoltre, la nuova configurazione istituzionale garantisce una maggiore flessibilità operativa, permettendo all'Unione di rispondere con maggiore rapidità ed efficacia alle esigenze mutevoli dei Paesi partner.

Ne consegue che, pur rimanendo centrale il volume delle risorse stanziate, diviene altrettanto cruciale la capacità di mobilitarle e utilizzarle attraverso strumenti diversificati, più agili e meglio rispondenti agli obiettivi del partenariato.

Un ulteriore elemento di rilievo introdotto con l'adozione del NDICI riguarda la possibilità di destinare i fondi a progetti mirati al rafforzamento delle infrastrutture e delle capacità commerciali nei Paesi ACP. Tali investimenti assumono un ruolo strategico nel favorire l'integrazione di queste economie nei circuiti commerciali globali, migliorando la loro competitività, attrattività nei confronti degli investimenti esteri e, in ultima analisi, le prospettive di sviluppo economico sostenibile.

Tuttavia, rispetto al precedente FES, le modalità di accesso a queste risorse e la definizione delle priorità d'intervento sembrano orientarsi verso criteri differenti, riflettendo una logica più articolata e meno automatica. Sebbene il quadro operativo non sia ancora del tutto definito, è già evidente che l'approccio adottato dal NDICI introduce nuove dinamiche nella programmazione e gestione dei fondi, richiedendo una maggiore capacità di adattamento da parte dei Paesi beneficiari.

In sintesi l'assorbimento del FES nel nuovo NDICI segna un cambiamento significativo, poiché introduce nuove opportunità di finanziamento che potrebbero sostenere lo sviluppo di capacità locali e infrastrutture essenziali. Tuttavia, questo cambiamento richiede una maggiore attenzione alla gestione delle risorse, affinché questi fondi vengano utilizzati in modo efficiente e produttivo. La sfida sarà garantire che questi investimenti possano realmente fare la differenza nelle economie locali, migliorando non solo l'infrastruttura, ma anche la resilienza dei Paesi coinvolti.

Inoltre, credo che l'Accordo vada letto non solo come un documento tecnico, ma anche come un'opportunità strategica. In un mondo sempre più globalizzato, dove nuovi attori come la Cina stanno cambiando gli equilibri nei mercati globali, l'Accordo di Samoa potrebbe rappresentare un modo per rafforzare la posizione dei Paesi ACP, evitando che diventino marginali in un contesto economico sempre più competitivo. In questo senso, l'Accordo offre una piattaforma per rinegoziare non solo i termini commerciali, ma anche il potere di contrattazione globale dei Paesi in via di

sviluppo.

7. Evoluzione contestuale e strutturale: le differenze tra l'Accordo di Cotonou e l'Accordo di Samoa.

Una volta delineato il contenuto e le caratteristiche dell'Accordo di Samoa non resta ora che analizzare se lo stesso si mostri in continuità con i precedenti accordi o ne sia invece profondamente distante introducendo degli elementi di novità.

Analizziamo in primo luogo le differenze esistenti rispetto a Cotonou. Uno dei primi elementi di novità da sottolineare non riguarda direttamente il contenuto dell'Accordo, ma il contesto in cui lo stesso è stato predisposto (A). Un altro elemento inoltre risulta essere l'architettura dell'Accordo e, più in generale, i rapporti in essere tra i vari membri dell'Accordo stesso (B).

A. Per quanto riguarda una trasformazione profonda dei contesti che si sono succeduti nel tempo, è necessario mettere in evidenza diversi aspetti al riguardo.

Che si tratti dell'UE, dei Paesi ACP o anche del livello multilaterale e globale, i contesti giuridici, economici, politici e persino di sicurezza si sono profondamente trasformati dall'ultima revisione dell'Accordo di Cotonou nel 2010 e, a fortiori, dalla sua conclusione nel 2000. L'UE di vent'anni fa infatti non è esattamente la stessa di oggi⁴². Senza entrare nel dettaglio basti semplicemente ricordare che il Trattato di Lisbona ha profondamente rivisto il quadro giuridico per l'azione esterna dell'UE, modificando l'organizzazione delle competenze in seno all'UE. I significativi cambiamenti all'architettura istituzionale introdotti dal Trattato di Lisbona, infatti, hanno determinato un notevole impatto sulla rappresentanza esterna dell'Unione ripartita ora tra la Commissione e l'Alto Rappresentante. Menzioniamo a tal fine l'articolo 3, paragrafo 5, TUE, ma si potrebbe anche citare

⁴² In maniera semplificativa indichiamo i principali cambiamenti degli ultimi 20 anni. Allargamenti dell'Unione: Negli ultimi vent'anni, l'UE ha vissuto una serie di allargamenti significativi, tra cui l'adesione di dieci nuovi Stati membri nel 2004, seguita da altre adesioni nel 2007 e nel 2013. Questo ha trasformato il panorama politico, economico e culturale dell'Unione, portando nuove sfide e opportunità per la cooperazione tra gli Stati membri. Evoluzione delle politiche economiche: L'introduzione della moneta unica, l'euro, ha avuto un impatto profondo sull'economia dell'Unione. Inoltre, l'UE ha affrontato la crisi finanziaria globale del 2008 e la crisi del debito sovrano europeo, adottando nuove politiche economiche e fiscali per garantire la stabilità e la crescita a livello europeo. Brexit: Il voto del Regno Unito nel 2016 per uscire dall'UE e la conseguente attuazione della Brexit nel 2020 hanno segnato una svolta storica, riducendo il numero degli Stati membri e sollevando nuove questioni politiche, economiche e sociali. Riforma delle istituzioni e dei trattati: Nel corso degli anni, l'UE ha intrapreso una serie di riforme istituzionali, come il Trattato di Lisbona (2007), che ha cambiato la struttura decisionale e il funzionamento delle sue istituzioni, rafforzando il Parlamento europeo e introducendo nuove procedure per migliorare l'efficienza e la legittimità democratica. Sfide globali e nuove priorità: L'UE ha dovuto adattarsi a nuove sfide globali, come i cambiamenti climatici, la migrazione, le crisi geopolitiche e le minacce alla sicurezza. Ciò ha comportato un cambiamento delle priorità politiche e un rinnovato impegno verso la sostenibilità, la digitalizzazione e la protezione dei diritti fondamentali. Risposta alla pandemia di COVID-19: La crisi sanitaria globale ha messo alla prova l'UE, spingendo verso una maggiore cooperazione in ambito sanitario e una risposta economica comune, come il programma *NextGenerationEU*, volto a stimolare la ripresa post-pandemia e a promuovere la resilienza economica e sociale.

l'articolo 21 TUE, che consente all'UE non solo di definire i principi che disciplinano la sua azione esterna, ma anche di affermare la difesa dei suoi interessi come obiettivo della sua azione internazionale⁴³.

In realtà l'Unione pur avendo sempre in realtà affermato i suoi interessi riguardo alle relazioni esterne ora ne diventa più responsabile in quanto sancisce questo obiettivo nel suo quadro costituzionale. Va sottolineato inoltre, sempre in relazione all'evoluzione del quadro giuridico per le relazioni esterne, la scomparsa dei pilastri su cui l'Unione è stata fondata dopo il Trattato di Maastricht. Questo è importante perché ci permette di capire meglio il posto che le questioni di sicurezza e di difesa assumeranno nel futuro Accordo⁴⁴.

Il secondo elemento contestuale importante per l'UE è il cambiamento delle sue priorità strategiche, dovuto essenzialmente alle difficoltà dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC)⁴⁵ e alla fine del multilateralismo economico e commerciale⁴⁶.

L'UE in particolare nel settore del commercio, si è orientata, come del resto gli Stati Uniti negli ultimi dieci anni, maggiormente verso l'Asia, secondo una logica di bilateralismo o regionalismo.

⁴³ Articolo 3, paragrafo 5, TUE: Questo paragrafo riguarda la responsabilità globale dell'UE nella promozione della pace, della sicurezza e dello sviluppo sostenibile. In particolare, stabilisce che l'UE deve promuovere i valori universali come la democrazia, lo stato di diritto, i diritti umani e il rispetto per i principi fondamentali della Carta delle Nazioni Unite. Implica quindi un impegno dell'Unione a cooperare con Paesi terzi per affrontare sfide globali, sostenendo il multilateralismo e favorendo soluzioni pacifiche ai conflitti internazionali.

Articolo 21 TUE: Questo articolo è un'espansione della politica estera dell'UE e descrive gli obiettivi e i principi che guidano le sue azioni nelle relazioni internazionali. L'articolo 21 stabilisce che l'UE deve promuovere attivamente i diritti umani, la democrazia, lo stato di diritto e il rispetto delle libertà fondamentali a livello globale. Inoltre, l'Unione si impegna a utilizzare la sua politica estera per promuovere la stabilità, la sicurezza, il benessere economico e il rispetto per l'ambiente nel mondo, contribuendo anche a risolvere conflitti internazionali e a gestire le crisi. Quest'articolo sottolinea l'importanza di lavorare in collaborazione con organizzazioni internazionali come le Nazioni Unite e altre istituzioni regionali.

⁴⁴ In materia si v.: V. M. CREMONA, *Defining Competence in EU External Relations: Lessons from the Treaty Reform Process*, in A. DASHWOOD, M. MARESCHEAU (a cura di), *Law and Practice of EU External Relations: Salient Features of a Changing Landscape*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, pp. 34 ss.; C. HILLION, R. A. WESSEL, *Restraining External Competences of EU Member States*, in M. CREMONA, B. DE WITTE (a cura di), *EU Foreign Relations Law: Constitutional Fundamentals*, Oxford University Press, 2008, pp. 79 ss.; C. ECKES, *International Law as Law of the EU: The Role of the European Court of Justice*, in E. CANNIZZARO, P. PALCHETTI, R. A. WESSEL (a cura di), *International Law as the Law of the European Union*, Leiden, vol. 3, 2012, pp. 353 ss.; A. ROSAS, *Exclusive, Shared and National Competence in the Context of EU External Relations: Do Such Distinctions Matter?*, in I. GOVAERE, E. LANNON, P. VAN ELSUWEGE, S. ADAM (a cura di), *The European Union in the World: Essays in Honour of Marc Maresceau*, Leiden, vol. 5, 2013, pp. 17 ss.; T. KONSTADINIDES, *In the Union of Wine: Loose Ends in the Relationship between the European Union and the Member States in the Field of External Representation*, in *European Public Law*, n. 9, 2015, pp. 679 ss.; P. J. KUIJPER, *Litigation on External Relations Powers after Lisbon: The Member States Reject Their Own Treaty*, in *Legal Issues of Economic Integration*, n. 10, 2016, pp. 1 ss.; F. ERLBACHER, *Recent Case Law on External Competences of the European Union – How Member States Can Embrace Their Own Treaty*, in *CLEER Papers*, n. 2, 2017.

⁴⁵ G. F. FERRARI, *Crisi dell'ordine economico mondiale: problemi e prospettive*, Milano, 2019; L. MAROTTI, *XXI libera tutti? Eccezioni di sicurezza nazionale e crisi dell'OMC*, Napoli, 2019; C. DI TURI, *La crisi dell'Organizzazione mondiale del commercio e i negoziati sull'agricoltura: quali prospettive per la sicurezza alimentare dei Paesi in via di sviluppo?*, Cosenza, 2019.

⁴⁶ L'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) si trova ad affrontare difficoltà dovute all'evoluzione del sistema commerciale internazionale e al ruolo crescente di alcuni Paesi. L'impasse attuale dell'OMC è un indicatore del forte cambiamento del sistema commerciale internazionale. A tal proposito si v. M. ZUPI, *Il futuro incerto del multilateralismo commerciale e il ruolo dell'Organizzazione mondiale del commercio*, Roma, 2018.

Sono stati infatti negoziati una serie di nuovi accordi con Paesi dell'Asia, come Singapore, Corea del Sud e Giappone o, più recentemente nel Pacifico, come la Nuova Zelanda⁴⁷. Questi nuovi accordi di libero scambio pertanto essendo più approfonditi e completi rendono di conseguenza obsoleto l'Accordo di Cotonou. Allo stesso tempo, al fine di concretizzare queste nuove priorità strategiche, l'Unione ha adottato nuovi documenti che formano il quadro della sua azione esterna: ad esempio, il consenso europeo in materia di sviluppo è stato rivisto nel 2017⁴⁸, la politica commerciale comune è stata profondamente ripensata nel periodo 2010-2020⁴⁹ e nel 2016⁵⁰ è stata adottata una nuova strategia globale per la PESC. Tutti questi elementi hanno in sostanza definitivamente modificato il contesto in cui essa esercitava le sue relazioni esterne.

Da questo punto di vista, l'Accordo di Cotonou appartiene dunque a una generazione precedente. La sua revisione non è stata quindi necessaria solo perché stava per scadere, ma anche perché avendo l'Accordo più di vent'anni era ormai in parte divergente con lo sviluppo del resto dell'azione esterna dell'UE.

In terzo luogo un ulteriore elemento da tenere in considerazione nel contesto specifico dell'UE è la *Brexit*. Si impone a questo proposito una riflessione sul ruolo e sull'impatto della *Brexit* nelle relazioni esterne dell'UE, in particolare riguardo ai rapporti con gli Stati ACP.

In primo luogo, si evidenzia come, contrariamente alle aspettative iniziali, il ritiro del Regno Unito non abbia avuto effetti dirompenti sul processo negoziale o sull'esito dell'Accordo tra l'UE e gli Stati ACP. Ciò si può interpretare come una conferma della robustezza e della coerenza delle strategie negoziali adottate dall'UE, le quali avevano già previsto scenari in cui uno Stato membro potesse divenire un "terzo Paese" senza compromettere la continuità delle relazioni esterne. Proprio in questo senso infatti, nel quadro delle direttive di negoziazione⁵¹ dell'accordo di recesso, era stata

⁴⁷ Tra i Paesi dell'Asia e del Pacifico ci sono accordi di cooperazione economica, come l'APEC e il partenariato di libero scambio del Pacifico. L'Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) è un organismo che promuove la cooperazione economica, il libero scambio e gli investimenti nell'area asiatico-pacifica. L'APEC ha sede a Singapore ed è composto da economie e non da Stati, quindi non ha una piena personalità giuridica. Possono farne parte contemporaneamente realtà che appartengono ad un unico Stato, come la Cina continentale, Hong Kong e Taiwan. Invece il Partenariato di libero scambio del Pacifico è un accordo tra Singapore, Thailandia e Vietnam e i loro partner di libero scambio: Australia, Cina, Giappone, Nuova Zelanda e Corea del Sud. L'accordo è stato siglato il 15 novembre 2020.

⁴⁸ Si v. a tal proposito *Il nuovo consenso europeo in materia di sviluppo: il nostro mondo, la nostra dignità, il nostro futuro*, 7 giugno 2017, disponibile sul sito web del Consiglio <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2017/06/07/joint-strategy-european-consensus-development>.

⁴⁹ Cfr., tra i numerosi documenti, le comunicazioni della Commissione *Commercio per tutti. Verso una politica commerciale e di investimento più responsabile*, COM(2015) 497 def., 1 ottobre 2015, p. 33, o *Una politica commerciale sofisticata e innovativa per controllare la mondializzazione*, COM(2017) 492 def., 13 settembre 2017. Cfr. anche le conclusioni del Consiglio sulla negoziazione e la conclusione di accordi commerciali dell'UE, doc. 8622/18 dell'8 maggio 2018.

⁵⁰ Cfr. *Visione condivisa, azione comune. Un'Europa più forte. Una strategia globale dell'Unione europea per la politica estera e di sicurezza*, <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/common-foreign-and-security-policy-global-strategy.html>.

⁵¹ Direttive di negoziato per un Accordo di partenariato tra l'UE e i suoi Stati membri, da una parte, e i Paesi dell'Africa,

implicitamente lasciata aperta la possibilità che un Paese terzo, capace di apportare un valore aggiunto e condividere i principi e i valori dell'UE, potesse partecipare al partenariato. Tale prospettiva, pur se teorica e non esplicitamente confermata nell'accordo definitivo di recesso, indicava un approccio flessibile da parte dell'Unione, che intendeva non escludere a priori l'adesione di Paesi che, pur non essendo più membri, potessero contribuire in maniera significativa alle dinamiche di cooperazione internazionale⁵².

È importante notare quindi che, nonostante questa apertura concettuale, l'Accordo di Samoa si è limitato a prevedere l'adesione per Stati indipendenti appartenenti agli ACP o per Paesi con caratteristiche economiche e sociali analoghe⁵³, escludendo quindi esplicitamente l'ipotesi di una futura partecipazione del Regno Unito. Questa scelta evidenzia una distinzione metodologica e normativa che mira a preservare l'integrità degli accordi negoziali precedentemente stipulati, evitando di estendere il partenariato a Stati europei, la cui dinamica di adesione seguirebbe invece percorsi istituzionali differenti⁵⁴.

In sintesi, dunque la *Brexit*, pur rappresentando un evento di grande rilevanza politica, non ha comportato una crisi o una ridefinizione sostanziale delle relazioni esterne dell'UE con gli Stati ACP. Al contrario, il quadro negoziale preesistente e la flessibilità teorica incorporata nelle direttive di negoziazione hanno permesso all'Unione di gestire il cambiamento in maniera contenuta e strategica, garantendo così la continuità e la coerenza del partenariato internazionale.

Infine, anche il contesto multilaterale ha subito un cambiamento significativo dopo l'Accordo di Cotonou. Non solo una serie di eventi globali, ma anche una serie di processi politici hanno influenzato le priorità e le dinamiche delle relazioni tra l'UE e gli Stati ACP.

Da un lato, la pandemia di Covid-19 ha avuto un impatto significativo sui tempi e sulle modalità dei negoziati internazionali, rallentando il processo di rinnovamento del partenariato. Questo fenomeno ha messo in luce la fragilità delle interazioni multilaterali in situazioni di crisi globale, evidenziando come anche accordi di lunga data possano essere soggetti a ritardi e adattamenti in contesti di emergenza.

Dall'altro il progressivo indebolimento dello Stato di diritto, anche in ambito europeo, insieme all'emergere e al consolidamento di regimi autoritari, ha radicalmente modificato il quadro delle

dei Caraibi e del Pacifico, dall'altra doc 8094/18 ADD 1, 21 giugno 2018, p. 86.

⁵² La previsione del caso "terzo Paese" evidenzia come l'UE abbia considerato la possibilità di integrare attori esterni al proprio quadro istituzionale, in modo da preservare la continuità delle relazioni internazionali. L'apertura concettuale a un eventuale valore aggiunto da parte di un Paese terzo dimostra una strategia negoziale volta a mantenere alta la flessibilità e l'efficacia delle alleanze internazionali.

⁵³ Questo è l'articolo 102 dell'Accordo di Samoa.

⁵⁴ La scelta normativa di limitare l'adesione ai soli Stati con caratteristiche comparabili agli Stati ACP sottolinea un'attenzione all'omogeneità e alla coerenza dei criteri d'ingresso nel partenariato.

relazioni internazionali. Questi processi hanno influenzato innanzitutto le politiche migratorie, aumentando le pressioni sul partenariato tra l'UE e gli Stati ACP. Tale dinamica ha inevitabilmente comportato una ridefinizione degli assetti istituzionali e normativi necessari per mantenere una cooperazione efficace e sostenibile nel tempo⁵⁵.

Anche gli Accordi di Parigi⁵⁶ hanno rappresentato un punto di svolta, in quanto hanno orientato l'agenda politica e strategica dell'UE e degli Stati, in particolare di quelli europei, verso una centralità delle questioni ambientali. Da quel momento in poi infatti la lotta ai cambiamenti climatici e la conservazione della biodiversità sono diventate priorità imprescindibili che ridefiniscono le politiche estere e di cooperazione, imponendo una revisione degli approcci tradizionali alle relazioni internazionali.

B. In risposta a questo scenario complesso, caratterizzato da contesti mutevoli e in continua evoluzione, la riforma del partenariato, introdotta dall'Accordo di Samoa, pone una particolare enfasi sulla revisione dell'architettura istituzionale. L'obiettivo è di adattare il quadro normativo esistente alle nuove sfide globali, garantendo che la struttura del partenariato risulti in grado di rispondere efficacemente alle dinamiche emergenti e di sostenere relazioni multilaterali basate su criteri di resilienza e coerenza strategica.

Pertanto il secondo elemento che si discosta dal precedente Accordo è proprio un ripensamento strutturale della partnership che tenesse debitamente conto delle specificità regionali dei singoli partner e delle nuove priorità strategiche dell'UE. Per far fronte a queste sfide, è stato dunque necessario ridisegnare l'intera architettura della partnership, con un rinnovamento che si esprime non solo nella riformulazione dei contenuti dell'Accordo, ma anche nella sua struttura istituzionale.

Il nuovo Accordo si configura, come abbiamo già segnalato come un accordo di “base”, integrato da tre protocolli regionali, ciascuno destinato a una delle tre macro-aree considerate. Tale organizzazione costituisce una regionalizzazione della partnership che, se da un lato risponde alla necessità di pragmatismo e flessibilità, dall'altro evidenzia una divergenza tra le aspettative della Commissione Europea e quelle dei Paesi ACP, i quali inizialmente non avevano auspicato tale differenziazione. Inizialmente infatti questi Paesi non avevano espresso il desiderio di una tale separazione tra le regioni. Molti di questi in realtà preferivano mantenere un approccio unificato, che

⁵⁵ L'erosione dello Stato di diritto e l'ascesa dei regimi autoritari rappresentano fattori critici che alterano il contesto delle relazioni internazionali, richiedendo una riformulazione delle strutture istituzionali per gestire nuove pressioni, come quelle derivanti dalle politiche migratorie.

⁵⁶ L'accordo di Parigi è un trattato internazionale stipulato tra gli Stati membri della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC), riguardo alla riduzione di emissione di gas serra e alla finanza, raggiunto il 12 dicembre 2015 e riguardante il periodo a decorrere dal 2020. Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici, su consilium.europa.eu. Nel novembre 2018, 195 membri dell'UNFCCC hanno firmato l'accordo e 183 hanno deciso di farne parte. Si v. *Paris Agreement – Chapter XXVII: Environment*, su treaties.un.org, ONU.

favorisse la coesione tra tutte le nazioni ACP. L'intenzione era quella di avere una voce forte e unitaria nelle trattative con l'Unione Europea, piuttosto che affrontare le negoziazioni in base a regioni separate, che potessero frammentare il loro potere negoziale complessivo.

Il nuovo quadro istituzionale dunque articolandosi su due livelli, il quadro generale (previsto dall'accordo base) da un lato, e i quadri specifici (derivanti dai protocolli regionali) dall'altro, mira in sostanza a garantire un coordinamento più efficiente e un coinvolgimento maggiore della società civile, permettendo una gestione più flessibile e dinamica delle relazioni internazionali.

Tuttavia, la complessità derivante da questa organizzazione può comportare difficoltà nella sua attuazione pratica, in quanto emergono potenziali problemi di coordinamento tra norme differenti, che dovranno comunque conformarsi al quadro generale dell'accordo base.

In sostanza il ridisegno dell'architettura della partnership UE-ACP, con il suo approccio regionalizzato e dualistico, rappresenta un tentativo innovativo di adattarsi alle nuove sfide globali. Infatti pur offrendo vantaggi in termini di flessibilità e vicinanza alle realtà specifiche, l'approccio proposto richiede una gestione accurata per evitare criticità di coordinamento e garantire la coerenza normativa tra i vari livelli istituzionali.

Inoltre la recente riforma del finanziamento del partenariato tra l'UE e i Paesi ACP ha introdotto come abbiamo detto cambiamenti sostanziali. Questo passaggio segna una transizione da una logica convenzionale di cooperazione, basata su accordi contrattuali e cogestiti, a una gestione finanziaria unilaterale da parte dell'Unione.

In primis, l'integrazione del FES nel bilancio comunitario rappresenta una novità di rilievo, evidenziando una scelta strategica che, sebbene annunciata dalla Commissione nel 2018⁵⁷, non ha goduto di pieno consenso da parte dei Paesi ACP. In effetti, la proposta, percepita come imposta unilateralmente dall'UE nell'ambito dell'ultima revisione degli strumenti finanziari⁵⁸, ha limitato la possibilità dei partner di partecipare attivamente alla definizione degli assetti finanziari della cooperazione evidenziando una disparità di potere decisionale tra l'Unione e i Paesi ACP.

La cessazione del FES infatti, intesa come strumento di finanziamento, implica una radicale trasformazione nell'approccio di supporto allo sviluppo: si passa infatti da una modalità convenzionale, in cui il finanziamento veniva erogato in base a meccanismi contrattuali condivisi, a

⁵⁷ COM(2018) 460 final del 14 giugno 2018.

⁵⁸ Regolamento (UE) 2021/947 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 giugno 2021, che stabilisce gli obiettivi di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale – Europa globale, modifica e abroga la decisione n. 466/2014/UE e abroga il Regolamento (UE) 2017/1601 e il Regolamento (CE, Euratom) n. 480/2009, in GUUE, L 209 del 14 giugno 2021, pp. 1-78. Il regolamento istituisce lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale – Europa globale («strumento»), comprendente il Fondo europeo per lo sviluppo sostenibile Plus («EFSD+») e la garanzia per le azioni esterne per il periodo del QFP 2021-2027. Esso stabilisce gli obiettivi dello strumento, il bilancio per il periodo compreso tra il 2021 e il 2027, le forme di finanziamento dell'Unione e le regole di erogazione dei finanziamenti.

una modalità unilaterale, che elimina la possibilità di cogestione da parte degli Stati partner. Questo cambiamento rappresenta, altresì, la fine di un'eccezione storica, poiché l'Accordo di Cotonou costituisce l'ultimo accordo globale concluso dall'UE accompagnato da un protocollo finanziario dedicato.

Nonostante questa trasformazione metodologica non comporti una riduzione complessiva degli stanziamenti destinati all'aiuto allo sviluppo, essa però riflette una generalizzazione della gestione finanziaria nel quadro degli strumenti dell'azione esterna dell'UE. Tale evoluzione evidenzia una tendenza verso una maggiore centralizzazione del controllo finanziario, con implicazioni significative per l'autonomia decisionale e la partecipazione dei Paesi ACP nella definizione degli strumenti e delle priorità della cooperazione internazionale.

8. Elementi di continuità rispetto agli accordi preesistenti: la preservazione dell'*acquis* di Cotonou.

Volendo ora analizzare gli elementi di continuità con i precedenti accordi, sottolineiamo come questi sono senza dubbio i più numerosi. A questo proposito, possiamo distinguere tra elementi di continuità che riguardano la preservazione dell'*acquis* di Cotonou da un lato, ed elementi di continuità che a prima vista potrebbero sembrare tali ma che in realtà pongono delle problematiche mai affrontate sinora.

Il nuovo Accordo tra l'UE e gli Stati ACP mantiene diversi elementi di continuità rispetto agli accordi precedenti, preservando l'*acquis* di Cotonou e consolidando un modello di partenariato di lungo periodo.

Uno degli aspetti più rilevanti in termini di continuità riguarda sicuramente la configurazione dei partner. Anche nel nuovo assetto, l'UE infatti continua a interloquire direttamente con gli Stati ACP, senza invece formalizzare l'Accordo con l'Organizzazione degli Stati ACP (OSACP)⁵⁹, nonostante tale opzione fosse giuridicamente praticabile.

Un ulteriore elemento di stabilità si riscontra nella struttura della partnership, che conserva un'impostazione globale e una prospettiva di lungo termine, analogamente ai precedenti accordi. Questo tratto emerge chiaramente dall'analisi delle disposizioni giuridiche dell'Accordo, che si

⁵⁹ L'Organizzazione degli stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico – *Organisation of African, Caribbean and Pacific States* abbreviato in OSACP – prima nota come Gruppo degli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, è un'organizzazione internazionale istituita nel 1975 con l'Accordo di Georgetown. Originariamente, l'OSACP è stata creata per ottimizzare la cooperazione nei negoziati tra i suoi stati membri e i paesi dell'allora Comunità europea; il suo principale scopo era quindi quello di negoziare e attuare accordi con la Comunità. È composta da 79 Paesi, di cui 48 dell'Africa subsahariana, 16 dei Caraibi e 15 del Pacifico.

caratterizzano per una prevalente natura programmatica piuttosto che prescrittiva. Il linguaggio adottato è infatti indicativo di un impegno non vincolante, con l'uso di espressioni quali “i partner si sforzano di” o “si impegnano a garantire”. Approccio che evidenzia un modello incentrato unicamente sulla definizione di un quadro giuridico generale, la cui effettiva implementazione avviene solo attraverso accordi settoriali specifici, tra cui gli accordi di pesca, i partenariati economici, le collaborazioni in materia di gestione delle crisi e gli accordi di riammissione relativi ai flussi migratori. In questa prospettiva, la *governance* delle relazioni UE-ACP appare sempre più frammentata e articolata in una molteplicità di intese bilaterali e settoriali piuttosto che fondata esclusivamente sull'Accordo di Samoa.

Dal punto di vista delle priorità strategiche, il nuovo Accordo ripropone la struttura tripartita già delineata nell'Accordo di Cotonou, articolata nei seguenti ambiti: “dialogo politico, democrazia e diritti umani”, “crescita economica” e “sviluppo umano e sociale”. Pertanto sebbene alcune tematiche siano presentate come innovazioni, esse rappresentano in realtà la prosecuzione di dinamiche già presenti nelle precedenti revisioni dell'Accordo, come la transizione ecologica, la sicurezza e la *governance* dei flussi migratori, tematiche centrali già nella revisione del 2010. In particolare, la questione climatica, insieme alle politiche migratorie, ha costituito uno dei principali nodi negoziali, in virtù della divergenza di interessi tra i partner.

Inoltre alcune tensioni interne all'UE hanno ulteriormente ostacolato il raggiungimento di un consenso, con alcuni Stati membri che hanno subordinato la loro adesione all'Accordo a precise condizioni su questi temi. Durante le negoziazioni infatti, alcuni Stati membri dell'UE, in particolare l'Ungheria e la Polonia, hanno espresso riserve riguardo a specifiche disposizioni dell'Accordo, in particolare quelle relative ai diritti umani e alle politiche migratorie. Queste preoccupazioni hanno portato a discussioni prolungate e alla ricerca di compromessi per soddisfare le richieste di questi Paesi⁶⁰.

Anche sul piano delle relazioni commerciali, il nuovo Accordo conferma l'approccio consolidato nei precedenti assetti regolatori, mantenendo il ruolo centrale degli Accordi di Partenariato Economico (APE) nella gestione degli scambi tra UE e Stati ACP. Inoltre, il testo sancisce il superamento della logica tradizionale dello sviluppo a favore di un paradigma di partenariato economico basato su una maggiore liberalizzazione degli scambi, in linea con l'evoluzione della politica commerciale comune dell'UE a partire dalla metà degli anni 2010.

Infine, un ulteriore elemento di continuità è rappresentato dall'integrazione del partenariato in un

⁶⁰ È importante notare che, sebbene l'Ungheria abbia inizialmente sollevato obiezioni, ha successivamente ritirato il proprio veto, facilitando l'avanzamento del processo di approvazione dell'Accordo.

quadro multilaterale. Il nuovo Accordo include numerosi riferimenti a normative e regolamenti internazionali, consolidando il legame con strumenti giuridici già esistenti. In particolare, esso richiama disposizioni in materia di tutela dei diritti umani, sostenibilità ambientale – con espliciti riferimenti all’Accordo di Parigi – e sicurezza internazionale, in linea con l’Agenda 2063⁶¹. Tale impostazione evidenzia la volontà dell’UE di collocare il partenariato UE-ACP all’interno di un sistema normativo multilaterale, rafforzandone l’integrazione nelle dinamiche globali di *governance*.

8.1. Continuità apparente: analisi critica degli elementi giuridici e politici.

Come detto in precedenza l’analisi degli elementi di continuità con i precedenti accordi UE-ACP evidenzia alcune caratteristiche che, sebbene inizialmente possano sembrare invariate, rivelano in realtà una natura sostanzialmente differente. Due aspetti, in particolare, meritano di essere approfonditi: la base giuridica dell’Accordo e il regime di condizionalità.

In merito al primo punto sappiamo come tutti gli accordi stipulati tra l’UE e gli Stati ACP si fondano sull’articolo 217 del TFUE, che costituisce il fondamento giuridico per gli accordi di partenariato⁶². Questo articolo sancisce la necessità di una cooperazione strutturata e continuativa, comprendente misure di natura politica, economica, sociale e culturale.

Sappiamo che gli accordi di associazione richiedono, in genere, un’approvazione simultanea da parte dell’Unione e degli Stati membri, riflettendo così la distribuzione delle competenze e la complessità delle relazioni esterne dell’UE.

Ricordiamo che gli accordi misti sono strumenti giuridici attraverso i quali sia l’UE che gli Stati membri, ciascuno secondo le proprie competenze, negoziano e attuano obblighi nei confronti di Paesi terzi. Essi rivestono un’importanza sia nel diritto internazionale, poiché vincolano contemporaneamente l’Unione e i suoi Stati membri, sia nel diritto dell’Unione, in quanto entrano a far parte dell’ordinamento giuridico europeo.

In origine, gli accordi misti riguardavano principalmente settori con competenze espresse, come

⁶¹ L’Agenda 2063 è il quadro strategico dell’Unione Africana (UA) per trasformare il continente in una potenza globale entro il 2063. Adottata nel 2015, si basa su una visione di sviluppo inclusivo e sostenibile per l’Africa, rafforzando l’integrazione regionale e la cooperazione internazionale. Per realizzare questi obiettivi, l’Agenda 2063 include diversi programmi chiave, tra cui: AFCFTA (African Continental Free Trade Area): la più grande area di libero scambio al mondo per promuovere il commercio intra-africano; SILENCING THE GUNS BY 2030: iniziativa per la risoluzione dei conflitti e la sicurezza; SINGLE AFRICAN AIR TRANSPORT MARKET (SAATM): per liberalizzare il trasporto aereo africano; Programma di industrializzazione e innovazione tecnologica, per promuovere lo sviluppo industriale e digitale.

⁶² L’articolo 217 TFUE regola gli accordi di associazione con i Paesi terzi, che spesso richiedono la partecipazione sia dell’Unione che degli Stati membri, portando alla necessità di configurare accordi misti.

quelli tariffari e commerciali⁶³ (ai sensi dell'art. 207 TFUE) e gli accordi di associazione⁶⁴ (*ex art.* 217 TFUE). Tuttavia, con le successive revisioni dei trattati, queste competenze si sono ampliate fino a includere ambiti quali ricerca e sviluppo tecnologico, ambiente, politica monetaria, cooperazione allo sviluppo, cooperazione economica con Paesi terzi⁶⁵.

Inoltre, l'Unione è autorizzata a concludere accordi internazionali quando ciò è necessario per raggiungere uno degli obiettivi stabiliti dai Trattati nell'ambito delle politiche dell'UE⁶⁶.

Già prima del Trattato di Lisbona, l'Unione ricorreva frequentemente a questo tipo di accordi. Il Trattato ha poi rafforzato ulteriormente la soggettività giuridica internazionale dell'UE, riconoscendole una maggiore capacità di agire autonomamente nelle relazioni esterne.

Oltre alla questione della base giuridica, è sorto anche il problema di chi fossero esattamente le parti firmatarie dell'Accordo. Infatti, al momento della redazione del documento, non era ancora chiaro chi avrebbe firmato, concluso e ratificato l'Accordo per conto dell'Unione Europea. Questa incertezza ha sollevato dei dubbi sulla natura dell'Accordo, se fosse cioè un accordo "misto" o meno.

La questione della natura mista dell'Accordo, dopo l'Accordo di Cotonou, si è rivelata essenzialmente una questione politica. Dal punto di vista giuridico, infatti, l'UE aveva la capacità di concludere l'Accordo da sola, senza la necessità di coinvolgere gli Stati membri⁶⁷. Un aspetto che rafforza questa posizione è il fatto che, con il quadro finanziario pluriennale 2021-2027, il FES è stato integrato nel bilancio dell'UE. Questo cambiamento ha reso di conseguenza obsoleta la giurisprudenza derivante dalla sentenza 1/78 della Corte di Giustizia dell'UE, che in passato giustificava la natura mista degli accordi proprio in base al fatto che gli Stati membri contribuivano direttamente al finanziamento del FES⁶⁸. Con l'integrazione nel bilancio dell'UE, questo meccanismo di finanziamento è cambiato, e quindi la giustificazione per la natura mista degli accordi non è più valida.

La sentenza 1/78 come ricordiamo ha svolto un ruolo cruciale nella definizione delle competenze esterne dell'UE, stabilendo che l'Unione può concludere accordi internazionali anche in assenza di

⁶³ A. LANG, Art. 207 TFUE, in F. POCAR, M. C. BARUFFI, *Commentario breve ai Trattati dell'Unione Europea*, Padova, 2014.

⁶⁴ S. SANNA, Art. 217 TFUE, in F. POCAR, M. C. BARUFFI, *Commentario breve ai Trattati dell'Unione Europea*, Padova, 2014.

⁶⁵ M. POLLACK, *Creeping Competence: The Expanding Agenda of the European Community*, in *Journal of Public Policy*, Vol. 14, Issue 2, 1994, pp. 95 ss.

⁶⁶ Art. 216 TFUE.

⁶⁷ S. SANNA, Art. 216 TFUE, in F. POCAR, M. C. BARUFFI, *Commentario breve ai Trattati dell'Unione Europea*, Padova, 2014.

⁶⁸ La giurisprudenza 1/78 del 1978, nota come "Caso 1/78", è una decisione fondamentale della Corte di Giustizia delle Comunità Europee riguardante i poteri dell'Unione in relazione alla conclusione di accordi internazionali e alle competenze condivise tra le Comunità Europee e gli Stati membri. Il caso 1/78 è emerso in un periodo in cui si stava sviluppando il concetto di "mixité", ovvero la cooperazione e la suddivisione delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri nell'ambito delle relazioni esterne.

una base giuridica esplicita nei Trattati, purché tali accordi siano coerenti con le competenze conferite dall'ordinamento comunitario.

Inoltre, il principio delle “competenze parallele”⁶⁹ consente all'UE di agire in ambito internazionale senza necessariamente escludere l'azione degli Stati membri, a condizione che non vi siano conflitti normativi tra i due livelli giuridici. La questione della *mixité* (natura mista) dunque si inserisce in questo contesto, sollevando interrogativi di natura istituzionale e politica.

Inizialmente, la Commissione Europea, nella proposta di firma e applicazione provvisoria dell'Accordo presentata il 21 aprile 2021⁷⁰, aveva previsto che l'UE fosse l'unica parte firmataria. Tuttavia, sul piano politico, permaneva l'incertezza sulla disponibilità degli Stati membri ad accettare tale esclusione. Questa incertezza è stata risolta il 20 luglio 2023, quando il Consiglio dell'UE ha autorizzato la firma e l'applicazione provvisoria dell'Accordo sotto forma di accordo misto, coinvolgendo sia l'UE che gli Stati membri come parti contraenti⁷¹. Tale decisione comporterà conseguenze rilevanti sul funzionamento istituzionale dell'Accordo stesso, in particolare per quanto riguarda lo sviluppo del diritto derivato derivante dalla sua implementazione.

In conclusione pur detenendo l'UE la capacità giuridica di concludere autonomamente l'Accordo post-Cotonou, la decisione di optare per un accordo misto riflette numerose considerazioni politiche e istituzionali, evidenziando la complessità delle dinamiche tra l'Unione e i suoi Stati membri nelle relazioni esterne.

Un secondo elemento di continuità ma come abbiamo detto solo apparente riguarda il regime di condizionalità.

Secondo alcune interpretazioni⁷², l'Accordo post-Cotonou si allinea agli *standard* più elevati in

⁶⁹ In materia si v. M. ORLANDI, *Il Trattato di Lisbona e il nuovo sistema di ripartizione di competenze tra Unione Europea e Stati membri: alcune note critiche*, in *Studi in memoria di Maria Rita Saulle*, Roma, 2014, pp. 1129-1153; V. M. SBRESCIA, *Le competenze dell'Unione Europea nel Trattato di Lisbona*, Napoli, 2008; M. ORLANDI, *Il coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri nel sistema delle competenze dell'Unione europea*, in *Liber Amicorum per Massimo Panebianco. Volume primo: Diritto internazionale e diritto dell'Unione Europea*, Napoli, 2020, pp. 493-529; V. MILUTINOVIC, *The 'right to damages' in a 'system of parallel competences': a fresh look at BRT v. SABAM and its subsequent interpretation*, in P. LOWE e M. MARQUIS (a cura di), *European Competition Law Annual 2011: Integrating Public and Private Enforcement. Implications for Courts and Agencies*, Oxford-Portland, 2014, pp. 341-376; F. PIZZETTI, *Le competenze dell'Unione e il principio di sussidiarietà*, in *Le nuove Istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona. Nuova edizione riveduta e aggiornata*, Bologna, 2010, pp. 143-169.

⁷⁰ *Proposta di Decisione del Consiglio relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, e all'applicazione provvisoria dell'Accordo di partenariato tra l'Unione europea, da una parte, e gli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, dall'altra*, COM(2021) 312 final, 11 giugno 2021.

⁷¹ Il 20 luglio 2023, il Consiglio dell'UE ha adottato la Decisione (UE) 2023/2861, autorizzando la firma, a nome dell'UE, e l'applicazione provvisoria dell'Accordo di partenariato tra l'UE e i suoi Stati membri, da una parte, e gli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, dall'altra. <https://www.consilium.europa.eu/fr/press-press-releases/2023/07/20/post-cotonou-council-gives-greenlight-to-the-new-partnership-agreement-with-the-african-caribbean-and-pacific-states/>.

⁷² La più citata è K. NICOLAÏDIS, *The Internationalization of EU Law*, in *International and Comparative Law Quarterly*, n. 3, 1998, pp. 623-653.

materia di diritti umani e *governance* democratica. Tuttavia, altre analisi evidenziano che, nonostante le lodevoli disposizioni dell'Accordo riguardo al rispetto dei diritti umani e alla democrazia, esiste un divario significativo tra tali disposizioni e la loro effettiva attuazione pratica⁷³. Questo divario solleva preoccupazioni sulla reale efficacia dell'Accordo nel promuovere e garantire i diritti umani e la *governance* democratica. Queste diverse interpretazioni riflettono la complessità e le sfide nell'implementazione dell'Accordo post-Cotonou, sottolineando la necessità di un monitoraggio continuo e di un impegno concreto per tradurre gli obblighi formali in azioni tangibili.

Nondimeno rassicura il fatto che dal punto di vista giuridico, il nuovo Accordo mantenga le clausole tradizionali, quali il rispetto dei diritti umani, dei principi democratici e dello Stato di diritto. Anche la procedura sanzionatoria prevista dall'articolo 96⁷⁴ dell'Accordo di Cotonou è stata ripresa, sebbene con alcune modifiche. Ciò nonostante, si assiste all'emergere di nuove forme di condizionalità, che includono tematiche ambientali, sociali e di sicurezza.

Tuttavia se il confronto viene effettuato con gli strumenti più recenti adottati dall'UE nel quadro della sua azione esterna, il meccanismo di condizionalità dell'Accordo post-Cotonou appare inefficace e anacronistico. L'UE, infatti, ha recentemente sviluppato strumenti più coercitivi e diretti per garantire il rispetto dei propri valori, tanto nei rapporti bilaterali quanto negli strumenti unilaterali⁷⁵. Questo porta a riconsiderare il ruolo della condizionalità nell'ambito del partenariato

⁷³ Tra i più si v. C. PINELLI, *Le clausole sui diritti umani negli accordi di cooperazione internazionale dell'Unione*, Relazione presentata al Convegno della Fondazione Basso su "Diritti sociali e mercato globale" il 18 ottobre 2005; L. TASCHINI, *I diritti sociali al tempo della condizionalità*, Torino, 2019, pp. 60 ss.; A. DI STASI, *Cooperazione internazionale allo sviluppo e tutela dei diritti umani*, Salerno, 2008; G. GOZZI, A. FURIA, *Diritti umani e cooperazione internazionale allo sviluppo, ideologie, illusioni e resistenze*, Milano, 2010; F. CHERUBINI, *I valori dell'Unione europea nella politica di cooperazione allo sviluppo*, Roma, 2016.

⁷⁴ L'Accordo prevede una procedura che può essere utilizzata nei casi in cui una delle parti non rispetti i principi fondamentali. A tal fine l'UE è considerata una parte e ogni singolo Paese ACP come un'altra parte. I dettagli della procedura sono stabiliti nell'articolo 96 dell'Accordo. Se una delle parti dell'Accordo ritiene che un'altra parte non ottemperi ai propri obblighi in materia di diritti umani, principi democratici o stato di diritto, deve prima cercare di risolvere la questione intensificando il dialogo politico. Se, una volta esaurite tutte le possibilità di dialogo, le preoccupazioni in materia di diritti umani, principi democratici o stato di diritto permangono, le parti possono avviare un processo di consultazione. Se tutte le possibilità di dialogo sono state esaurite e una parte continua a non rispettare i suoi obblighi, l'altra parte può avviare un processo di consultazione con l'obiettivo di trovare una soluzione. La durata del periodo di consultazione dipende dalla natura e dalla gravità della violazione e dall'evoluzione delle discussioni. È stabilita di comune accordo tra le parti e non può essere superiore a 120 giorni. Se entro la fine delle consultazioni non viene raggiunto un accordo, la parte che ha avviato la procedura di consultazione può prendere misure appropriate. Tali misure devono essere proporzionate alla violazione in questione, essere dirette contro i responsabili della violazione di elementi essenziali del partenariato, e avere il minor impatto negativo possibile sulla popolazione. Esse possono includere misure cautelari relative ai progetti e ai programmi di cooperazione in corso o la sospensione di progetti, programmi e altre forme di aiuto. In ultima istanza può essere sospesa la piena applicazione degli aiuti allo sviluppo previsti dall'Accordo.

⁷⁵ Per "strumenti coercitivi" ci riferiamo a una gamma di meccanismi che l'UE ha sviluppato per rafforzare il rispetto dei propri valori e condizioni, sia in ambito bilaterale che unilaterale, soprattutto nel contesto delle relazioni con i paesi ACP (Africa, Caraibi e Pacifico). Tra questi strumenti troviamo: Strumenti di condizionalità in materia di aiuti e cooperazione allo sviluppo: L'UE, nel quadro del partenariato ACP-UE (storicamente regolato dal Patto di Cotonou e dai successivi accordi, come il Samoa Agreement in fase di negoziazione), ha previsto la sospensione o il reindirizzamento dei finanziamenti di sviluppo (ad es. tramite il Fondo Europeo di Sviluppo) in caso di violazioni degli

UE-ACP.

Di conseguenza sebbene l'Accordo di Cotonou fosse stato spesso presentato come un esperimento innovativo, soprattutto per l'introduzione di nuove forme di condizionalità nei rapporti tra l'UE e i Paesi ACP, il nuovo Accordo post-Cotonou, pur richiamandosi formalmente alla continuità con il precedente, sembra in realtà orientato più alla conservazione dello *status quo* che a una reale evoluzione sul piano normativo e istituzionale.

9. Conclusioni.

Dall'analisi effettuata in queste pagine emerge come l'Accordo di Samoa si configuri come un paradigma innovativo e multidimensionale nel contesto della cooperazione internazionale, in cui la convergenza tra sostenibilità, inclusività e responsabilità sociale assume una valenza centrale per il successo delle relazioni commerciali e politiche tra l'UE e i Paesi ACP.

La sua formulazione, ispirata agli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile delle Nazioni Unite, evidenzia un orientamento strategico che mira a promuovere uno sviluppo economico resiliente e diversificato, integrando meccanismi di monitoraggio e valutazione che permettano una misurazione continua degli impatti delle politiche adottate.

Il successo dell'Accordo però si prefigura come fortemente condizionato dalla capacità delle parti coinvolte di superare diverse criticità strutturali. *In primis*, la ratifica universale dell'Accordo rappresenta una condizione *sine qua non* per la sua piena efficacia, poiché una mancata adesione di alcuni Stati membri potrebbe compromettere la coerenza e l'unitarietà del partenariato. Parallelamente, la crescente competitività a livello globale, in particolare l'emergere di attori economici come la Cina, impone la necessità di adottare strategie flessibili e dinamiche che consentano di rispondere prontamente alle trasformazioni del panorama internazionale.

Infine l'introduzione della differenziazione regionale all'interno dell'Accordo rappresenta un

“elementi essenziali” come il rispetto dei diritti umani, della democrazia e dello stato di diritto. Questo meccanismo, spesso definito “*conditionality*”, mira a “premiare” i partner che rispettano tali valori e a “punire” quelli che non li rispettano. Alcuni studi evidenziano l'uso di queste sospensioni come strumenti coercitivi (vedi ad es. il lavoro di Clara Portela sulla sospensione degli aiuti nell'ambito ACP). L'*Anti-Coercion Instrument*: adottato nel dicembre 2023, questo strumento (Regolamento (UE) 2023/2675) offre un quadro giuridico che consente all'UE di rispondere in modo coordinato a misure di coercizione economica da parte di paesi terzi. L'ACI consente al Consiglio e alla Commissione di indagare e valutare se un atto di coercizione economica (ad es. restrizioni sul commercio o minacce in ambito degli investimenti) sia in atto; avviare iniziative diplomatiche per risolvere la questione; Se necessario, adottare contromisure che possono includere restrizioni sull'accesso al mercato europeo, misure tariffarie, o limiti all'accesso ai fondi dell'UE. Altri strumenti e misure unilaterali: l'UE ha rafforzato anche altri strumenti “unilaterali” per garantire il rispetto dei propri standard nei rapporti commerciali e negli accordi bilaterali. Questi includono la possibilità di applicare misure specifiche in risposta a pratiche coercitive che, ad esempio, ostacolano il commercio o la partecipazione ai mercati pubblici.

ulteriore elemento di rilevanza, in quanto consente di adattare le strategie di intervento alle specificità e alle peculiarità dei diversi contesti geografici. Tale approccio, fondato su principi di *governance* multilivello, favorisce una gestione più mirata e contestualizzata delle sfide economiche e sociali, richiedendo al contempo un monitoraggio rigoroso e una valutazione periodica per assicurare che le opportunità generate siano effettivamente accessibili a tutti i partner e che non si instaurino dinamiche di squilibrio o disparità.

In sintesi, l'Accordo di Samoa rappresenta una svolta decisiva nell'allineamento delle politiche commerciali dell'UE con le priorità globali emergenti, quali la sostenibilità ambientale, l'uguaglianza di genere e la lotta contro il cambiamento climatico. Attraverso un approccio integrato e sistemico, esso non solo intende migliorare le condizioni socio-economiche dei Paesi partner, ma si propone anche di costituire un modello innovativo di cooperazione internazionale, capace di generare impatti positivi e duraturi su scala globale. Tuttavia, affinché questo potenziale trasformativo si realizzi concretamente, è imprescindibile un impegno concertato e una visione condivisa, che preveda una costante analisi critica e un adeguato supporto istituzionale e finanziario per far fronte alle sfide emergenti e garantire una transizione efficace verso un futuro più equo e sostenibile.