COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 15.5.2024
COM(2024) 208 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

sulla valutazione degli strumenti di finanziamento esterno dell'Unione europea per i quadri finanziari pluriennali 2014-2020 e 2021-2027

{SWD(2024) 133 final}

Indice

1. Contesto 2
2. Valutazione 4
3. Conclusioni 6

1. Contesto

La presente valutazione ha l'obiettivo generale di valutare se gli attuali strumenti di finanziamento esterno (EFI) siano più adatti allo scopo e favoriscano l'impegno dell'UE nella cooperazione esterna meglio degli strumenti precedenti. Gli obiettivi specifici consistono nel valutare la performance degli strumenti di finanziamento esterno in termini di valore aggiunto dell'UE, efficacia, efficienza, impatto, flessibilità e capacità di reagire all'evoluzione delle priorità politiche e strategiche, margine di semplificazione, coerenza, sinergie e sussistere della pertinenza degli obiettivi degli strumenti di finanziamento esterno. Sono inoltre valutati l'uso e il funzionamento della garanzia per le azioni esterne, compreso il suo importo massimo, anche in termini di addizionalità e contributo agli obiettivi generali e ai risultati.

La presente valutazione riguarda i seguenti strumenti di finanziamento esterno:

Quadro finanziario pluriennale 2021-2027

- lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale (NDICI) — Europa globale, compresa la sua componente Fondo europeo per lo sviluppo sostenibile Plus/garanzia per le azioni esterne (EFSD+/EAG), nonché il regolamento delegato della Commissione che integra il regolamento NDICI-Europa globale[1];
- lo strumento di assistenza preadesione III[2] (IPA III) nonché il regolamento delegato della Commissione che integra il regolamento IPA III[3] e il regolamento di esecuzione della Commissione recante le modalità di applicazione del regolamento IPA III[4];
- lo strumento europeo per la cooperazione internazionale in materia di sicurezza nucleare (INSC)[5];
- la decisione sull'associazione d'oltremare, compresa la Groenlandia (DOAG)[6];

[1] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1530.
[2] IPA III: lo strumento di assistenza preadesione (2021–2027) | EUR-Lex (europa.eu)
[3] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32021R2128.
[4] https://eur-lex.europa.eu/eli/reg_impl/2021/2236/oj.
[5] Regolamento - 2021/948 - IT - EUR-Lex (europa.eu).
[6] Decisione - 2021/1764 - IT - EUR-Lex (europa.eu).

Quadro finanziario pluriennale 2014-2020

- lo strumento di cooperazione allo sviluppo (DCI)[7];
- lo strumento europeo per la democrazia e i diritti umani (EIDHR)[8];
- lo strumento europeo di vicinato (ENI)[9];
- lo strumento inteso a contribuire alla stabilità e alla pace (IcSP)[10];
- lo strumento di assistenza preadesione (IPA)[11];
- lo strumento di partenariato per la cooperazione con i paesi terzi (PI)[12].
- la decisione sull'associazione d'oltremare[13];
- la decisione sulla Groenlandia[14];
- il Fondo europeo per lo sviluppo sostenibile (EFSD)[15];
- il regolamento di esecuzione comune che stabilisce norme e procedure comuni per l'attuazione degli strumenti per il finanziamento dell'azione esterna dell'Unione[16];
- l'11º Fondo europeo di sviluppo (FES), che, pur non essendo uno strumento di bilancio dell'UE, è comunque oggetto della valutazione[17].

La valutazione è effettuata conformemente all'articolo 42, paragrafo 2, del regolamento NDICI — Europa globale, all'articolo 13, paragrafo 6, del regolamento IPA III, all'articolo 81 della DOAG e all'articolo 14, paragrafo 1, del regolamento INSC. Essa comprende e si basa sulla valutazione finale degli strumenti di finanziamento esterno nell'ambito del quadro finanziario pluriennale (QFP) 2014-2020.

La valutazione degli strumenti di finanziamento esterno nell'ambito del QFP 2014-2020 riguarda il periodo dal 1º gennaio 2014 al 31 dicembre 2020. Per quanto riguarda gli strumenti

[7] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A32014R0233.
[8] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0235.
[9] http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0232&from=EN.
[10] http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0230&from=EN.
[11] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A32014R0231.
[12] http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0234&from=EN.
[13] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32013D0755.
[14] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014D0137&qid=1714578674983.
[15] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017R1601.
[16] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0236.
[17] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A32015R0322.

di finanziamento esterno nell'ambito del QFP 2021-2027, la valutazione riguarda il periodo dal 1º gennaio 2021 al 31 dicembre 2022.

La portata geografica della valutazione corrisponde a quella indicata negli atti giuridici oggetto della valutazione.

La presente relazione presenta le conclusioni tratte dalla Commissione sulla base della valutazione presentata nel documento di lavoro dei servizi della Commissione che la accompagna.

2. Valutazione

- **Efficacia ed efficienza**

Sulla base del loro attuale stato di attuazione, si evince che gli strumenti di finanziamento esterno sono sulla buona strada verso il conseguimento degli obiettivi previsti al momento della loro adozione e che tali obiettivi continuano ad essere pertinenti.

L'NDICI-Europa globale ha ovviato alla natura frammentaria dell'architettura precedente, riunendo diversi strumenti di finanziamento esterno del precedente QFP. Ha inoltre integrato l'11º FES finanziato al di fuori del bilancio dell'UE che copriva i paesi dell'Africa subsahariana, dei Caraibi e del Pacifico. L'NDICI-Europa globale contempla non solo il vicinato ma anche altre regioni, preservandone nel contempo le specificità.

L'IPA III segna il passaggio verso un'impostazione maggiormente basata sulla politica e più reattiva rispetto ai suoi predecessori. Da strumento settoriale è diventato uno strumento più olistico che dà priorità alle politiche. L'IPA III rispecchia inoltre le priorità e gli sviluppi politici dell'UE nel preparare i beneficiari alla futura adesione all'Unione. Benché l'IPA III sia stato efficace nel promuovere lo sviluppo socioeconomico e nel mobilitare gli investimenti necessari nell'ambito del piano economico e di investimenti, è necessario accelerare ulteriormente la convergenza con l'UE.

In termini di efficienza delle risorse dell'UE, l'integrazione dell'EFSD+ nell'ambito dello strumento NDICI-Europa globale e dell'IPA III consente un maggiore impiego delle limitate risorse finanziarie pubbliche dell'UE per mobilitare gli investimenti pubblici e privati.

Sulla scorta delle conclusioni contenute nella revisione intermedia del 2017, gli attuali strumenti di finanziamento esterno includono caratteristiche di flessibilità, che si sono

dimostrate pertinenti in risposta alla COVID-19 e alla guerra di aggressione russa nei confronti dell'Ucraina.

Per quanto riguarda l'IPA III, l'assenza di dotazioni finanziarie predefinite per paese ha consentito di programmare con maggiore flessibilità l'assistenza in funzione dell'urgenza e dell'evoluzione delle esigenze.

- **Coerenza**

L'NDICI-Europa globale si fonda sul principio della geografizzazione, vale a dire che lo strumento è prevalentemente attuato attraverso programmi geografici, eventualmente integrati da programmi tematici e da azioni di risposta rapida. In tal modo è stata resa chiara l'articolazione tra azioni di risposta geografica, tematica e rapida, rafforzando così la coerenza e l'influenza geopolitica, e risolvendo i problemi derivanti dalle sovrapposizioni tra i numerosi strumenti di finanziamento esterno 2014-2020. L'applicazione della logica della geografizzazione ha rafforzato il dialogo dell'UE con gli attori a livello sia nazionale che regionale, conducendo a un approccio più mirato. L'integrazione dell'EFSD+ nell'NDICI-Europa globale ha migliorato la coerenza dell'azione esterna dell'UE. La geografizzazione potrebbe rispondere meglio alle sfide specifiche cui devono far fronte i paesi fragili e colpiti dalla crisi.

L'IPA III garantisce la complementarità tra i diversi programmi sostenuti nell'ambito dello strumento.

Gli attuali strumenti di finanziamento esterno presentano inoltre una coerenza intrinseca, in quanto l'IPA III, la DOAG e l'INSC rinviano all'NDICI-Europa globale per quanto riguarda la loro attuazione.

Oltre a rafforzare le sinergie con altri strumenti di finanziamento esterno non contemplati dalla presente valutazione, gli attuali strumenti di finanziamento esterno sono intesi a migliorare la coerenza con le politiche interne dell'UE.

- **Valore aggiunto dell'UE**

Gli strumenti di finanziamento esterno consentono all'UE di esercitare al meglio la propria influenza quale protagonista dello sviluppo, attore globale e geopolitico. L'NDICI-Europa globale ha apportato un valore aggiunto significativo fornendo al mondo un'offerta più integrata, consistente e coerente rispetto al precedente QFP, migliorando la capacità dei paesi partner di affrontare le priorità comuni con l'UE e affrontare le sfide globali. Gli attuali

strumenti di finanziamento esterno hanno aumentato l'impegno collettivo degli attori europei nella cooperazione esterna dell'UE nell'ambito dell'approccio Team Europa, sulla base delle conoscenze e delle competenze degli Stati membri dell'UE. Il valore aggiunto dell'IPA III deriva dal suo distinto obiettivo di preparare i beneficiari alla futura adesione all'Unione, fondata sui valori europei.

Pur essendo in fase iniziale, l'EFSD+ ha già dimostrato il suo effetto catalizzatore nel mobilitare finanziamenti e competenze supplementari, contribuendo in tal modo allo sviluppo e alla crescita sostenibili. Tale contributo è in linea con l'attuazione dell'iniziativa Global Gateway, che è la strategia dell'UE volta a promuovere collegamenti intelligenti, puliti e sicuri nei settori digitale, energetico e dei trasporti e a rafforzare i sistemi sanitari, di istruzione e di ricerca in tutto il mondo, anche attraverso i piani economici e di investimenti nel vicinato, che hanno una funzione parallela a quella del quadro per gli investimenti nei Balcani occidentali nell'ambito dell'IPA III.

3. Conclusioni

Le conclusioni della relazione di revisione intermedia 2017 in merito agli strumenti di finanziamento esterno nell'ambito del QFP 2014-2020 sono rimaste valide per l'intero periodo del QFP precedente e sono state ampiamente prese in considerazione nella formulazione dell'attuale insieme di strumenti.

Il regolamento NDICI-Europa globale, il regolamento IPA III, la DOAG e il regolamento INSC, come pure i relativi regolamenti delegati non richiedono modifiche legislative a medio termine.

NDICI-Europa globale

- L'NDICI-Europa globale si è dimostrato nel complesso adatto allo scopo. Sulla base del suo attuale stato di attuazione, si evince che lo strumento è sulla buona strada verso il conseguimento degli obiettivi previsti al momento della sua adozione e che tali obiettivi continuano ad essere pertinenti.
- Nel contesto geopolitico in evoluzione, l'NDICI-Europa globale funge anche efficacemente da strumento fondamentale per attuare la strategia Global Gateway,

anche per quanto riguarda i piani economici e di investimenti per il partenariato orientale e il vicinato meridionale.

- L'NDICI-Europa globale ha inoltre consentito all'UE di promuovere le proprie politiche e priorità interne in modo più coerente verso il mondo esterno. Per migliorare la coerenza tra gli obiettivi dell'azione interna ed esterna, è necessario agevolare ulteriormente un approccio integrato che concili gli interessi, i partenariati e i valori dell'UE.
- In termini di maggiore semplificazione, l'NDICI-Europa globale fornisce una base giuridica unificata per un'ampia parte degli interventi esterni dell'UE e le relative modalità di attuazione.
- Sostituendo un gran numero di strumenti di finanziamento esterno del precedente QFP, l'NDICI-Europa globale ha notevolmente rafforzato la coerenza e la complementarità per quanto riguarda le azioni di risposta geografica, tematica e rapida e altri strumenti di finanziamento esterno.
- Pur essendo nella fase di attuazione iniziale, l'EFSD+ ha già dimostrato il suo effetto catalizzatore per mobilitare finanziamenti e competenze supplementari contribuendo allo sviluppo e alla crescita sostenibili e all'attuazione del Global Gateway, anche attraverso i piani economici e di investimenti nel vicinato.
- Il contributo del settore privato attraverso l'EFSD+ è fondamentale per un uso efficiente del bilancio dell'UE a sostegno della crescita sostenibile nei paesi partner. L'inserimento dell'EFSD+ nell'NDICI-Europa globale ha contribuito a semplificare tutte le modalità di attuazione.
- Varie caratteristiche di flessibilità dell'NDICI-Global Europe si sono dimostrate pertinenti per conseguire le priorità dell'UE e fornire sostegno ai paesi partner, in particolare nel contesto della pandemia di COVID-19, della guerra di aggressione russa contro l'Ucraina e delle pressioni migratorie, in particolare nel vicinato. In tre anni di attuazione, la riserva dell'NDICI-Europa globale si è però quasi esaurita, mettendo in evidenza un disallineamento tra i fondi disponibili e le esigenze effettive. Oltretutto l'NDICI-Europa globale non è stato concepito per sostenere paesi in guerra nella misura necessaria all'Ucraina. È stato pertanto adottato un nuovo strumento di finanziamento, lo strumento per l'Ucraina, volto a sostenere l'Ucraina nel periodo 2024-2027 sia a fronte della guerra di aggressione in corso da parte della Russia che nel suo percorso verso l'adesione all'UE.

- L'INDICI-Europa Globale appare complessivamente sulla buona strada verso il conseguimento degli obiettivi di spesa, anche se per alcuni di essi, ad esempio il clima, nei prossimi anni sarà necessario intensificare gli sforzi. Per contro, il numero elevato degli obiettivi ha contribuito a limitare la flessibilità dello strumento.
- L'esercizio di programmazione ha consentito di riuscire a individuare priorità condivise con i paesi partner. Poiché i documenti di programmazione coprono un'ampia gamma di obiettivi, è necessaria un'ulteriore definizione delle priorità a valle. La programmazione rimane un processo impegnativo, che a sua volta contribuisce a ritardi nell'avvio della fase di attuazione.
- L'inclusione di un pilastro di risposta rapida non programmabile, articolato intorno a tre componenti, due delle quali sono nuove (resilienza ed esigenze della politica estera), ha dotato l'UE di un più ampio pacchetto di strumenti per affrontare rapidamente le urgenti priorità politiche impreviste ed emergenti che non possono essere affrontate attraverso l'esercizio di programmazione, nonché per attuare il nesso tra azione umanitaria, pace e sviluppo. Sono necessari maggiori sforzi per rendere più efficace l'approccio globale e migliorare il coordinamento tra i pertinenti strumenti di finanziamento, in particolare nel dialogo con i paesi colpiti da conflitti e altri contesti fragili.
- L'NDICI-Europa globale apporta un significativo valore aggiunto ai paesi partner fornendo un'offerta più consistente e coerente. È necessario impegnarsi maggiormente affinché le azioni di risposta rapida a breve termine siano collegate ad azioni a lungo termine.
- Per facilitare l'individuazione degli insegnamenti da trarre, è necessario migliorare il monitoraggio e la valutazione al fine di sfruttare al massimo l'analisi qualitativa dei risultati.
- Per realizzare un maggiore valore aggiunto dell'UE e un "approccio globale dell'UE", saranno necessari più tempo e più collaborazione tra i servizi e con gli Stati membri. Per sfruttare meglio le opportunità e massimizzare l'effetto leva dell'UE, potrebbero essere necessarie strategie di risposta differenziate.

IPA III

- L'IPA III ha dimostrato la sua efficacia generale come strumento di preadesione ed è sulla buona strada verso il conseguimento dei suoi obiettivi principali. Lo strumento è in linea con la nuova metodologia di allargamento che prevede di dare priorità alle questioni fondamentali del processo di adesione all'UE. Rispecchia inoltre le priorità e gli sviluppi delle politiche dell'UE, ponendo ad esempio particolare attenzione alle priorità verdi, digitali ed economiche, come dimostrato dall'accento posto sull'attuazione dei piani economici e di investimento nei Balcani occidentali.
- L'IPA III è stato efficace nel promuovere lo sviluppo socioeconomico e nel mobilitare gli investimenti necessari nell'ambito del piano economico e di investimenti, sebbene sia necessario accelerare ulteriormente la convergenza con l'UE.
- Rispetto agli strumenti che l'hanno preceduto, l'IPA III è più impegnativo per i beneficiari, in quanto richiede loro una forte titolarità e solide capacità di pianificazione strategica in materia di programmazione bilaterale. Nella seconda parte del QFP saranno necessari maggiori sforzi per trasformare le risposte strategiche dei beneficiari in documenti di pianificazione strategica pluriennale definendo un ordine di priorità di riforme ed interventi progressivi.
- Sebbene l'IPA III sia concepito come uno strumento basato sui risultati sia in termini di portata che di intensità dell'assistenza, l'esigenza di trovare un equilibrio tra la valutazione dei risultati raggiunti e il principio della quota equa ha limitato la ricompensa finanziaria ai beneficiari con buoni risultati.
- L'IPA III è risultato particolarmente efficiente nell'impiego di una combinazione di modalità e strumenti, tra cui il sostegno al bilancio, le sovvenzioni e gli investimenti. L'efficienza è stata migliorata anche grazie a un numero minore di azioni più vaste, ma è possibile razionalizzare ulteriormente e prendere in considerazione la possibilità di dare un orizzonte pluriennale alla programmazione bilaterale.
- Il nuovo sistema unificato di monitoraggio e rendicontazione, il quadro dei risultati dell'IPA III, presenta un notevole miglioramento rispetto al quadro dei risultati utilizzato nell'ambito dell'IPA II e si prevede che la programmazione, il monitoraggio, la rendicontazione e la valutazione dello strumento ne risulteranno migliorati.
- Pur in mancanza di una riserva analoga a quella dello strumento NDICI-Europa globale, l'IPA III è stato flessibile nel rispondere a eventi esterni eccezionali. L'assenza di

dotazioni finanziarie predefinite per paese ha garantito la flessibilità necessaria per programmare l'assistenza in funzione dell'urgenza e dell'evoluzione delle esigenze.

- L'IPA III garantisce la coerenza con gli strumenti precedenti e la complementarità tra i diversi tipi di programmi che sostiene. È inoltre coerente con altri settori dell'azione esterna e delle politiche interne dell'UE. Dato che l'Ucraina, la Moldova e la Georgia sono ormai paesi dell'allargamento, ma rimangono finanziati al di fuori dell'IPA III, sarà necessario garantire una costante coerenza tra l'IPA III e gli strumenti dai quali questi paesi ricevono l'assistenza dell'UE.
- L'IPA III fa dell'UE il principale donatore nella regione dell'allargamento. Il valore aggiunto dell'UE è moltiplicato dai partenariati di lunga data, in particolare con organizzazioni internazionali, istituzioni finanziarie internazionali e Stati membri.
- Gli obiettivi generali dell'IPA III di preparare i beneficiari alla futura adesione all'Unione aumentando l'allineamento della legislazione nazionale e della pubblica amministrazione all'*acquis* e alle norme dell'UE rimangono pertinenti. L'IPA III sarà integrato da un nuovo strumento di finanziamento, lo strumento per le riforme e la crescita per i Balcani occidentali, che mira ad accelerare ulteriormente le riforme socioeconomiche fondamentali con nuovi tipi di finanziamento e condizionalità ex ante per i pagamenti.

DOAG

- La DOAG si è dimostrata un valido strumento. Riunendo la decisione relativa alla Groenlandia e la precedente decisione sull'associazione d'oltremare, questo strumento di associazione ha fornito un'unica base giuridica per tutti i 13 paesi e territori d'oltremare (PTOM), compresa la Groenlandia, con un capitolo di bilancio dedicato, come richiesto dal Parlamento europeo.
- L'inclusione di una clausola di rinvio all'NDICI-Europa globale per quanto riguarda l'attuazione della cooperazione (cfr. articolo 81 della DOAG), ne ha notevolmente aumentato la coerenza con gli altri strumenti di finanziamento esterno. Tuttavia le soglie applicabili alla comitatologia contenute nell'NDICI-Europa globale e menzionate nella DOAG potrebbero essere adattate alle esigenze di quest'ultima.
- I PTOM non beneficiano più di una dotazione specifica nell'ambito del Fondo investimenti per i PTOM della Banca europea per gli investimenti finanziato tramite

l'11º FES. Ora possono accedere su base competitiva al programma InvestUE, ma è troppo presto per valutarne l'impatto sul settore privato nei PTOM.

INSC

- L'INSC è uno strumento unico che integra l'NDICI — Europa globale nel settore della cooperazione in ambito nucleare, conformemente alla base giuridica Euratom. È adatto ad affrontare le sfide nei settori della sicurezza nucleare, della gestione dei rifiuti radioattivi e delle salvaguardie nucleari.
- La pianificazione dell'INSC è risultata abbastanza flessibile per rispondere alle sfide poste dalla guerra di aggressione russa contro l'Ucraina.