



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 3.8.2005  
COM(2005) 324 definitivo

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

**Azioni esterne varate attraverso i programmi tematici nell'ambito delle future  
prospettive finanziarie 2007-2013**

## 1. INTRODUZIONE

Nell'ambito delle prossime prospettive finanziarie 2007–2013 la Commissione ha proposto una struttura semplificata per l'erogazione dell'assistenza esterna della Comunità al fine di promuovere la coerenza e migliorare la quantità e la qualità dei risultati ottenuti con le risorse disponibili. Al posto dell'attuale gamma di strumenti geografici e tematici, che si sono sviluppati nel corso del tempo per rispondere a esigenze specifiche, sono stati proposti per il futuro sei strumenti. Tre di essi sono concepiti come strumenti orizzontali per far fronte a bisogni particolari (strumento per gli aiuti umanitari, strumento per la stabilità, strumento per l'assistenza macrofinanziaria). I tre restanti presentano una copertura geografica ben definita per l'attuazione di politiche specifiche (strumento per l'assistenza di preadesione (IPA), strumento europeo di vicinato e partenariato (ENPI) e strumento per la cooperazione allo sviluppo e la cooperazione economica (DCECI)). Per quattro dei sei strumenti la Commissione ha adottato nuove proposte legislative il 29 settembre 2004; per gli altri due (assistenza macrofinanziaria e aiuti umanitari) le attuali basi giuridiche vengono considerate come adeguate nella loro forma attuale. Ai sensi del regolamento finanziario, questi sei regolamenti rappresenteranno gli 'atti di base' per i relativi stanziamenti di bilancio alla rubrica 4 delle future prospettive finanziarie intitolata "L'UE come partner globale".

Il futuro dei programmi tematici con una copertura geografica globale ha suscitato grande preoccupazione presso il Parlamento europeo e il Consiglio, ma anche tra le organizzazioni non governative europee, incaricate solitamente dell'attuazione di una parte significativa di questi programmi mediante "accordi di sovvenzione" stipulati con la Commissione. In risposta a tali preoccupazioni, il 12 aprile il Presidente Barroso ha annunciato al Parlamento che la Commissione presenterà delle proposte in merito attraverso la presente comunicazione. Nell'elaborare tali proposte, la Commissione ha consultato la società civile e, per quanto possibile, ha già tenuto conto delle opinioni e delle preoccupazioni espresse da quest'ultima.

La proposta di semplificazione incide in effetti in maniera significativa sul modo in cui i programmi tematici saranno definiti e gestiti in futuro. I numerosi attuali regolamenti tematici specifici, come ad esempio quelli riguardanti "l'iniziativa europea per la democrazia e i diritti dell'uomo"<sup>1</sup> o il "contributo alla lotta contro le malattie legate alla povertà nei paesi in via di sviluppo"<sup>2</sup>, saranno integrati in questi nuovi regolamenti di abilitazione, i quali forniranno pertanto la base giuridica per i futuri programmi tematici. La Commissione definirà i programmi tematici, che assumeranno una dimensione trasversale riguardo alla copertura geografica dei tre strumenti politici (DCECI, IPA, ENPI), e adotterà dei documenti di strategia con gli stanziamenti finanziari pluriennali indicativi. Inoltre, il DCECI prevede esplicitamente delle iniziative su scala globale e il sostegno alla fornitura di beni pubblici mondiali, al fine di disporre di un'unica base giuridica chiara per i contributi della Comunità. Ciò significa che in circostanze eccezionali i programmi andranno a vantaggio dei paesi non in via di sviluppo. I tre strumenti orizzontali prevedono dei meccanismi per rispondere a situazioni particolari e vengono pertanto attuati attraverso strategie specifiche e, nel caso della cooperazione a lungo termine, attraverso la programmazione pluriennale.

Complessivamente, pur riconoscendo il valore aggiunto dei programmi tematici, la nuova impostazione degli strumenti per le azioni esterne offre un'opportunità per ripensare il campo

---

<sup>1</sup> Regolamento CE n. 975/1999 del 29 aprile 1999

<sup>2</sup> Regolamento CE n. 1568/2003 del 15 luglio 2003

d'applicazione e il contenuto dei programmi tematici (ivi compresi i relativi stanziamenti di bilancio) ed applicare ad essi il concetto della semplificazione mediante un'opera di consolidamento e razionalizzazione al fine di migliorarne l'efficienza e l'efficacia. Il presente documento illustra la proposta della Commissione relativa ai criteri dei programmi tematici e descrive il campo d'applicazione e la base logica dei programmi previsti, nonché gli aspetti fondamentali delle procedure di gestione riguardanti la programmazione, l'iscrizione a bilancio e l'adozione di tali programmi, tenendo conto delle lezioni tratte dalle precedenti valutazioni (cfr. allegato). L'intero contenuto di ciascun programma tematico, ivi comprese le relative strategie e la precisa definizione, formeranno l'oggetto di ulteriori proposte dettagliate della Commissione.

## **2. PROPOSTA DI PROGRAMMI TEMATICI NELL'AMBITO DELLE PROSSIME PROSPETTIVE FINANZIARIE**

### **2.1. Concetti e campo d'applicazione**

Ai fini della presente comunicazione viene utilizzata la seguente definizione:

Un **programma tematico** riguarda un settore specifico di intervento, che interessa un gruppo di paesi partner non determinato da criteri geografici, attività di cooperazione destinate a diverse regioni o a gruppi di paesi partner oppure un'operazione internazionale senza delimitazioni geografiche, ivi comprese le iniziative multilaterali o globali<sup>3</sup> tese a promuovere all'estero le politiche interne dell'Unione.

Un principio importante alla base dei programmi tematici è la "sussidiarietà". I programmi geografici rappresentano lo strumento privilegiato per la cooperazione con i paesi terzi. Tuttavia, in alcune circostanze, i programmi di natura geografica (nazionali, multinazionali e regionali) non costituiscono lo strumento migliore per gli interventi in un settore specifico. È qui che intervengono i programmi tematici, i quali devono essere coerenti con i programmi geografici e fornire un valore aggiunto a questi ultimi.

Il quadro per i documenti di strategia nazionale concordato dalla Commissione e dal Consiglio nel novembre 2000 sottolinea che la programmazione geografica dovrebbe essere "globale" e che i documenti di strategia nazionale e regionale rappresentano uno strumento idoneo per garantire l'adeguata combinazione di politiche e strumenti in relazione ai paesi terzi, contribuendo in tal modo alla coerenza delle politiche comunitarie. Ciò significa che le strategie nazionali e regionali dovrebbero considerare le implicazioni delle rispettive politiche interne dell'UE. Inoltre, i problemi di natura trasversale, come ad esempio le questioni di genere e l'ambiente, devono essere affrontati in maniera integrata attraverso i programmi geografici e quelli tematici. Nell'ambito della semplificazione degli strumenti per le azioni esterne, la Commissione ha ribadito il suo impegno a rispettare tali principi<sup>4</sup>.

In linea di principio, le strategie nazionali e regionali vengono attuate attingendo alle risorse finanziarie stanziare a favore dei programmi nazionali e regionali. Questi ultimi dovrebbero

---

<sup>3</sup> Ai fini della presente comunicazione, per "iniziative globali" si intendono le iniziative politiche riguardanti lo sviluppo sostenibile o la fornitura di beni pubblici mondiali approvate e sostenute dalla Comunità internazionale e attuate attraverso i meccanismi multilaterali, ivi compresi i fondi globali.

<sup>4</sup> Comunicazione della Commissione del 14 luglio 2004 sulle prospettive finanziarie, COM(2004)487 definitivo.

riflettere le priorità della cooperazione bilaterale o regionale tenendo conto delle strategie di sviluppo dei paesi partner e degli interventi complementari promossi dagli altri donatori. Quale componente della combinazione di politiche e strumenti, i programmi di cooperazione finanziati nell'ambito dei programmi nazionali e regionali vengono integrati dai programmi tematici.

I programmi che attuano le politiche comunitarie destinate a una regione specifica nell'ambito di un tema comune verranno considerati come "programmi regionali". Pertanto, alcuni programmi esistenti verranno portati avanti nell'ambito di un quadro geografico piuttosto che di un quadro tematico e non verranno esaminati nella presente comunicazione<sup>5</sup>.

## 2.2. Criteri di definizione

Applicando i concetti illustrati precedentemente, i programmi tematici verranno definiti sulla base del loro **specifico valore aggiunto** e del rispetto del summenzionato principio di **sussidiarietà**. I seguenti criteri (che non si escludono a vicenda) contribuiranno a definire i programmi tematici e le relative attività. Possono essere stabiliti dei programmi tematici se

- (1) gli obiettivi delle politiche dell'UE **non possono essere realizzati attraverso i programmi nazionali e regionali** e il programma viene attuato da o attraverso un'organizzazione intermediaria, come ad esempio le organizzazioni non governative, altri tipi di attori non statali, le organizzazioni internazionali o i meccanismi multilaterali, ossia
  - a) le iniziative globali riguardanti lo sviluppo sostenibile o a sostegno dei beni pubblici mondiali (o della lotta contro i "mali" pubblici mondiali)
  - b) le azioni promosse negli Stati membri dell'UE e nei paesi candidati (ad esempio il cofinanziamento delle azioni di sensibilizzazione ad opera delle ONG)

e/o

- (2) il programma promuove azioni nelle regioni e nei paesi partner che sono complementari e coerenti con le azioni finanziate nell'ambito dei programmi nazionali e regionali, laddove questi esistono. In questi casi, risulta più **efficace** (ossia i previsti risultati delle azioni tematiche sono superiori a quelli raggiunti attraverso i programmi nazionali o regionali) o più **efficiente** (il costo di gestione è minore) utilizzare i programmi tematici, ossia
  - a) l'azione è multiregionale e/o trasversale (comprese le azioni pilota e le innovazioni)
  - b) non vi è accordo con il (i) governo (i) partner sull'azione
  - c) l'azione avviene in risposta a una priorità strategica unilaterale o a un obbligo o a un impegno internazionale della CE

---

<sup>5</sup> Ciò riguarda in particolare l'assistenza ai produttori di banane dei paesi ACP, che scadrà nel 2008, l'eventuale futura assistenza ai paesi ACP produttori di zucchero e alle popolazioni sradicate dell'Asia, ecc.

- d) non esiste alcun documento di strategia nazionale o programma indicativo nazionale o questi ultimi sono stati sospesi.

### **2.3. Programmi tematici proposti**

Nell'elaborare i programmi tematici nell'ambito delle prossime prospettive finanziarie, la Commissione propone un quadro più efficiente e razionale per creare e gestire tali programmi al fine di evitare un'inutile frammentazione e migliorare la definizione delle priorità all'interno degli stessi. Ciò richiede che i programmi proposti siano globali e intrinsecamente coerenti.

Accanto alle azioni per l'attuazione delle politiche esterne, i nuovi regolamenti devono coprire anche gli aspetti esterni delle politiche interne<sup>6</sup>. Ove opportuno, tali aspetti sono stati presi in considerazione nell'ambito del presente quadro<sup>7</sup>.

Nei settori descritti qui di seguito vengono proposti dei programmi tematici. Essi vengono descritti in grandi linee, ma le comunicazioni dettagliate che verranno presentate per ciascun programma tematico determineranno le proposte finali della Commissione.

#### **(1) Democrazia e diritti dell'uomo**

La Commissione intende proporre un programma tematico per la promozione della democrazia e dei diritti dell'uomo a livello mondiale, che sostituisca l'attuale iniziativa europea per la democrazia e i diritti dell'uomo. Sulla base degli obiettivi specifici sanciti dai trattati<sup>8</sup>, il programma tematico promuoverebbe i valori fondatori dell'Unione europea nelle sue relazioni esterne destinando il sostegno finanziario alle attività tese a promuovere e tutelare i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali e a favorire la democrazia e i processi democratici. Il programma fornirebbe un sostegno finanziario globale, regionale e nazionale alle azioni attuate principalmente dagli attori non statali, dalle organizzazioni della società civile e dalle organizzazioni regionali e internazionali. Esso rafforzerebbe la visibilità politica dell'UE nel settore dei diritti umani e della democratizzazione, soprattutto in relazione alle questioni di dimensione mondiale come ad esempio il sistema di giustizia penale internazionale e il tribunale penale internazionale, l'abolizione della pena di morte, la lotta contro la tortura e il razzismo, le discriminazioni contro le minoranze e le popolazioni indigene, la democratizzazione e le missioni di osservazione elettorale. La concessione del sostegno finanziario attraverso il programma tematico non sarebbe subordinata all'approvazione da parte delle autorità del paese beneficiario e all'esistenza di un programma di strategia nazionale o di un programma nazionale.

---

<sup>6</sup> Comunicazione della Commissione del 29.09.2004 relativa agli strumenti di assistenza esterna, COM(2004) 626 definitivo. Vedi anche SEC(2004) 1203/2 del 29 settembre 2004.

<sup>7</sup> I programmi nel settore della fiscalità e delle dogane (programma Dogane/Fiscalis), dell'istruzione e della formazione (TEMPUS Plus) rientrano nell'ambito dei programmi geografici. Nel caso di TEMPUS Plus, gli strumenti ENPI e ECDCI stabiliranno uno stanziamento pluriennale per ciascuno strumento nell'ambito degli opportuni programmi regionali o multinazionali. Per i paesi IPA verrà attuato un meccanismo paese per paese che garantisce un quadro di bilancio prevedibile, a condizione che essi partecipino al programma TEMPUS Plus.

<sup>8</sup> Articolo 11, paragrafo 1, del TUE, articolo 177, paragrafo 2, del TCE e articolo 181A, paragrafo 1, del TCE.

## **(2) Sviluppo umano e sociale**

La Commissione intende proporre un unico programma tematico per lo sviluppo umano e sociale, che sarebbe basato su una strategia globale e coerente per contribuire alla realizzazione degli obiettivi della politica di sviluppo riguardante lo sviluppo umano e sociale e per adempiere gli impegni internazionali assunti dalla CE in questo settore.

Il programma tematico potrebbe occuparsi degli opportuni aspetti riguardanti la salute, l'AIDS, i problemi demografici, l'istruzione e la formazione, la parità tra i sessi, il lavoro dignitoso<sup>9</sup>, la coesione sociale e la cultura e promuovere i programmi internazionali correlati, sulla base della dichiarazione del millennio, dei programmi del Cairo, di Pechino e di Copenaghen, dell'iniziativa "Istruzione per tutti", ecc. Esso riguarderebbe l'approccio comunitario ai partenariati strategici con le istituzioni e le agenzie ONU correlate, ai partenariati internazionali e ai fondi globali, alle iniziative tese a promuovere e attuare tali programmi e alle iniziative varate insieme alle reti internazionali o regionali della società civile che operano nei settori in questione.

## **(3) Ambiente e gestione sostenibile delle risorse umane, ivi compresa l'energia**

La Commissione intende proporre un unico programma tematico nel settore dell'ambiente e delle risorse umane. Esso si occuperebbe della dimensione ambientale dello sviluppo e contribuirebbe a promuovere all'estero la politica ambientale ed energetica della Comunità europea.

La strategia tematica potrebbe:

- fornire sostegno alle iniziative mondiali e a quelle dell'UE, nonché alle organizzazioni internazionali (comprese le ONG) che si occupano della dimensione ambientale dello sviluppo sostenibile, dei beni ambientali pubblici mondiali e di sviluppo sostenibile delle risorse naturali. La strategia potrebbe affrontare anche i problemi associati ai cambiamenti climatici, le sfide per la salute legate all'ambiente, temi quali la gestione delle sostanze chimiche e dei rifiuti, la biodiversità, le risorse forestali, la gestione del suolo, delle risorse marine e delle acque dolci, i modelli sostenibili di consumo e di produzione e il rafforzamento della gestione, del controllo e della valutazione in campo ambientale a livello internazionale;
- fornire sostegno agli interventi dei governi e della società civile dei paesi in via di sviluppo e rafforzare la loro capacità di integrare la dimensione ambientale nella politica di cooperazione allo sviluppo e di rispettare gli obblighi e gli impegni assunti nell'ambito delle convenzioni, delle iniziative o dei processi internazionali o regionali in campo ambientale, rafforzando nel contempo la loro partecipazione a tali iniziative; fornire sostegno al rafforzamento della gestione delle risorse naturali nei paesi in via di sviluppo;

---

<sup>9</sup> Il concetto di "lavoro dignitoso" viene definito dall'OIL. Esso comprende l'occupazione, la protezione sociale, i diritti e le norme fondamentali del lavoro, il dialogo sociale e l'uguaglianza tra i sessi.

- fornire un sostegno operativo – attraverso contributi volontari – agli accordi ambientali multilaterali e ad altri processi, iniziative e organizzazioni internazionali (comprese le ONG) in campo ambientale;
- promuovere all'estero la politica ambientale della CE, fornendo anche sostegno e contributi alle iniziative pubbliche e/o private.

È prevista una componente distinta riguardante “**l'energia per lo sviluppo sostenibile**”, che creerebbe un adeguato collegamento con il futuro programma II “Energia intelligente per l'Europa”, integrerebbe le azioni relative all'uso sostenibile dell'energia nelle sopraccitate componenti e sarebbe in linea con gli altri elementi del programma tematico. L'obiettivo generale di questa componente consisterebbe nella riduzione della povertà. Essa potrebbe contribuire a fornire ai paesi in via di sviluppo un accesso a servizi energetici sostenibili, di alta qualità, affidabili e a prezzi ragionevoli, aiutandoli a integrare le politiche energetiche sostenibili nelle strategie di sviluppo, rafforzare la capacità amministrativa e normativa, stabilire adeguati accordi di finanziamento al fine di attirare gli investimenti e promuovere la cooperazione regionale per creare le infrastrutture di interconnessione.

#### **(4) Attori non statali che partecipano allo sviluppo**

La Commissione intende proporre un programma tematico il cui obiettivo è fornire sostegno alle organizzazioni della società civile e ad altri attori non statali che operano nel campo dello sviluppo e che provengono dall'UE e dai paesi partner. In tale contesto potrebbe anche essere considerata l'ipotesi di fornire sostegno alle autorità locali dei paesi partner. In particolare, questo programma potrebbe perseguire il triplice obiettivo di promuovere (i) la partecipazione degli attori non statali al processo di sviluppo, a livello regionale e di paese partner (ricorrendo anche alle misure di rafforzamento della fiducia e sviluppando le capacità di sensibilizzazione, dialogo e creazione di reti), una maggiore partecipazione delle organizzazioni di base e le sinergie tra attori statali e non statali nel campo dello sviluppo, (ii) una migliore comprensione, partenariati e solidarietà tra i cittadini europei e le società civili dei paesi in via di sviluppo incoraggiando gli interventi di sensibilizzazione e informazione sui problemi dello sviluppo tra i cittadini dell'UE e quelli dei paesi candidati e (iii) la cooperazione e il coordinamento tra le reti della società civile e tra queste ultime e le istituzioni dell'UE.

#### **(5) Sicurezza alimentare**

La Commissione prevede un programma tematico che possa i) dare sostegno alla fornitura di beni pubblici internazionali che concorrono direttamente alla sicurezza alimentare (ad esempio la ricerca in campo agricolo) e contribuire al finanziamento di programmi globali (ad esempio i sistemi di allarme rapido), ii) affrontare il problema dell'insicurezza alimentare nei paesi o nelle regioni in cui il governo è inesistente o non controlla una parte del paese o in cui non è stato attuato un quadro strategico nazionale e iii) promuovere politiche e strategie innovative nel settore della sicurezza alimentare.

#### **(6) Cooperazione con i paesi industrializzati**

Questo programma tematico riguarderebbe la cooperazione con un numero selezionato di paesi definiti come paesi diversi dai paesi in via di sviluppo ai fini del DCECI e mirerebbe a fornire una risposta specifica e razionale all'esigenza di collaborare e assumere ulteriori impegni nelle sedi bilaterali e multilaterali con questi partner politici e commerciali

particolarmente importanti. Le attività di cooperazione sarebbero finalizzate a sostenere gli obiettivi definiti nell'ambito dei vari strumenti bilaterali (accordi, dichiarazioni politiche, piani d'azione) che disciplinano le relazioni tra la Comunità europea e i paesi partner, con l'obiettivo generale di creare delle condizioni più favorevoli per la gestione e per l'ulteriore sviluppo di tali relazioni. La cooperazione perseguirebbe inoltre i seguenti obiettivi specifici: rafforzare i legami tra gli attori socio-economici dell'UE e quelli dei paesi partner; migliorare la comprensione e accrescere l'influenza dell'UE nei paesi partner; ampliare e consolidare i partenariati e i progetti di collaborazione in diversi settori.

### **(7) Migrazione e asilo**

L'Unione europea ha sviluppato ormai da anni il concetto di partenariato con i paesi terzi nel settore della migrazione, sottolineando l'esigenza di adottare un approccio globale a tale fenomeno in associazione con le regioni e i paesi interessati. Per tradurre questo concetto in azioni concrete, nel 2004 è stato creato il programma Aeneas per la cooperazione con i paesi terzi in materia di migrazione e asilo. L'obiettivo del programma è fornire ai paesi terzi un'assistenza tecnica e finanziaria specifica e complementare per contribuire a gestire tutti gli aspetti del fenomeno migratorio.

Il programma Aeneas dovrebbe continuare come programma tematico finalizzato a rafforzare l'integrazione delle problematiche riguardanti la migrazione e l'asilo nelle relazioni esterne della Comunità come priorità trasversali interne dell'UE. Lo strumento fornirebbe inoltre un quadro comunitario orizzontale in grado di rafforzare la cooperazione tra gli attori dell'UE, i paesi terzi e gli attori internazionali interessati al fenomeno della migrazione, al fine di migliorare la comprensione dei problemi e contribuire alla ricerca di soluzioni equilibrate e reciprocamente soddisfacenti.

### **3. PARTECIPAZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO, DEL CONSIGLIO E DELLA SOCIETÀ CIVILE**

La Commissione riconosce l'esigenza di un dibattito politico con il Parlamento europeo e il Consiglio, i quali dovrebbero formulare alcuni orientamenti sull'impostazione strategica dei programmi tematici prima della procedura annuale di bilancio. Pertanto, la Commissione propone che, prima di preparare e adottare le strategie tematiche, essa discuta insieme al Parlamento europeo e al Consiglio il campo d'applicazione, gli obiettivi e le priorità politiche di ciascun programma tematico sulla base di una comunicazione ufficiale alle istituzioni. Nell'elaborare le strategie tematiche, essa terrà conto della volontà politica espressa dal Parlamento europeo e dal Consiglio nelle rispettive conclusioni e risoluzioni.

La Commissione fornirà un'indicazione in merito all'importo complessivo dei finanziamenti previsti per ciascun programma tematico nell'ambito degli strumenti di cui alla rubrica 4 (azioni esterne) delle prospettive finanziarie, sulla base di un quadro indicativo pluriennale presentato al Parlamento europeo e al Consiglio nell'anno n-2, prima dell'inizio della procedura di bilancio per l'anno n. Ciò consentirebbe al Parlamento e al Consiglio di pronunciarsi in merito alle scelte strategiche e alle priorità prima che la Commissione prepari il progetto preliminare di bilancio. Di norma, la Commissione consulterà la società civile e, ove opportuno, gli attori internazionali prima di elaborare le proposte da presentare al Parlamento europeo e al Consiglio.



## 4. ASPETTI RIGUARDANTI LA GESTIONE

### 4.1. Programmazione

I programmi tematici descritti nel capitolo precedente sono intrinsecamente coerenti, nel senso che definiscono settori caratterizzati da denominatori comuni generali che rispondono alle politiche e agli obiettivi specifici della Comunità. Pertanto, parallelamente alla programmazione delle risorse geografiche, le risorse finanziarie assegnate a ciascun programma tematico saranno programmate sulla base di un documento di strategia.

Conformemente al campo d'applicazione e ai criteri di definizione descritti nel capitolo 3, i programmi tematici non devono sostituire, bensì integrare le azioni promosse nell'ambito dei programmi geografici. Il loro particolare valore aggiunto deve pertanto essere identificato nell'ambito delle strategie. Laddove i programmi tematici conducono ad azioni nei paesi terzi, una sfida importante consiste nel creare un collegamento tra i progetti tematici su base nazionale e le strategie e priorità stabilite nel quadro delle strategie nazionali e regionali, laddove queste esistono. Nel definire la combinazione di politiche, le strategie nazionali e regionali dovrebbero individuare le opportunità per conferire un valore aggiunto ai programmi nazionali e regionali<sup>10</sup> utilizzando i programmi tematici. A loro volta, laddove esse conducono ad azioni che integrano i programmi nazionali e regionali, le strategie tematiche dovrebbero individuare i paesi e le regioni di particolare importanza per la realizzazione dei previsti obiettivi e terranno conto delle eventuali strategie nazionali e regionali.

Le strategie tematiche definiranno gli obiettivi, i previsti risultati, gli indicatori di rendimento e i settori prioritari degli interventi della Comunità nonché la complementarità e il valore aggiunto di questi ultimi e le loro sinergie con le azioni degli altri attori internazionali. La Commissione adotterà un quadro standardizzato per le strategie tematiche simile a quello utilizzato per i documenti di strategia nazionale e applicherà una procedura di adozione armonizzata articolata in tre fasi principali: elaborazione, controllo della qualità e approvazione formale.

### 4.2. Attuazione attraverso i nuovi strumenti per le azioni esterne

I programmi tematici descritti precedentemente presentano una copertura geografica trasversale rispetto ai tre strumenti con una portata geografica definita. Tuttavia, per quanto riguarda lo strumento per l'assistenza di preadesione (IPA), normalmente non sono richieste azioni supplementari nell'ambito dei programmi tematici, poiché le strategie di adesione già coprono (attraverso i programmi nazionali e/o multinazionali) tutti gli aspetti dell'*acquis comunitario* (i 36 capitoli del processo di negoziazione) e tutte le politiche comunitarie, ivi compresa la partecipazione dei paesi beneficiari ai programmi della Comunità.

Un caso specifico è rappresentato dal programma tematico per la democrazia e i diritti dell'uomo, che verrebbe attuato attraverso i tre strumenti politici e attraverso lo strumento per la stabilità. Il programma tematico "cooperazione con i paesi industrializzati" verrà attuato soltanto attraverso lo strumento DCECI. Tutti gli altri programmi tematici saranno attuati soltanto mediante lo strumento europeo di vicinato e partenariato (ENPI) e lo strumento per la cooperazione allo sviluppo e la cooperazione economica (DCECI).

---

<sup>10</sup> Nell'ambito degli strumenti ENPI e DCECI questi programmi sono i "programmi nazionali e regionali indicativi".

È opportuno sottolineare due aspetti:

- Assegnazione dei fondi a valere sulle dotazioni codecise dall'autorità di bilancio per i vari strumenti

Ciascuno dei due strumenti (DCECI e ENPI) disporrà di una dotazione finanziaria codecisa dai due rami dell'apparato legislativo. Ciò implica che le risorse finanziarie destinate ai programmi tematici devono essere chiaramente assegnate ai due strumenti. Le iniziative e i programmi globali per la fornitura di beni pubblici mondiali verranno tuttavia gestiti esclusivamente nell'ambito dello strumento DCECI.

Per i programmi tematici che rientrano trasversalmente nel quadro di diversi strumenti, i fondi verrebbero assegnati e definiti in maniera specifica a valere sulle rispettive dotazioni nell'ambito del quadro indicativo pluriennale.

- Attuazione sulla base dei diversi regolamenti (ENPI, DCECI, e IPA e strumento di stabilità per la democrazia e i diritti dell'uomo)

Il regolamento che disciplina la cooperazione con una regione specifica si applicherà anche alle azioni promosse nell'ambito dei programmi tematici in tale regione. Le azioni riguardanti i beni collettivi mondiali e le iniziative globali verrebbero gestite nell'ambito dello strumento DCECI. Le disposizioni di attuazione proposte dalla Commissione nell'ambito degli strumenti ENPI e DCECI sono in gran parte identiche o pienamente conformi per quanto riguarda l'attuazione dei programmi tematici.

## **5. CONCLUSIONI**

La Commissione riconosce la continua esigenza e l'utilità dei programmi tematici nel settore della cooperazione esterna. Il consolidamento e la razionalizzazione di tali programmi, che ne riduce il numero di circa il 50%, mira a garantire un'attuazione efficace ed efficiente dei futuri programmi di cooperazione conformemente alle politiche e alle priorità della Comunità. Nell'elaborare i programmi tematici la Commissione coinvolgerà pienamente il Parlamento europeo e il Consiglio e consulterà la società civile.

## ANNEX: LESSONS LEARNED FROM EVALUATIONS

The Commission has evaluated most of the thematic regulations under the current Financial Perspectives. Moreover, a significant number of country strategy evaluations have been undertaken in recent years, which throw light upon the link between country programmes and thematic programmes. Certain general findings and lessons to be drawn from these studies need to be taken into account in the concept and definition of future thematic programmes, particularly where they are implemented at country level. On one hand, the evaluations show that thematic programmes have had a positive impact:

- Thematic programmes have proven useful for implementing Community actions in cases when the government of the partner countries blocks them under the geographic programmes, which is notably the case in sensitive areas such as human rights, democracy or support to civil society.
- They have been assessed as useful to initiate actions, often with innovative approaches, with pre-selected partners.
- Actions are often more easily accepted by partner countries when funding is “additional”.
- Thematic programmes have proven useful to intervene in fragile states and difficult partnerships, particularly in supporting programmes implemented by non-state actors.

On the other hand, the thematic programmes and budget lines have demonstrated certain weaknesses. They are currently large in numbers and fragmented. The narrowly defined thematic focus, once determined by legislative act, limits the flexibility to adapt to new needs. The parallel implementation of numerous thematic programmes and the country programme poses managerial challenges and loss of efficiency<sup>11</sup>. Interventions in third countries funded under thematic programmes create by their nature problems of coherence with country and regional strategies<sup>12</sup>. Thematic interventions need to be consistent with the country analysis and should respond or relate to country strategies<sup>13</sup>. Consequently, they should also be part of the complementarity assessment made in the context of country strategies. The substance of thematic programmes should be integrated into the policy dialogue with partner governments.

---

<sup>11</sup> Example: “About fifty budget lines, of which around thirty that function and are regulated differently were mobilised to finance almost 400 identified projects”. Evaluation of the EC Country Strategy for Honduras, February 2004.

<sup>12</sup> Breakdown of the legal bases: if the European initiative for democracy and human rights is excluded, these various thematic regulations concern crisis situations (refugees, humanitarian aid) or post-crisis situations (rehabilitation) within the framework of which actions in favour of human rights are one component of the aid. However, if this falls exactly within the objective of mainstreaming, it is particularly difficult within these circumstances to precisely identify which projects – and which budgets – are implemented in favour of human rights.

<sup>13</sup> Example: “Secure further coherence between all the EC instruments and budget lines deployed in Bangladesh. ...develop procedures to ensure that...deployment of the budget lines concerned is coherent with the Country Strategy, and pursues country specific objectives. ”. Recommendation 5 of the Evaluation of the EC Country Strategy for Bangladesh, November 2003

## Correspondence list of current and future thematic programmes

(The content and substance of thematic programmes may not necessarily correspond exactly to current programmes.)

Heading 4 in 2000 – 2006	Heading 4 in 2007 – 2013
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Democracy and the rule of law and respecting human rights and fundamental freedoms (Reg. No. 975/1999 and 976/1999)</li> </ul>	} 1. Democracy and human rights
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Poverty diseases (Reg No. 1568/2003 plus 550/97 on AIDS/HIV)</li> <li>● Reproductive and sexual health and rights in developing countries (Reg. No. 1567/2003 plus 1484/97 population policies and programmes in developing countries)</li> <li>● Gender equality in development cooperation (Reg. 806/2004)</li> </ul>	} 2. Human and social development
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Integration of environmental dimension in development process (Reg. No. 2493/2000)</li> <li>● Conservation and sustainable management of tropical forests and other forests in developing countries (Reg. No 2494/2000)</li> <li>● Some international funding currently included in DG ENV budget</li> <li>● Intelligent Energy (COOPENER)</li> </ul>	} 3. Environment and sustainable management of natural resources
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Decentralised cooperation (Reg. No. 1659/98 plus amendments)</li> <li>● Co-financing operations with NGOs (Reg. No 1658/1998)</li> </ul>	} 4. Civil society and decentralised cooperation
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Food aid policy and food aid management, special operations in support of food security (Reg. No. 1292/1996)</li> </ul>	} 5. Food security
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Cooperation and commercial relations between the EU and the industrialised countries (Reg. No. 382/2001)</li> </ul>	} 6. Cooperation with industrialised countries
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Rehabilitation and reconstruction operations in developing countries (Reg. No. 2258/1996)</li> <li>● Aid to up-rooted people in Asia and Latin America (Reg. No. 2130/2001)</li> </ul>	} 7. Programmes transferred to geographic programmes (regional programmes)
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Assistance to third countries in the area of migration and asylum (Reg. 491/2004)</li> </ul>	} 8. Migration and asylum