



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 29.9.2004  
COM(2004) 626 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE  
AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO**

**relativa agli strumenti di assistenza esterna nel quadro delle future prospettive  
finanziarie 2007-2013**

## COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO

### relativa agli strumenti di assistenza esterna nel quadro delle future prospettive finanziarie 2007-2013

Le comunicazioni della Commissione del febbraio 2004 (Costruire il nostro avvenire comune [COM(2004) 101]) e del 14 luglio (Prospettive finanziarie 2007 – 2013 [COM(2004) 487]) definiscono il quadro di una nuova e più semplice struttura politica e amministrativa per l'attuazione dei programmi comunitari di assistenza e cooperazione. Al posto della vigente<sup>1</sup> gamma di strumenti geografici e tematici, sviluppatasi specificatamente nel corso del tempo, vengono proposti sei strumenti, tre diretti ad attuare politiche particolari e tre intesi a fornire la risposta necessaria a bisogni specifici.

Solo quattro di questi sei strumenti sono nuovi; due esistono già e non necessitano di ulteriori modifiche. La presente comunicazione illustra quindi i quattro nuovi strumenti giuridici necessari per attuare il nuovo quadro e la nuova struttura:

- 1) strumento per l'assistenza di preadesione
- 2) strumento europeo di vicinato e partenariato
- 3) strumento di cooperazione allo sviluppo e cooperazione economica
- 4) strumento per la stabilità.

\*\*\*

Nel campo delle azioni esterne l'allargamento ha conferito all'UE maggiori responsabilità, orientate verso tre obiettivi principali: creare stabilità, sicurezza e prosperità nei paesi vicini ("L'UE e la politica di vicinato"); impegnarsi attivamente per diffondere lo sviluppo sostenibile a livello internazionale ("L'UE come partner per lo sviluppo sostenibile"); promuovere la governance politica mondiale e garantire la sicurezza strategica e della popolazione civile ("L'UE quale attore mondiale")<sup>2</sup>.

Per adempiere tali responsabilità la comunicazione "Costruire il nostro avvenire comune - Sfide e mezzi finanziari dell'Unione allargata 2007-2013", adottata il 10 febbraio 2004, fissa l'ambizioso obiettivo di **rafforzare la voce dell'Unione grazie a strumenti più efficienti**. Nella presente comunicazione, che rappresenta un ulteriore passo, la Commissione non intende ripetersi, bensì dimostrare il valore aggiunto dell'intervento dell'UE, chiarire l'approccio per raggiungere tali obiettivi politici e proporre gli strumenti di sostegno.

---

<sup>1</sup> Le eventuali proposte legislative pendenti verranno portate avanti solo se l'adozione della proposta è necessaria per l'esecuzione degli stanziamenti di bilancio nel quadro delle attuali prospettive finanziarie. A tempo debito la Commissione ritirerà le proposte la cui adozione non sia indispensabile.

<sup>2</sup> Tali obiettivi sono esposti nella comunicazione del 10 febbraio.

Con più di 450 milioni di abitanti e un quarto della produzione mondiale ed essendo il maggiore donatore di aiuti e il primo partner commerciale per 100 paesi, l'Unione a 25 - presto 27- membri potrebbe esercitare un'influenza considerevole sulle scelte politiche ed economiche, generando prosperità e stabilità in Europa e nel mondo, il che a sua volta influirebbe sul benessere e sulla sicurezza dei cittadini europei.

Questo potenziale, tuttavia, è sfruttato solo in parte. Esiste infatti un divario tra il peso economico e il peso politico dell'UE.

**Il costo di un'Europa limitata nel campo delle relazioni esterne, dal punto di vista sia politico che finanziario, è reale.** Il mondo esterno esamina costantemente e senza condiscendenza le nostre capacità di agire o reagire in modo più coerente. Senza fare riferimento alle crisi in Iraq o in Argentina, gli esempi quotidiani di questo costo sono numerosi.

Guardando al periodo 2007-2013, l'UE deve quindi adottare una prospettiva a lungo termine e fissarsi una linea di condotta piuttosto che reagire ai singoli eventi. Se **vuole avere più considerazione sulla scena internazionale deve parlare con un'unica voce e promuovere una reale strategia comune.** Essa dovrebbe potenziare la sua capacità di rendere la governance globale più efficace e di promuovere lo sviluppo sostenibile e la stabilità politica attraverso le sue politiche multilaterali e bilaterali. L'UE deve migliorare la sua capacità di approntare politiche esterne concrete, superando la divisione in pilastri che mina la coerenza delle sue azioni, assicurandosi inoltre che, una volta adottate, tali politiche siano sostenute con tutte le risorse degli strumenti comunitari e nazionali, secondo le rispettive procedure decisionali.

**Esiste una forte richiesta da parte dei cittadini di una maggiore presenza dell'Europa sulla scena internazionale,** anche in quei settori in cui le politiche comunitarie attualmente non sono in prima linea. Stando ai sondaggi, una larga maggioranza ritiene che in materia di relazioni esterne il livello comunitario sia di gran lunga più appropriato rispetto a quello nazionale. Due terzi dei cittadini europei sono favorevoli a una politica estera comune e tre quarti a una politica di difesa comune. Essi si aspettano che l'UE promuova più spesso i loro valori e interessi comuni sulla scena internazionale e che, così facendo, imprima un orientamento ai negoziati multilaterali e influenzi lo sviluppo della globalizzazione. L'esperienza dell'UE in materia di integrazione la porta a sollecitare la creazione di un quadro istituzionale multilaterale piuttosto che unilaterale e la formulazione di regole. L'UE deve quindi garantire che le sue scelte interne siano più coerenti in vista delle conseguenze sul resto del mondo e deve potenziare il dialogo con la società civile in modo da rimanere attenta agli interessi di tutte le parti interessate.

In un mondo caratterizzato dall'apertura e dall'instabilità i cittadini sono sempre più esposti a rischi quali conflitti, calamità naturali e pandemie. Non avendo frontiere interne, l'UE è vulnerabile alle conseguenze di tali rischi e minacce e deve adottare azioni esterne appropriate e sostenere efficacemente gli sforzi internazionali, che riguardano non solo l'incolumità delle popolazioni civili e le loro possibilità di sviluppo, ma anche la sicurezza e la stabilità in generale. Come esposto di seguito, un approccio coerente nel campo delle relazioni esterne permetterà di aumentare l'influenza dell'UE in modo nettamente superiore rispetto a quanto potrebbero raggiungere gli Stati membri agendo da soli o in parallelo.

## IL VANTAGGIO COMPARATIVO DELLA SPESA A LIVELLO DELL'UE

L'indubbio valore aggiunto di cui gode l'UE è fondamentale per raggiungere gli obiettivi di cui sopra. Tale valore tuttavia può essere ancora migliorato.

Sebbene nel primo periodo la Comunità abbia limitato i suoi interventi a programmi rivolti puramente a questioni di sviluppo, essa sin da allora ha concluso accordi completi di partenariato e cooperazione con la maggior parte dei paesi del mondo e adesso affronta situazioni complesse. Essa ha così sviluppato programmi ambiziosi che coprono svariati settori e che le consentono di affrontare l'insieme delle sfide cui i paesi terzi sono confrontati, dal rafforzamento delle istituzioni all'emergere di un settore privato efficiente. I programmi di spesa non sono e non possono essere onnicomprensivi. Essi sono costituiti da un'appropriata combinazione politica stabilita per ogni specifico paese partner. Per le ragioni esposte di seguito, ogni euro speso a livello comunitario ha un effetto leva superiore, e quindi un impatto maggiore, rispetto a una spesa equivalente a livello nazionale.

- **L'efficacia dell'azione esterna dell'UE: agire al livello appropriato**

L'intervento dell'UE può essere giustificato innanzitutto semplicemente perché rappresenta il modo più efficace, se non l'unico, per realizzare adeguatamente i nostri obiettivi. Il valore aggiunto dipende dal fatto che **la Comunità rappresenta veramente il livello d'azione appropriato**. Il fatto stesso dell'integrazione europea fa sì che i vantaggi derivanti a uno Stato membro dalle sue operazioni esterne vadano anche a beneficio degli altri. Poiché tuttavia è difficile integrare questi fattori "europei" nelle decisioni nazionali, queste alla fine non rispondono alle aspettative, il che giustifica chiaramente l'intervento a livello comunitario.

*L'allargamento è un perfetto esempio dei casi in cui l'azione a livello comunitario è l'unica possibile: l'intervento è diretto ad aiutare i paesi candidati a soddisfare i criteri di adesione e a prepararsi alla gestione dei fondi comunitari. È evidente che tale intervento deve avvenire a livello comunitario, anche se è necessario ricorrere all'esperienza degli Stati membri (es. gemellaggio). Analogamente, gli obiettivi della politica di vicinato possono essere raggiunti solo agendo a livello comunitario: la sicurezza e l'immigrazione costituiscono altri esempi in cui le misure sono ottimizzate se vengono eseguite a livello dell'UE. Lo stesso dicasi per la creazione di norme e di standard e la proiezione esterna delle politiche interne dell'UE (quali la biodiversità, il cambiamento climatico, la governance societaria, ecc.).*

Il valore aggiunto della spesa comunitaria deriva anche dal fatto che **nelle relazioni con i paesi terzi la Comunità, da sola, controlla contemporaneamente tutte le leve operative**. In tal modo essa può garantire la coerenza e la sinergia tra i principali strumenti per le relazioni esterne: dialogo politico, scambi, assistenza, cooperazione economica, proiezione esterna delle politiche interne. Le relazioni bilaterali degli Stati membri con un particolare paese terzo o regione (ad esempio nel campo politico) possono benissimo essere più antiche o più strette, tuttavia la panopia completa di strumenti sussiste solo a livello dell'UE. Ne consegue che la spesa comunitaria, combinata con altri strumenti disponibili, ha un effetto leva superiore a quello della spesa nazionale o multilaterale, che trova un limite nell'impossibilità di sfruttare appieno le sue complementarità con altre politiche.

***Esempio:** Il vantaggio comparativo di un approccio a livello dell'UE è chiaramente illustrato dai Balcani occidentali, in cui l'UE ha appoggiato la gestione della crisi e adesso promuove la stabilizzazione della regione (combinando dialogo politico, regimi commerciali ad hoc, programmi finanziari completi che includono la cooperazione nel campo della giustizia e degli affari interni, misure di stabilizzazione della democrazia, riforme economiche, ecc.) con un'efficacia difficilmente raggiungibile dall'azione combinata dei singoli Stati membri.*

- **L'efficienza dell'azione esterna dell'UE: messa in comune delle risorse**

Il valore aggiunto dell'intervento dell'UE è direttamente connesso con **l'influenza e la visibilità** derivanti dal **peso economico** della Comunità, dalla **massa finanziaria critica** e dalle notevoli **economie di scala** che possono essere generate.

***Esempio:** Nel settore dell'acqua, la Comunità è riuscita a mobilitare una massa critica di finanziamenti capace di avere un impatto mondiale (a seguito del vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile, la Comunità consacrerà 1 miliardo di euro all'iniziativa "Acqua per la vita"). Anche se le competenze dei singoli Stati membri in questo campo possono essere sufficientemente sviluppate, il volume di aiuti e la varietà di competenze che l'UE può mobilitare contemporaneamente fanno sì che ogni euro speso in questo contesto abbia un impatto nettamente maggiore.*

- **L'effetto catalizzatore dell'azione dell'UE: messa in comune delle competenze**

La Comunità si impegna in un'**attività di cooperazione con molti paesi** del mondo. Ciò consente agli Stati membri di contribuire efficacemente, anche se in modo indiretto, alle azioni in tutti i paesi in via di sviluppo o in fase di transizione. La sua **esperienza nel campo dell'integrazione regionale** le conferisce un indubbio vantaggio nei rapporti con le altre entità regionali e nella promozione dei processi regionali. Ciò vale, ad esempio, nel caso delle entità regionali africane e del Mercosur.

Il valore aggiunto dell'UE deriva inoltre dai **metodi** applicati e dal **maggiore coordinamento e dalla maggiore coerenza garantiti dall'UE, che agisce quindi da catalizzatore** degli sforzi sostenuti singolarmente dagli Stati membri.

***Esempio:** L'assistenza umanitaria dell'UE ha generato un valore aggiunto comunitario in questo settore di intervento, soprattutto attraverso la consapevolezza comune delle complementarità e il coordinamento, che hanno permesso un'efficace divisione del lavoro tra gli aiuti bilaterali degli Stati membri e l'assistenza comunitaria (effetto parametro). L'UE nel suo insieme fornisce annualmente il 50% dell'aiuto umanitario mondiale, di cui il 25% proviene dal solo ECHO: ciò permette all'UE di avere un'influenza sull'azione umanitaria internazionale rispetto agli altri donatori principali, quali gli USA, e alle organizzazioni quali l'ONU.*

Il valore aggiunto dell'UE risiede inoltre nei metodi applicati, in particolare la concessione di aiuti e il sostegno settoriale e di bilancio, che le permettono di promuovere l'assunzione di responsabilità da parte del paese beneficiario, di rendere efficaci i sistemi di bilancio nazionali, di mettere in grado i sistemi di programmazione nazionali di trovare un equilibrio ottimale tra le spese ricorrenti e quelle in conto capitale, di garantire il coordinamento dei

donatori in relazione alle priorità e ai calendari nazionali e di guidare i governi ad un approccio orientato maggiormente verso i risultati. La Commissione ha inoltre introdotto un approccio allo sviluppo basato realmente sui risultati, collegando direttamente i volumi di aiuto alla realizzazione da parte dei paesi beneficiari degli obiettivi nazionali per la riduzione della povertà.

- **Riserve di valore aggiunto da sfruttare ulteriormente**

Il potenziale di valore aggiunto dell'intervento dell'UE rispetto all'azione singola o parallela degli Stati membri non dovrebbe essere considerato interamente sfruttato. Se gli sforzi dedicati alle discussioni interne verranno riorientati verso l'azione esterna l'Unione potrà aumentare la sua influenza grazie a una maggior coerenza nelle relazioni esterne.

La riforma della programmazione strategica, la creazione di EuropeAid e il decentramento della gestione dei progetti hanno già permesso una migliore focalizzazione dei programmi sulle esigenze locali, un miglior coordinamento con gli altri donatori e una riduzione dei tempi di esecuzione (abbreviati in media di un anno). L'azione dell'UE si è inoltre concentrata sui settori in cui il suo valore aggiunto è maggiore: commercio e sviluppo, integrazione regionale, sostegno macroeconomico, infrastrutture, governance e “partenariati difficili”. Tuttavia ci sono ancora riserve di valore aggiunto non sfruttate, in particolare in termini di miglioramento delle operazioni di gestione delle crisi (quando l'assistenza tradizionale è bloccata), maggior coerenza nelle politiche esterne dell'UE e sviluppo della loro complementarità con le politiche degli Stati membri.

È sempre più evidente che gli obiettivi politici interni dell'UE, quali la crescita sostenibile o la sicurezza, e quelli nel settore delle relazioni esterne, quali lo sviluppo sostenibile e la promozione dei diritti umani e della democrazia, devono essere convergenti.

## **LA NECESSITÀ DI UNA MAGGIORE EFFICACIA: UN ESAME COMPLETO DEGLI STRUMENTI PER LE RELAZIONI ESTERNE**

Come già osservato in precedenza, le proposte presentate in questa sede semplificano radicalmente i vigenti strumenti RELEX per le relazioni esterne. Attualmente la Comunità offre assistenza e cooperazione attraverso una serie di strumenti regionali, quali CARDS, TACIS, MEDA, ecc., e attraverso le disposizioni stabilite per il Fondo europeo di sviluppo (FES) nell'accordo di Cotonou, a cui si aggiungono svariati strumenti tematici (quali l'Iniziativa europea per la democrazia e i diritti dell'uomo).

Per dare un esempio della complessità dei regimi in vigore, attualmente la cooperazione e l'assistenza nella regione del Mediterraneo meridionale e del Vicino e Medio Oriente sono gestite attraverso 11 diversi regolamenti. Analogo discorso vale per la regione Tacis e per le regioni Asia e America latina. L'assistenza di preadesione è stata fornita attraverso tre strumenti distinti disciplinati da rispettivi regolamenti del Consiglio e da un regolamento di coordinamento.

Tutti questi regolamenti presentano differenze significative quanto a comitologia e programmazione. Gestire in modo efficiente e coordinato i programmi comunitari sulla base di tale serie di strumenti eterogenea e complessa è diventato sempre più difficile.

- **Strumenti orientati alle esigenze di una politica**

Come previsto nelle comunicazioni del 10 febbraio e del 14 luglio, la Commissione propone pertanto una drastica semplificazione degli strumenti, dovuta alla necessità di assicurare la coerenza e l'omogeneità delle azioni esterne e di ottenere risultati più consistenti e migliori con le risorse disponibili, rispettando i seguenti principi:

- **Assicurare la coerenza politica globale.** L'appropriato dosaggio delle politiche e il giusto equilibrio tra la necessità di reazione a breve termine e le strategie a lungo termine sarà assicurato tramite i documenti di strategia nazionale e regionale e le strategie tematiche e di adesione. Se verranno eseguiti riesami periodici e si procederà ad un dosaggio adeguato dei nuovi strumenti proposti, si assicurerà così la necessaria coerenza nell'approccio.
- **Semplificare la struttura e le procedure**<sup>3</sup>. Le linee e le procedure di bilancio (strumenti finanziari e loro basi giuridiche) saranno razionalizzati per divenire più efficaci ed efficienti, in particolare per quanto riguarda le emergenze e le crisi, e maggiormente rispondenti alle nuove iniziative come il Fondo globale per la lotta contro l'HIV/AIDS, la tubercolosi e la malaria o l'iniziativa a favore dei paesi poveri e fortemente indebitati.
- **Destinare le risorse in funzione dei risultati.** Vi è ampio consenso sulla necessità di destinare le risorse proporzionalmente ai risultati attesi e misurati. Il processo relativo ai documenti di strategia nazionale e regionale, se sostenuto da maggiori capacità di analisi, dovrebbe confrontarsi con obiettivi iniziali e realizzazioni concrete.
- **Migliorare il dialogo e il coordinamento con gli altri donatori e le altre istituzioni,** innanzitutto con le altre istituzioni UE, ma anche con gli Stati membri e le istituzioni di Bretton Woods.
- **Sviluppare un migliore dialogo con i paesi terzi.** Il nuovo insieme semplificato di strumenti mirati coprirà tutti i paesi, assicurando una migliore comprensione e consultazione.

Per migliorare ulteriormente l'efficacia complessiva degli aiuti comunitari gestiti dalla Commissione, i nuovi strumenti e le loro dotazioni finanziarie saranno maggiormente improntati ai criteri dei bisogni e dei risultati. L'inserimento nel bilancio degli ex aiuti a titolo del FES favorirà l'arricchimento reciproco in vista di riunire le migliori pratiche dei due precedenti sistemi. Inoltre, la Commissione cercherà di assicurare che il nuovo quadro che disciplina la programmazione e l'esecuzione degli aiuti la metta in grado di agire efficacemente.

- **Passare a soli sei strumenti, quattro dei quali nuovi**

Il quadro definito dalla presente comunicazione riduce drasticamente la complessità e le incoerenze precedenti e propone *tre nuovi strumenti principali per le tre politiche globali dell'Unione in materia di relazioni esterne*, precisamente: politica di preadesione, politica nei confronti dei paesi vicini e politica a favore dello sviluppo e della cooperazione economica con altri paesi. Questi tre strumenti principali sono integrati da tre strumenti specifici, di cui

---

<sup>3</sup> I settori coperti dalla famiglia RELEX contano attualmente 91 linee di bilancio. Restano escluse le linee di bilancio relative ad altre politiche finanziate con risorse dell'attuale rubrica 4.

uno nuovo, diretti a soddisfare le esigenze specifiche e, in particolare, a far fronte alle situazioni di crisi.

I tre principali strumenti/politiche sono:

### ***Politica di preadesione***

Tale politica riguarda i paesi candidati (Turchia e Croazia) e potenziali candidati (Balcani occidentali) ed è dettata dal quadro di adesione e preadesione, precisamente i documenti strategici, le relazioni periodiche, i partenariati europei e di adesione e i negoziati.

*Lo strumento di preadesione sostituirà una serie di strumenti attualmente in vigore (PHARE, ISPA, SAPARD, CARDS, ecc.) e concernerà il potenziamento istituzionale, la cooperazione regionale e transfrontaliera, lo sviluppo regionale, lo sviluppo rurale e lo sviluppo delle risorse umane. Esso garantirà un approccio flessibile per prendere rapidamente in considerazione le nuove priorità.*

*I paesi beneficiari verranno divisi in due categorie, a seconda dello status di paesi candidati o di potenziali paesi candidati (come riconosciuto dal Consiglio). I potenziali paesi candidati continueranno a ricevere assistenza secondo le linee attualmente fissate dal regolamento CARDS: potenziamento istituzionale e democratizzazione, sviluppo economico e sociale, cooperazione regionale e transfrontaliera e allineamento all'acquis comunitario in alcuni settori, soprattutto ove esso rispecchi l'interesse reciproco dell'UE e del paese beneficiario. I paesi candidati riceveranno lo stesso tipo di assistenza, a cui tuttavia si aggiungerà un'assistenza diretta ad aiutarli a:*

- *soddisfare i criteri politici ed economici e tutti quelli connessi con l'acquis in vista dell'adesione (criteri di adesione) e a rafforzare la loro capacità amministrativa e giudiziaria di attuazione;*
- *prepararsi ai fondi strutturali, di coesione e di sviluppo rurale (Fondi UE) dopo l'adesione, predisponendo le strutture e i sistemi necessari e finanziando progetti.*

*Tenuto conto della storia e del contesto dei Balcani, tra questi obiettivi generali è posta una particolare enfasi sulla stabilizzazione, sulla cooperazione regionale, sulle misure per il rafforzamento della fiducia e sullo sviluppo economico.*

*Il gruppo BEI darà il suo pieno sostegno agli stessi obiettivi, in particolare attraverso il cofinanziamento di programmi regionali e altre forme di cofinanziamento o mandati specifici.*

### ***Lo strumento europeo di vicinato e partenariato***

Questo strumento riguarda i paesi destinatari della politica europea di vicinato, ossia i paesi del Mediterraneo meridionale e orientale (paesi MEDA), i nuovi Stati indipendenti occidentali e i paesi del Caucaso meridionale. Esso inoltre sosterrà il nostro partenariato strategico con la Russia.

*Lo strumento europeo di vicinato e partenariato (European Neighbourhood and Partnership instrument, ENPI) ha due obiettivi principali:*



- *promuovere la progressiva integrazione economica e una più profonda cooperazione politica tra l'UE e i paesi partner*
- *sfruttare le specifiche opportunità e far fronte alle particolari sfide che derivano dalla vicinanza geografica e che sono comuni all'UE e ai suoi vicini.*

*L'ENPI contribuirà a potenziare la cooperazione tra l'UE e i suoi vicini nei settori della politica, dell'economia, della cultura e della sicurezza. Esso avrà carattere onnicomprensivo, sostituendosi a MEDA, a Tacis e ad altri strumenti vigenti quali l'Iniziativa europea per la democrazia e i diritti dell'uomo. L'ENPI sarà uno strumento orientato alle esigenze di una politica e opererà nel quadro degli accordi bilaterali vigenti tra la Comunità e i paesi vicini. Esso si concentrerà principalmente sul sostegno all'attuazione dei piani d'azione della politica europea di vicinato. Il suo campo d'azione oltrepasserà la promozione di obiettivi quali lo sviluppo sostenibile o la lotta contro la povertà e comprenderà, ad esempio, un considerevole sostegno a misure dirette a una progressiva partecipazione al mercato interno dell'UE. Il ravvicinamento della legislazione, la convergenza normativa e il potenziamento istituzionale saranno sostenuti attraverso meccanismi quali lo scambio di esperienze, accordi di gemellaggio a lungo termine con Stati membri o la partecipazione ad agenzie e a programmi comunitari.*

*Una caratteristica specifica e innovativa di tale strumento è la cooperazione transfrontaliera. L'ENPI finanzia "programmi congiunti" che riuniranno regioni di Stati membri e di paesi partner aventi una frontiera in comune. Lo strumento apporterà una semplificazione radicale delle procedure e notevoli guadagni in termini di efficienza. Esso si servirà di un approccio del tipo "Fondi strutturali", basato su programmazioni, partenariati e cofinanziamenti pluriennali.*

*La cooperazione transfrontaliera ai confini esterni dell'UE sarà realizzata attraverso una metodologia comune, utilizzando lo strumento di preadesione o l'ENPI, a seconda del paese confinante. Per quanto riguarda le operazioni ai confini esterni dell'UE, la cooperazione transfrontaliera nel quadro dell'ENPI e dello strumento di preadesione sarà cofinanziata dal FESR.*

*La BEI rafforzerà il suo sostegno agli obiettivi di cui sopra nei settori di sua competenza, in particolare attraverso la prossima generazione di mandati esterni e garantendo una combinazione ottimale tra le sue risorse proprie e i suoi fondi di bilancio grazie a una vasta gamma di strumenti finanziari.*

### ***Politica di cooperazione allo sviluppo e cooperazione economica con altri paesi***

Questa politica riguarda tutti i paesi, territori e regioni che non sono ammissibili all'assistenza nel quadro dello strumento di preadesione o dello strumento europeo di vicinato e partenariato. Essa si prefigge di sostenere la cooperazione allo sviluppo, la cooperazione economica, la cooperazione finanziaria, la cooperazione scientifica e tecnica e ogni altra forma di cooperazione con i paesi e le regioni partner, aiutando così i paesi in via di sviluppo a raggiungere gli obiettivi di sviluppo del millennio e a ridurre la povertà. Tale cooperazione si attua nel quadro dei principi e degli obiettivi dell'azione esterna dell'UE e in conformità degli articoli 179 e 181 A del trattato che istituisce la Comunità europea.

*Lo strumento di cooperazione allo sviluppo e cooperazione economica sarà il principale mezzo per sostenere gli sforzi compiuti dai paesi in via di sviluppo per raggiungere tali obiettivi. Di carattere onnicomprensivo, esso riguarda i paesi e le regioni partner, nonché tutte le iniziative orizzontali o tematiche a beneficio dei paesi partner che risultino adatte a raggiungere gli obiettivi di cui agli articoli 177 e 181 A del trattato che istituisce la Comunità europea e a rispettare gli impegni internazionali della Comunità. In esso confluirà il fondo che succederà al 9° FES. Questa incorporazione nel bilancio faciliterà le sinergie e innalzerà i livelli delle migliori prassi nei due sistemi.*

Questi tre strumenti principali operano secondo indirizzi politici e pertanto hanno implicazioni e portata geografiche particolari. Essi sono integrati dai seguenti tre strumenti/programmi intesi a rispondere a crisi particolari:

### ***Lo strumento per la stabilità***

Si tratta di uno strumento nuovo diretto a fornire una risposta adeguata alle situazioni di instabilità e di crisi e alle sfide a lungo termine aventi aspetti connessi con la stabilità o la sicurezza. Esso integrerà lo strumento di preadesione, lo strumento di vicinato e partenariato e lo strumento di cooperazione allo sviluppo e cooperazione economica e contribuirà a creare le condizioni necessarie per l'attuazione delle politiche sostenute dai tre strumenti suddetti.

*In particolare, lo strumento per la stabilità consentirà alla Comunità di:*

- *reagire in modo efficace, immediato e integrato alle situazioni di crisi e di instabilità nei paesi terzi attraverso un unico meccanismo giuridico fino a quando la cooperazione normale nel quadro di uno strumento generale di cooperazione e assistenza possa essere ripresa, facendo tesoro del valore aggiunto dimostrato dal meccanismo di reazione rapida e delle disposizioni di emergenza previste in molti strumenti finanziari vigenti nel settore delle relazioni esterne;*
- *affrontare i problemi transfrontalieri mondiali e regionali aventi una dimensione di sicurezza o stabilità che sorgono in paesi terzi, quali la sicurezza nucleare e la non proliferazione, la lotta contro i traffici illegali, la criminalità organizzata e il terrorismo e le minacce gravi e non previste per la salute pubblica;*
- *reagire tempestivamente alle sfide politiche urgenti che l'Unione dovrà affrontare in futuro, gestendo misure non previste dai tre strumenti orientati alle esigenze di una politica fino a quando tali misure potranno essere integrate adeguatamente nel quadro politico di tali strumenti.*

*Lo strumento per la stabilità opera unicamente nell'ambito del primo pilastro, ma tiene conto dell'esigenza di coordinare efficacemente sul piano operativo le azioni comunitarie con le misure adottate nel quadro della politica estera e di sicurezza comune.*

### ***Lo strumento per l'aiuto umanitario e l'assistenza macrofinanziaria***

Questi due strumenti rimarranno invariati, tranne per quanto riguarda l'aiuto alimentare di carattere umanitario, che invece di essere gestito con un regolamento distinto sarà incluso nell'aiuto umanitario. Quest'ultimo è già sufficientemente ben definito in termini di campo d'azione e di obiettivi e opera efficacemente in termini di servizi ed efficienza. L'assistenza macrofinanziaria, sin dalla sua istituzione nel 1990, ha dimostrato di essere un valido

strumento per la stabilizzazione economica e una leva per le riforme strutturali nei paesi beneficiari, pertanto non necessita di modifiche.

- **Gli aspetti esterni delle politiche interne**

Come già osservato in precedenza, la proiezione all'esterno delle politiche interne dell'Unione apporta un importante valore aggiunto all'azione a livello comunitario. Inoltre, per proiettare tali politiche in modo efficace è essenziale conciliare la necessità di coerenza politica e visibilità tematica delle politiche interne interessate (in particolare istruzione, ambiente, immigrazione e asilo, dogane e fiscalità e reti) con l'esigenza di una coerenza globale delle relazioni esterne (definite nei documenti di strategia nazionali e regionali o nei documenti quadro della politica di preadesione).

Tenendo presente questa priorità, i tre strumenti generali orientati alle esigenze di una politica sopra descritti *copriranno ogni settore politico*, in quanto questione tematica specifica o nell'ambito dell'appropriata combinazione politica stabilita per un paese terzo o regione con la predisposizione e l'adozione di documenti e programmi di strategia nazionali/regionali o di partenariati europei e di adesione. Di conseguenza, per trattare gli aspetti esterni delle politiche interne non è sistematicamente necessario adottare regolamenti o strumenti giuridici distinti.

I progetti di regolamento di cui in allegato tengono presente tale requisito.

Negli strumenti e nei regolamenti rispettivi sono state pertanto definite disposizioni appropriate e complete al fine di garantire che gli aspetti esterni delle politiche interne siano debitamente coperti. In tal modo le misure a sostegno di settori politici quali ambiente, istruzione, trasporti e dogane e fiscalità possono essere coperte dai quattro nuovi strumenti. In alcuni casi per perseguire un determinato obiettivo politico sarà necessario che i fondi non siano programmati geograficamente, in quanto sono destinati a realizzare obiettivi multilaterali, ad esempio consentire all'Unione di promuovere i suoi obiettivi ambientali in un contesto multilaterale, indipendentemente dalle priorità dei singoli beneficiari.

La Commissione avvierà un dialogo con il Consiglio e il Parlamento per illustrare in che modo essa intende assicurare che gli obiettivi di queste politiche e di questi strumenti siano compatibili e coerenti con gli orientamenti e l'impostazione globale della politica dell'Unione e che le sovrapposizioni e le carenze degli strumenti tematici e geografici siano ridotte al minimo. Come già spiegato nelle precedenti comunicazioni, la politica deve guidare gli strumenti in modo da garantire una coerenza generale.

Il nuovo quadro, inoltre, renderà le procedure di finanziamento più efficaci ed efficienti, in quanto permetterà una maggiore flessibilità e prevedibilità, riducendo quindi i ritardi tra le decisioni politiche e la loro attuazione.

Il Consiglio e il Parlamento sono invitati ad adottare le proposte di regolamento per lo strumento europeo di vicinato e partenariato e lo strumento di cooperazione economica e cooperazione allo sviluppo di cui alle successive sezioni 2) e 3).

Il Consiglio è invitato, previa consultazione del Parlamento europeo, ad adottare gli strumenti di preadesione e di stabilità di cui alle successive sezioni 1) e 4).