

Bruxelles, 29.6.2018
COM(2018) 511 final

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

sull'attuazione dell'assistenza macrofinanziaria ai paesi terzi nel 2017

{SWD(2018) 361 final}

INDICE

1	INTRODUZIONE.....	2
2	OPERAZIONI DI ASSISTENZA MACROFINANZIARIA NEL 2017.....	3
2.1	Presentazione.....	3
2.2	Singole operazioni di AMF nei paesi beneficiari nel 2017	4
2.2.1	<i>Georgia</i>	4
2.2.2	<i>Giordania</i>	5
2.2.3	<i>Moldova</i>	6
2.2.4	<i>Tunisia</i>	7
2.2.5	<i>Ucraina</i>	8
2.3	Panoramica delle riforme sostenute da operazioni di AMF	9
3	GARANTIRE UN USO ADEGUATO DEI FONDI DI AMF: VALUTAZIONI OPERATIVE, VALUTAZIONI EX POST E AUDIT	10
3.1	Valutazioni operative	10
3.2	Valutazioni ex post.....	10
3.3	Audit.....	11
4	SVILUPPI GENERALI CONNESSI ALLO STRUMENTO DI AMF.....	12
4.1	Funzionamento dello strumento di AMF	12
4.2	Sviluppi futuri: l'AMF nel prossimo quadro finanziario pluriennale.....	13
5	NUOVE RICHIESTE DI ASSISTENZA E FUTURE PROPOSTE DELLA COMMISSIONE — SITUAZIONE DI BILANCIO	13

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

sull'attuazione dell'assistenza macrofinanziaria ai paesi terzi nel 2017

1 INTRODUZIONE

L'assistenza macrofinanziaria (AMF) è uno strumento finanziario¹ concepito per sopperire al fabbisogno eccezionale di finanziamenti esterni dei paesi vicini all'UE dal punto di vista geografico, economico e politico. Il suo obiettivo primario è ripristinare la stabilità macroeconomica e finanziaria nei paesi candidati e potenzialmente candidati e nei paesi partecipanti alla politica europea di vicinato, incoraggiando nel contempo l'aggiustamento macroeconomico e le riforme strutturali. Può assumere la forma di prestiti, per i quali la Commissione prende in prestito i fondi necessari dai mercati dei capitali e trasferisce il prestito al paese beneficiario oppure, in circostanze specifiche, la forma di sovvenzioni finanziate attraverso il bilancio dell'UE.

L'AMF integra un programma di aggiustamento e di riforme concordato con il Fondo monetario internazionale (FMI) ed è subordinata alla sua esistenza. Essa è inoltre vincolata al rispetto dei diritti umani e di meccanismi democratici efficaci nel paese beneficiario. L'AMF è erogata in più soluzioni strettamente connesse alla corretta attuazione di vigorose misure di riforma volte a riportare l'economia del paese beneficiario su un percorso sostenibile a lungo termine. In tal modo, essa integra la tradizionale assistenza alla cooperazione dell'UE e contribuisce al più ampio obiettivo di preservare la stabilità e promuovere la prosperità anche al di fuori dell'UE. In uno scenario di persistente instabilità macroeconomica e politica nei paesi del vicinato dell'UE, l'AMF è ampiamente riconosciuta come uno strumento efficace di risposta alle crisi, che consente all'UE di intervenire in modo visibile e flessibile e con una significativa influenza politica.

Negli ultimi nove anni il volume dell'AMF è cresciuto, registrando un incremento degli impegni da 1,5 miliardi di EUR per il periodo 2000-2008 a 5,2 miliardi di EUR dal 2009. Gli sconvolgimenti politici ed economici nei paesi partner arabo-mediterranei hanno portato dal 2012 a un aumento delle richieste di AMF, con operazioni in via di attuazione in Giordania e in Tunisia. Nel frattempo, nel 2014, il conflitto nell'Ucraina orientale e il netto deterioramento della situazione economica e finanziaria del paese hanno condotto all'avvio di un programma di AMF senza precedenti. Tra il 2014 e il 2015 un importo complessivo di 3,4 miliardi di EUR è stato messo a disposizione dell'Ucraina nell'ambito di tre operazioni di AMF. Si tratta della più ingente assistenza finanziaria finora concessa a un paese terzo in un lasso di tempo così ridotto.

Per far fronte all'incessante instabilità economica e geopolitica della regione, il volume massimo del prestito erogabile a titolo dell'AMF è stato portato da 0,5 miliardi di EUR a 2 miliardi di EUR all'anno per il restante periodo del quadro finanziario pluriennale 2014-2020.

La presente relazione annuale è stata elaborata in conformità degli obblighi di informazione che incombono alla Commissione ai sensi delle varie decisioni del

¹ La base giuridica dell'assistenza macrofinanziaria ai paesi terzi diversi dai paesi in via di sviluppo è l'articolo 212 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

Consiglio e delle decisioni congiunte del Parlamento europeo e del Consiglio in merito alle operazioni di AMF. È accompagnata da un documento di lavoro dei servizi della Commissione che contiene un'analisi più dettagliata riguardo al contesto macroeconomico e all'attuazione delle singole operazioni di AMF.

2 OPERAZIONI DI ASSISTENZA MACROFINANZIARIA NEL 2017

2.1 Presentazione

Il 2017 è stato caratterizzato dal completamento delle operazioni di AMF in Georgia e in Tunisia, che erano state rinviate per motivi che esulano dal controllo dell'UE, e da sviluppi nell'attuazione dei nuovi programmi di AMF per la Giordania e la Tunisia approvati nel 2016. A settembre 2017 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato una decisione per la concessione di AMF alla Moldova e la Commissione ha proposto una nuova operazione in Georgia. Infine, nel gennaio 2018 è scaduto il terzo programma di AMF in Ucraina senza l'erogazione della rata finale, a causa degli insufficienti progressi nell'attuazione degli interventi concordati in termini di riforme strutturali.

Nel 2017 lo stato di attuazione dei programmi di AMF era il seguente:

- **AMF Georgia II:** nell'agosto 2013 l'UE ha approvato un'operazione di AMF per un importo massimo di 46 milioni di EUR per la Georgia², da erogare in due rate di pari importo da 23 milioni di EUR, (10 milioni di EUR in sovvenzioni e 13 milioni di EUR in prestiti). La prima rata è stata erogata nel 2015. L'erogazione della seconda rata è stata rinviata a causa della mancanza di progressi nell'ambito del programma concordato con l'FMI ed è avvenuta a maggio 2017.
- **AMF Giordania II:** il 14 dicembre 2016 i colegislatori hanno adottato una decisione³ volta a concedere alla Giordania un'operazione di AMF aggiuntiva (AMF II) per un importo massimo di 200 milioni di EUR, interamente in prestiti, quale seguito dell'operazione da 180 milioni di EUR completata nel 2015. Il memorandum d'intesa tra l'UE e la Giordania è stato firmato il 19 settembre 2017. L'assistenza è erogata in due soluzioni: la prima rata di 100 milioni di EUR è stata versata nell'ottobre 2017 e la seconda dovrebbe essere versata nel secondo trimestre del 2018.
- **AMF Moldova:** il 13 settembre 2017 i colegislatori hanno adottato una decisione relativa alla concessione di AMF alla Moldova per un importo massimo di 100 milioni di EUR, dei quali fino a 40 milioni di EUR dovrebbero essere erogati in sovvenzioni e fino a 60 milioni di EUR in prestiti. Il memorandum d'intesa tra l'UE e la Moldova è stato firmato il 24 novembre 2017. L'assistenza sarà erogata in tre rate.
- **AMF Tunisia I e II:** il primo programma di AMF per l'importo di 300 milioni di EUR è stato adottato a maggio 2014⁴ ed è stato erogato in tre rate nel periodo

² Decisione n. 778/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 agosto 2013, relativa alla concessione di ulteriore assistenza macrofinanziaria alla Georgia (GU L 218 del 14.8.2013, pag. 15).

³ Decisione (UE) 2016/2371 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2016, relativa alla concessione di ulteriore assistenza macrofinanziaria a favore del Regno hascemita di Giordania (GU L 352 del 23.12.2016, pag. 18).

⁴ Decisione n. 534/2014/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, relativa alla concessione di assistenza macrofinanziaria alla Repubblica tunisina (GU L 151 del 21.5.2014, pag. 9).

2015-2017. Il 6 luglio 2016 l'UE ha approvato un'operazione di AMF aggiuntiva a favore della Tunisia per un importo massimo di 500 milioni di EUR in forma di prestiti⁵ da erogare in tre rate. La prima rata da 200 milioni di EUR del programma AMF II è stata versata il 25 ottobre 2017 e le rimanenti due rate dovrebbero essere rese disponibili nel corso del 2018.

- **AMF Ucraina III:** una terza operazione di AMF per l'importo massimo di 1,8 miliardi di EUR in prestiti è stata approvata dai legislatori nell'aprile 2015. Insieme alle due operazioni attuate tra maggio 2014 e aprile 2015⁶, l'importo totale di AMF messo a disposizione dell'Ucraina dallo scoppio della crisi è stato pari a 3,4 miliardi di EUR. In seguito all'erogazione della prima rata (600 milioni di EUR) nel luglio 2015, la seconda rata di 600 milioni di EUR dell'operazione è stata versata nell'aprile 2017 in risposta alle misure adottate dalle autorità alla fine del 2016 e all'inizio del 2017. Alcuni impegni politici legati alla terza e ultima rata di 600 milioni di EUR, tra cui anche misure in materia di lotta alla corruzione, non sono invece stati attuati entro i termini del periodo di validità dell'assistenza, scaduti a gennaio 2018. Per questo motivo, la Commissione non si trovava nelle condizioni di erogare l'ultima rata dell'AMF III, ufficialmente annullata il 17 gennaio 2018.

Nel complesso, nel 2017 sono stati erogati 1,01 miliardi di EUR. Negli allegati 1A e 1B sono forniti maggiori dettagli sulla situazione dei versamenti effettivi in base al paese e alla regione alla fine del mese di dicembre 2017.

Sono stati inoltre approntati due nuovi programmi di AMF.

- **AMF Georgia III:** in seguito alla richiesta del governo della Georgia, il 29 settembre 2017 la Commissione ha adottato una proposta relativa ad un nuovo programma di AMF per un importo massimo di 45 milioni di EUR. La proposta di AMF, che è stata adottata dal Parlamento europeo e dal Consiglio nell'aprile 2018, si compone di prestiti per 35 milioni di EUR e di sovvenzioni per 10 milioni di EUR, da erogare in due rate nel 2018.
- **AMF Ucraina IV:** il 29 novembre 2017 la Commissione ha ricevuto una richiesta ufficiale relativa ad un'operazione aggiuntiva di AMF in Ucraina. Il 9 marzo 2018 la Commissione ha presentato una proposta per la concessione all'Ucraina di un ulteriore importo di 1 miliardo di EUR sotto forma di prestiti AMF, da erogare in due rate nel periodo 2018-2019.

2.2 Singole operazioni di AMF nei paesi beneficiari nel 2017

2.2.1 Georgia

Le prospettive macroeconomiche della Georgia restano fragili. Nonostante un incremento della crescita del PIL nel 2017, l'economia del paese si trova di fronte a rischi derivanti da squilibri esterni (nello specifico un ampio disavanzo delle partite correnti e un significativo debito estero) e dal livello inadeguato delle riserve internazionali.

⁵ Decisione (UE) 2016/1112 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 luglio 2016, relativa alla concessione di assistenza macrofinanziaria supplementare alla Tunisia (GU L 186 del 9.7.2016, pag. 1).

⁶ Decisione (UE) 2015/601 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 aprile 2015, relativa alla concessione di assistenza macrofinanziaria a favore dell'Ucraina (GU L 100 del 15.4.2015, pag. 1).

Nel periodo tra gennaio e novembre del 2017 il PIL della Georgia è aumentato del 4,8% e si stima che sia cresciuto di oltre il 4% per tutto il 2017, grazie ad una ripresa della domanda sia esterna che interna e ad un incremento degli investimenti. La crescita economica più rapida del previsto registrata l'anno scorso fa seguito a due anni di decelerazione dovuti a shock esterni, in particolare al rallentamento economico avvenuto nella regione. L'eccezionale andamento prodottosi sulla scia di una crescita economica migliore delle previsioni dovrebbe aver consentito una riduzione del disavanzo di bilancio del settore pubblico al 3,5% del PIL nel 2017, rispetto al 4,1% nel 2016. Si stima che il debito pubblico della Georgia sia sceso nel 2017 al 42% circa del PIL (rispetto al 45% nel 2016). La situazione della bilancia dei pagamenti della Georgia resta tuttavia vulnerabile a causa dell'ampio disavanzo delle partite correnti (previsto nel 2017 intorno al 10%) e dell'elevato debito estero (107% secondo le stime per il 2017). Le riserve internazionali del paese sono rimaste sostanzialmente stabili in termini assoluti dal 2011, ammontando a 3,0 miliardi di USD a fine 2017 (circa tre mesi di copertura delle importazioni), ma, dato l'aumento del relativo fabbisogno, sono scese al di sotto del livello che l'FMI ritiene adeguato.

In tale contesto la Georgia e l'FMI hanno concluso, ad aprile 2017, un accordo di *extended fund facility* di durata triennale (2017-2020) per un importo di 285 milioni di USD. A seguito della prima revisione del programma effettuata ad ottobre 2017, l'FMI ha confermato che il programma rispetta la tabella di marcia e che la Georgia ha conseguito tutti gli obiettivi pertinenti. La seconda revisione del programma per la Georgia sostenuto dall'FMI è programmata per aprile 2018.

La prima e la seconda delle operazioni di AMF per la Georgia sono state promosse alla conferenza internazionale dei donatori, tenutasi a Bruxelles nell'ottobre del 2008, dopo il conflitto militare tra Georgia e Russia dell'agosto dello stesso anno. La seconda operazione da 46 milioni di EUR, metà in sovvenzioni e metà in prestiti, è stata attuata nel periodo 2015-2017 e l'ultima rata è stata versata a maggio 2017.

In seguito alla conclusione della seconda operazione di AMF, a giugno 2017 il governo della Georgia ha richiesto un'operazione di AMF aggiuntiva da parte dell'UE. Nel settembre 2017 la Commissione ha presentato al Parlamento europeo e al Consiglio una proposta di AMF per un importo massimo di 45 milioni di EUR, di cui 35 milioni di EUR sotto forma di prestiti e 10 milioni di EUR sotto forma di sovvenzioni. Dopo l'adozione della decisione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio e la firma del memorandum d'intesa, l'AMF a favore della Georgia sarà erogata nel 2018 in due rate.

2.2.2 Giordania

L'economia della Giordania ha continuato a risentire degli effetti della crisi in corso in Siria e in Iraq: il blocco delle rotte commerciali e la contrazione degli investimenti esteri diretti e delle entrate esterne hanno frenato la crescita e pesato sulla posizione sull'estero e di bilancio del paese. Inoltre, il conflitto siriano ha causato l'afflusso in Giordania di circa 1,3 milioni di rifugiati siriani generando maggiore pressione sulla posizione di bilancio, sui servizi pubblici e sulle infrastrutture del paese.

Nel 2017 la crescita è rimasta a livelli contenuti (intorno al 2,2%) mentre la disoccupazione è salita nel terzo trimestre del 2017 al 18,5%, rispetto al 15,3% del 2016. Il disavanzo di bilancio complessivo (comprese le sovvenzioni) è stato limitato al 2,6% del PIL grazie al sostegno di misure di bilancio pari all'1,5% del PIL, che le autorità hanno adottato all'inizio del 2017. Nonostante il miglioramento, la posizione di bilancio continua a dipendere dalle sovvenzioni estere, che ammontavano nel 2017 al 2,9% del PIL. Allo stesso modo, nonostante l'aggiustamento degli ultimi anni, il disavanzo delle

partite correnti resta molto forte (intorno all'11,7% del PIL nel 2017), escluse le sovvenzioni estere.

Il 24 agosto 2016 il consiglio dell'FMI ha approvato un programma triennale di *extended fund facility* da 723 milioni di USD (150% della quota), un importo notevolmente inferiore rispetto ai 2 miliardi di USD (800% della quota) dell'accordo *stand-by* della durata di tre anni che è stato completato nell'agosto 2015. La prima revisione del programma dell'FMI si è conclusa con successo a giugno 2017. La seconda revisione di programma è stata inizialmente pianificata per settembre 2017, ma non è stata ancora completata a causa del protrarsi di discussioni sull'adempimento di talune condizioni poste dall'FMI.

Inoltre, il 14 dicembre 2016 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato una decisione relativa ad un secondo programma di AMF (AMF II) dell'importo di 200 milioni di EUR in prestiti. Il programma dell'AMF II, che si aggiunge ai 180 milioni di EUR dell'AMF I erogati nel 2015, aiuterà la Giordania a far fronte al maggiore fabbisogno del paese in termini di finanziamenti esterni e di bilancio, in larga misura connesso alle condizioni di instabilità della regione, tra cui la presenza in Giordania di un gran numero di rifugiati siriani.

Il memorandum d'intesa e l'accordo di prestito dell'AMF II sono stati firmati il 19 settembre 2017. Il memorandum d'intesa stabilisce un ambizioso programma di riforme collegate a ciascuna delle due rate da erogare a titolo dell'AMF. Gli ambiti in cui sono poste condizioni comprendono riforme intese a: (i) rendere il sistema fiscale più trasparente e aumentare il gettito; (ii) rafforzare la gestione della finanza pubblica, la rete di sicurezza sociale e il mercato del lavoro; (iii) agevolare gli investimenti e gli scambi commerciali; (iv) migliorare le prestazioni del settore idrico.

La Commissione ha provveduto al versamento della prima rata di 100 milioni di EUR il 25 ottobre 2017. L'erogazione della seconda rata non è stata possibile a causa degli insufficienti progressi in merito a quattro misure politiche (legge in materia di imposte sui redditi, esenzioni fiscali, appalti pubblici e legge sull'organismo di audit).

2.2.3 Moldova

Nel novembre 2014 è emerso nel paese un grosso scandalo relativo ad una frode bancaria, che ha messo in luce gravi problemi di governance accompagnati da instabilità politica. Questi sviluppi hanno inoltre provocato un rallentamento della crescita economica, la sospensione del sostegno al bilancio fornito dai partner internazionali della Moldova e l'indebolimento della posizione di bilancio e della bilancia dei pagamenti. Il PIL del paese è diminuito dello 0,5% nel 2015 e solo nel 2016 l'economia è cresciuta fino al 4,1%. Tra il 2017 e il 2019 l'economia dovrebbe rimanere in una fascia compresa tra il 3,5% e il 4,0%, sostenuta da consumi e incentivi di bilancio. La pressione inflazionistica è stata contenuta, registrando un valore annuale che dovrebbe attestarsi stabilmente al 6,5% nel 2017 prima di rallentare al 4,4% nel 2018. Un miglioramento della domanda estera e dei prezzi ha contribuito a risollevare la crescita delle esportazioni, ma il ritorno a prezzi più elevati delle materie prime all'importazione e una ripresa della domanda interna hanno comportato un peggioramento del disavanzo delle partite correnti, che nel 2017 era equivalente al 6% del PIL. Nel 2017, le rimesse dei lavoratori hanno cominciato a recuperare rispetto al 2016. La stabilità finanziaria è stata salvaguardata e procedono ad ampio raggio gli sforzi per ripulire il settore, tra i quali l'impegno a migliorare la trasparenza degli azionisti e la misurazione dello stato di salute delle banche.

Sulla scia della crisi del 2014, la Moldova ha richiesto il sostegno dell’FMI, e l’accordo triennale di *extended credit facility/extended fund facility* del valore di 183 milioni di USD è stato approvato dall’FMI nel novembre 2016. Dopo aver completato la seconda revisione del programma nel dicembre 2017, l’FMI ha confermato che il programma procede sostanzialmente secondo le previsioni.

Il governo della Moldova ha inoltre reiterato, nel marzo 2016, la sua richiesta per una nuova AMF da parte dell’UE. Il 13 gennaio 2017 la Commissione ha proposto la concessione alla Moldova di un’operazione di AMF dell’importo massimo di 100 milioni di EUR, dei quali 60 milioni di EUR in prestiti e 40 milioni di EUR in sovvenzioni. Il Parlamento europeo e il Consiglio hanno siglato la decisione di estendere il programma di AMF a favore della Moldova il 13 settembre 2017. L’assistenza mira ad aiutare la Moldova a coprire parte del suo fabbisogno residuo di finanziamenti esterni e a ridurre le sue vulnerabilità economiche in relazione alla posizione di bilancio e alla bilancia dei pagamenti per il prossimo biennio.

Il memorandum d’intesa, l’accordo di prestito e gli accordi di sovvenzione sono stati firmati con le autorità moldave il 24 novembre 2017. Il 18 gennaio 2018 la Moldova ha notificato di aver adempiuto alle procedure nazionali per l’entrata in vigore dei tre accordi. Il memorandum d’intesa stabilisce un ambizioso programma di riforme legate a ciascuna delle tre rate da erogare a titolo dell’AMF. Le condizioni previste riguardano: i) riforme volte a rafforzare la governance nel settore finanziario, la gestione delle finanze pubbliche e la lotta alla corruzione e al riciclaggio di denaro; ii) la riforma del settore dell’energia; iii) misure di accompagnamento dirette a consolidare la rete di sicurezza sociale, migliorare il clima degli investimenti e fornire sostegno all’attuazione dell’accordo sulla zona di libero scambio globale e approfondita (DCFTA).

2.2.4 Tunisia

Dopo la rivoluzione del 2011 la Tunisia ha registrato un rallentamento dell’attività economica e criticità sempre più gravi legate alla sua bilancia dei pagamenti. Questa situazione è riconducibile al riequilibrio dell’economia resosi necessario a seguito del cambio di regime e ad una serie di attacchi terroristici, avvenuti nel 2015, che hanno pesantemente influito su alcuni importanti settori del paese (come il turismo e i trasporti). Nel 2017 l’economia della Tunisia ha mostrato qualche segno di ripresa, con una crescita del PIL stimata intorno al 2% che ha fatto seguito a due anni di crescita pressoché nulla (0,8% nel 2015 e 1,1% nel 2016). L’inflazione è risalita per l’intero anno, superando a fine anno il 6%, rispetto al 4,2% al termine del 2016. Lo stato delle finanze pubbliche ha subito negli anni un deterioramento dovuto principalmente ad aumenti nella spesa (specialmente in relazione alle retribuzioni) che non sono stati sufficientemente controbilanciati dall’incoraggiante crescita delle entrate, generata dalle misure di riforma fiscale attuate nel 2016. Si stima che per il 2017 il disavanzo pubblico superi il 6% del PIL, mentre il debito dovrebbe aver raggiunto il 70% a fine anno. Ultimamente anche la posizione esterna ha registrato un peggioramento, con un disavanzo delle partite correnti che si avvicina al 10% del PIL, riducendo le riserve a circa 90 giorni di importazioni alla fine del 2017 e portando il debito estero complessivo a circa il 70% del PIL.

La Tunisia ha aderito inizialmente ad un accordo *stand-by* con l’FMI, nel giugno 2013, per l’importo di 1,75 miliardi di USD. L’accordo è terminato a dicembre 2015. Un secondo programma dell’FMI della durata di 48 mesi nel quadro del meccanismo di *extended fund facility* (EFF) è stato avviato nel maggio 2016, per un importo di 2,9 miliardi di USD. A causa di ritardi nell’attuazione delle riforme, finora sono state erogate solo due rate dell’EFF (di circa 320 milioni di USD ciascuna), all’avvio del programma e al completamento della prima revisione effettuata a giugno 2017. La

seconda revisione è terminata con un accordo tecnico (*staff-level agreement*) a dicembre 2017 ed è stata approvata dal consiglio dell’FMI il 23 marzo 2018.

La prima operazione di AMF (AMF I) dell’importo di 300 milioni di EUR è stata approvata dai colegislatori a maggio 2014 ed è stata avviata nel marzo 2015. L’ultima quota è stata versata a luglio 2017. Nel frattempo, in seguito agli attacchi terroristici del 2015 e all’inasprirsi della crisi, le autorità tunisine hanno chiesto nell’agosto dello stesso anno una seconda operazione di AMF (AMF II), che è stata approvata dai colegislatori a luglio 2016. L’operazione di AMF II consta di un prestito di 500 milioni di EUR da erogare in tre rate, di cui una rata da 200 milioni di EUR e due rate da 150 milioni di EUR. La prima rata, non vincolata ad alcuna delle condizioni del memorandum d’intesa, è stata versata il 25 ottobre 2017. Le misure politiche richieste per l’erogazione della seconda e della terza rata riguardano settori fondamentali di riforma, quali la pubblica amministrazione e la gestione delle finanze pubbliche in generale, il sistema fiscale, le politiche sociali e dell’occupazione, il settore bancario e il contesto imprenditoriale. Se saranno attuate tutte le misure in questione, le erogazioni potrebbero essere effettuate entro la fine del 2018.

2.2.5 Ucraina

Nel 2014 e nel 2015 l’economia dell’Ucraina è stata investita da una profonda recessione che ha determinato una contrazione del PIL reale rispettivamente del 6,6% e del 9,8%. Pur rispecchiando carenze macroeconomiche e strutturali del paese, la crisi economica è stata innescata dal conflitto provocato dalle azioni destabilizzanti della Russia nell’est dell’Ucraina, che si è tradotto in una perdita di fiducia e in un danno nei confronti della capacità produttiva del paese. La combinazione di una risposta politica forte da parte delle autorità con un pacchetto internazionale di sostegno su vasta scala ha contribuito alla ripresa economica ucraina nel 2016 (2,3%). La ripresa è proseguita nel 2017, quando l’Ucraina ha registrato nei primi tre trimestri dell’anno una crescita del 2,3% (rispetto allo stesso periodo del 2016). Nel 2017 l’espansione dell’attività economica è stata principalmente trainata dagli investimenti e dai consumi delle famiglie, sulla scia della crescita delle retribuzioni e della stabilizzazione dei tassi di cambio. Anche la sostenibilità delle finanze pubbliche è migliorata, con una stabilizzazione del debito pubblico al valore stimato del 75,6% del PIL alla fine del 2017, anche per effetto degli sforzi attuati dal governo negli ultimi tre anni per il risanamento di bilancio. Nonostante i progressi della situazione economica ucraina registrati dal 2015, permangono ancora vulnerabilità esterne dovute in particolare alla ricostituzione più lenta di quanto previsto delle riserve internazionali del paese, alla dipendenza dell’Ucraina dalle esportazioni di materie prime e al suo indebitamento con l’estero che continua ad essere elevato.

In risposta alla richiesta di sostegno finanziario dell’Ucraina, l’FMI ha approvato nel marzo 2015 un programma quadriennale di *extended fund facility* a favore del paese, per un importo di 17,5 miliardi di USD, che giungerà a scadenza nel marzo 2019. L’importo totale erogato ad oggi nell’ambito di questo programma equivale a 8,5 miliardi di USD, versati talvolta con significativi ritardi dovuti alla scarsa attuazione delle riforme. Il completamento della revisione del programma in corso, che risulta pendente dalla metà del 2017 e che potrebbe dare via libera all’erogazione di 1,9 miliardi di USD, è subordinato all’adempimento da parte dell’Ucraina di alcuni interventi pregressi.

Il sostegno dell’UE all’Ucraina è stato parte integrante del pacchetto finanziario internazionale avviato dall’FMI, con 3,4 miliardi di EUR di assistenza macrofinanziaria concessa dall’UE. Di questo importo, 2,8 miliardi di EUR sono stati erogati nel periodo 2014-2017, inclusi 1,6 miliardi di EUR quale parte delle prime due operazioni di AMF e due rate da 600 milioni di EUR quale parte della terza operazione di AMF. Una rata

finale di 600 milioni di EUR era destinata all'Ucraina nel quadro del terzo programma di AMF, subordinatamente all'attuazione di 21 misure politiche stabilite nel memorandum d'intesa. L'Ucraina ha soddisfatto 17 dei suoi impegni politici associati a questa erogazione, tra cui riforme riguardanti la gestione delle finanze pubbliche, la pubblica amministrazione, il settore energetico e la giustizia. Tuttavia, alla scadenza del periodo di validità dell'AMF restavano da attuare quattro misure, tra cui due provvedimenti sulla lotta alla corruzione comprensivi dell'introduzione di un meccanismo atto a verificare le dichiarazioni patrimoniali presentate dai funzionari pubblici. La terza rata dell'AMF è stata pertanto annullata il 18 gennaio 2018.

A seguito di una richiesta dell'Ucraina, il 9 marzo 2018 la Commissione ha presentato una proposta per la concessione di un'AMF aggiuntiva all'Ucraina per l'importo di 1 miliardo di EUR in forma di prestiti, da erogare in due rate nel periodo 2018-2019.

2.3 Panoramica delle riforme sostenute da operazioni di AMF

I criteri relativi alle riforme strutturali stabiliti nei memorandum d'intesa delineano l'insieme di misure che il paese beneficiario deve adottare allo scopo di rafforzare la stabilità macroeconomia e finanziaria e rendere più sostenibile la posizione della bilancia dei pagamenti.

Per quanto attiene ai programmi di AMF attuati nel 2017, la condizionalità concordata nei paesi del vicinato orientale e meridionale si differenzia per numero e tipo di condizioni. Nei paesi del vicinato orientale le condizioni che ricorrono con maggiore frequenza sono indirizzate a rafforzare la governance del settore pubblico e sono seguite da riforme tese a migliorare il clima imprenditoriale e da riforme mirate al settore dell'energia e alla lotta contro la corruzione e il riciclaggio di denaro. Le condizioni dei memorandum d'intesa convenute nei paesi del vicinato meridionale sono meno numerose e tendono a concentrarsi sulla governance del settore pubblico, sulla rete di protezione e sicurezza sociale e sulle misure a favore del mercato del lavoro.

	Governance del settore pubblico	Lotta alla corruzione e al riciclaggio di denaro	Settore dell'energia	Clima imprenditoriale	Settore finanziario	Rete di sicurezza sociale e mercato del lavoro	Altro
Georgia II	2	0	0	2	2	2	0
Giordania II	6	0	0	0	0	4	1
Moldova	5	6	5	7	5	0	0
Tunisia I	2	0	0	2	2	2	1
Tunisia II	5	0	0	2	1	6	1
Ucraina III	14	4	6	6	2	4	0
Vicinato orientale	21	10	11	15	9	6	0
Vicinato meridionale	13	0	0	4	3	12	3

3 GARANTIRE UN USO ADEGUATO DEI FONDI DI AMF: VALUTAZIONI OPERATIVE, VALUTAZIONI EX POST E AUDIT

3.1 Valutazioni operative

In linea con i requisiti del regolamento finanziario dell'Unione, la Commissione, con l'aiuto di consulenti esterni, effettua valutazioni operative per ottenere ragionevoli garanzie sul funzionamento delle procedure amministrative e dei circuiti finanziari nei paesi beneficiari.

Le valutazioni operative si incentrano sui sistemi di gestione delle finanze pubbliche, in particolare sull'organizzazione e sulle procedure dei ministeri delle finanze e delle banche centrali e, più specificamente, sul modo in cui sono gestiti i conti nei quali confluiscono i fondi UE. Si presta inoltre particolare attenzione al funzionamento degli organismi di audit esterno, alla loro indipendenza, ai loro programmi di lavoro e al grado di efficacia dei loro controlli. Sono esaminate anche le procedure degli appalti pubblici a livello centrale.

Nel 2017 la Commissione ha effettuato una valutazione operativa della Georgia, in preparazione della nuova operazione di AMF. La valutazione è stata completata nel dicembre 2017 e ha concluso che le procedure in Georgia fornivano garanzie sufficienti per proseguire con l'operazione di AMF prevista.

3.2 Valutazioni ex post

In linea con il regolamento finanziario dell'Unione europea, la Commissione effettua valutazioni ex post⁷ dopo la conclusione dei programmi di AMF per esaminarne l'impatto. I principali obiettivi sono:

- i. esaminare l'impatto sull'economia del paese beneficiario, in particolare sulla sostenibilità della sua posizione esterna;
- ii. determinare il valore aggiunto dell'intervento dell'UE.

Le relazioni degli organismi esterni sulle valutazioni ex post delle operazioni AMF I e AMF II per l'Ucraina e dell'operazione AMF I per la Giordania sono state concluse a fine 2017.

La valutazione ex post delle **operazioni AMF I e AMF II per l'Ucraina** ha concluso che l'AMF ha avuto un impatto positivo sull'economia del paese, dovuto in parte alla rapida attuazione dell'assistenza. In particolare, l'AMF ha contribuito a stabilizzare la situazione finanziaria e ha avuto un ruolo importante nell'accelerare le riforme riguardanti la gestione delle finanze pubbliche e la rete di sicurezza sociale. Senza i programmi di AMF i tagli sostanziali alla spesa pubblica avrebbero comportato gravi conseguenze sociali, il PIL reale nel 2014 e nel 2015 avrebbe subito contrazioni più forti e il tasso di crescita registrato nel 2016 sarebbe stato inferiore.

Per quanto attiene all'**operazione AMF I per la Giordania**, la valutazione ha concluso che l'AMF, combinata all'attuazione simultanea di un programma dell'FMI, ha concorso efficacemente alla tempestiva stabilizzazione e alla sostenibilità a medio termine della posizione finanziaria esterna e della posizione di bilancio del paese. Le condizioni per l'AMF sono state rispettate in misura soddisfacente e hanno contribuito indirettamente all'attuazione delle riforme strutturali in vari ambiti prioritari dell'UE. Tuttavia, la

⁷ Tutte le valutazioni ex post sono disponibili sul sito internet della DG ECFIN: http://ec.europa.eu/dgs/economy_finance/evaluation/completed/index_en.htm.

valutazione ha rilevato altresì che il processo decisionale dell'operazione di AMF potrebbe essere migliorato al fine di evitare inutili ritardi.

3.3 Audit

La Corte dei conti europea ha pubblicato due relazioni speciali in cui valuta l'assistenza dell'UE all'Ucraina e alla Tunisia. In merito all'AMF le relazioni sono state complessivamente positive e hanno fornito alcune raccomandazioni specifiche che la Commissione ha accettato.

Nel dicembre 2016 la Corte ha pubblicato una relazione speciale sull'assistenza dell'UE all'**Ucraina**, prendendo in esame sia il sostegno di bilancio sia l'AMF⁸. La relazione ha concluso che l'assistenza dell'UE all'Ucraina è stata parzialmente efficace nel sostenere la trasformazione del paese in uno Stato ben governato affrontando questioni riguardanti la gestione delle finanze pubbliche, la lotta alla corruzione e il settore del gas durante il periodo 2007-2015. Riguardo all'AMF, nella relazione si afferma che *“lo strumento di assistenza macrofinanziaria gestito dalla Commissione ha rappresentato il mezzo più efficace per la rapida erogazione degli aiuti promessi all'Ucraina per aiutare il paese a far fronte alla difficile situazione finanziaria”*. La posticipazione delle erogazioni a titolo dell'AMF ha contribuito anche a garantire la corretta attuazione di determinate condizioni connesse al programma. D'altro canto, la relazione evidenzia che la definizione delle condizioni di AMF e la valutazione del loro soddisfacimento hanno lasciato spazio, in alcuni casi, ad un ampio margine di discrezionalità. Nella relazione sono indicate cinque raccomandazioni dirette a migliorare l'assistenza dell'UE: (i) porre maggiormente l'accento sulla gestione delle finanze pubbliche; (ii) migliorare la definizione delle condizioni per l'assistenza finanziaria e l'erogazione della stessa; (iii) monitorare più da vicino le modalità di attuazione dell'assistenza dell'UE; (iv) dedicare maggiore attenzione all'efficacia dell'attuazione e alla sostenibilità delle riforme; (v) adottare misure volte a migliorare l'efficacia dell'assistenza dell'UE all'Ucraina nel settore del gas.

Nel dare seguito a queste raccomandazioni, la Commissione ha definito gli obiettivi politici in modo più preciso e mirato e continuerà ad impegnarsi per far fronte alle esigenze finanziarie del paese beneficiario, sostenendo al contempo riforme di fondamentale importanza per riportare nuovamente l'economia di quel paese su un percorso sostenibile.

Nel marzo 2017 la Corte ha pubblicato una relazione speciale sull'assistenza dell'UE alla **Tunisia**, prendendo in considerazione sia il sostegno al bilancio sia l'AMF⁹. La relazione ha concluso che i finanziamenti dell'UE hanno contribuito in modo significativo alla transizione democratica e alla stabilità economica della Tunisia e che il prestito AMF ha fornito un utile accesso ai finanziamenti nonostante i ritardi nelle erogazioni. Nella relazione sono enunciate le raccomandazioni per il miglioramento dell'assistenza dell'UE. Nel caso specifico dell'AMF la Corte raccomanda che la Commissione esamini con i legislatori le opzioni esistenti per accelerare le procedure di approvazione dei successivi programmi di AMF, in special modo in situazioni di emergenza.

⁸ La relazione è disponibile al link:

https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_32/SR_UKRAINE_IT.pdf.

⁹ La relazione è disponibile al link:

https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_3/SR_TUNISIA_IT.pdf.

La Commissione ritiene che il ritardo nelle erogazioni dei prestiti AMF alla Tunisia sia stato determinato da una congiuntura di cause esterne, tra cui fattori che esulano dal controllo dell'UE. La Commissione riconosce inoltre che si può fare di più per erogare l'assistenza in modo più rapido e continuerà a collaborare con i colegislatori per giungere ad un processo decisionale più efficiente.

4 SVILUPPI GENERALI CONNESSI ALLO STRUMENTO DI AMF

4.1 Funzionamento dello strumento di AMF

La dichiarazione comune del Parlamento europeo e del Consiglio del 2013 sull'assistenza macrofinanziaria¹⁰ delinea l'AMF quale strumento di natura macroeconomica e finanziaria e stabilisce chiaramente che *“dovrebbe mirare al ripristino della sostenibilità della situazione finanziaria esterna dei paesi e territori ammissibili che si trovano a fronteggiare difficoltà di finanziamento esterno. L'assistenza macro-finanziaria dovrebbe sostenere l'attuazione di un programma di politica che preveda energiche misure di risanamento e di riforma strutturale volte a migliorare la situazione della bilancia dei pagamenti, in particolare durante il periodo di validità del programma, e rafforzare l'attuazione dei pertinenti accordi e programmi con l'Unione”*.

In linea con il principio di cui al punto 6, lettera a), della stessa dichiarazione comune, è *“opportuno che la concessione dell'assistenza macro-finanziaria sia subordinata alla messa in atto da parte del paese o territorio ammissibile di meccanismi democratici effettivi, basati in particolare su sistemi parlamentari multipartitici, sullo stato di diritto e sul rispetto dei diritti umani”*. Durante l'intero ciclo di attuazione dell'AMF la Commissione, in collaborazione con il Servizio europeo per l'azione esterna, verifica il rispetto di tali condizioni politiche preliminari, cui è subordinata ciascuna erogazione.

Nel 2017, nell'ambito del processo legislativo relativo alle nuove proposte per la Moldova e la Georgia, i colegislatori hanno introdotto tra le condizioni politiche preliminari disposizioni più precise, superando così la proposta della Commissione fondata sul modello concordato di cui alla dichiarazione comune del 2013.

La maggiore attenzione alle condizioni politiche preliminari ha rallentato il processo decisionale, allungando così i tempi necessari per approvare le decisioni relative all'AMF. Ciò ha compromesso il principale obiettivo dell'AMF, ossia fornire sostegno alla bilancia dei pagamenti in una situazione critica, quando esso è maggiormente necessario, come affermato anche dalla Corte dei conti nella relazione speciale sull'assistenza dell'UE alla Tunisia sopra citata.

La Commissione ha tentato di fronteggiare la questione e rapportarsi con i colegislatori al fine di riflettere sui possibili modi per rendere l'attuale processo decisionale più efficace ed efficiente.

La Commissione ritiene importante che tutte le istituzioni continuino ad aderire ai principi e ai testi giuridici stabiliti fondati sulla dichiarazione comune del Parlamento europeo e del Consiglio del 2013 sull'AMF.

¹⁰ Dichiarazione comune del Parlamento europeo e del Consiglio adottata unitamente alla decisione relativa alla concessione di ulteriore assistenza macro-finanziaria alla Georgia (Decisione n. 778/2013/UE del 12 agosto 2013).

Per dare pieno effetto al principio della parità di trattamento tra il Parlamento europeo e il Consiglio riguardo alla condivisione di informazioni sull'assistenza macrofinanziaria, in conformità al punto 9 dell'accordo quadro sulle relazioni tra il Parlamento europeo e la Commissione, nel 2017 la Commissione europea e la commissione per il commercio internazionale (commissione INTA) hanno raggiunto un nuovo accordo. Hanno concordato di istituire punti di contatto tecnici presso la Commissione europea e la commissione INTA. Tali punti di contatto garantiranno l'invio da parte della Commissione al Parlamento e contemporaneamente al Consiglio di tutti i documenti, in particolare dei documenti non di "comitatologia" che non sono distribuiti attraverso il registro dei lavori dei comitati.

4.2 Sviluppi futuri: l'AMF nel prossimo quadro finanziario pluriennale

Poiché i paesi del vicinato dell'UE continuano ad essere soggetti a instabilità geopolitica ed economica, è probabile che la necessità di sostegno macrofinanziario da parte dell'UE resterà elevata nei prossimi anni. In questo contesto, nell'ambito della revisione intermedia del quadro finanziario pluriennale 2014-2020, la Commissione ha proposto, con l'appoggio dei colegislatori, di rafforzare l'AMF quale strumento di sostegno macrofinanziario e di aumentare, pertanto, la capacità annuale di prestito dell'AMF da 500 milioni di EUR a 2 000 milioni di EUR.

Il 2 maggio 2018 la Commissione ha adottato una comunicazione sul quadro finanziario pluriennale per il periodo successivo al 2020. In merito all'azione esterna dell'UE vi sono progetti volti a snellire in misura significativa gli strumenti esistenti, con l'obiettivo di migliorare la comunicazione sulle azioni dell'UE, evitare sovrapposizioni, ridurre la complessità dei processi, rafforzare l'efficienza e la complementarietà e dimostrare in modo più efficace il valore aggiunto dell'UE. Si propone che vari strumenti nell'ambito del quadro finanziario pluriennale 2014-2020 siano integrati nel nuovo Strumento di vicinato, sviluppo e cooperazione internazionale (NDICI). Le specifiche operazioni di AMF continueranno, tuttavia, ad essere attivate sulla base di decisioni ad hoc separate, secondo necessità, considerato che il processo decisionale delle operazioni di AMF deve rimanere distinto. L'AMF continuerà in tal modo ad essere disciplinata dalla procedura legislativa ordinaria, che richiede l'approvazione del Parlamento europeo e del Consiglio per ogni specifica operazione. Allo stesso tempo, la copertura dei prestiti AMF sarà garantita dalla nuova garanzia per le azioni esterne che sarà creata nel quadro dello strumento NDICI e che è stata prevista allo scopo di incorporare il fondo di garanzia per le azioni esterne. In aggiunta, le sovvenzioni a titolo dell'AMF continueranno ad essere versate ai paesi ammissibili che presentano gravissime vulnerabilità.

5 NUOVE RICHIESTE DI ASSISTENZA E FUTURE PROPOSTE DELLA COMMISSIONE — SITUAZIONE DI BILANCIO

Il programma delle operazioni di AMF per il 2018 è il seguente:

- i. attuazione delle operazioni di AMF in corso, come descritto sopra. Tali operazioni includono l'erogazione delle rate finali per i programmi AMF Giordania II e AMF Tunisia II e l'avvio dell'erogazione relativa all'operazione per la Moldova, sempre che risultino soddisfatte le condizioni necessarie;
- ii. approvazione e attuazione dell'operazione AMF Georgia II, con l'erogazione prevista delle prime due rate dell'assistenza;
- iii. approvazione e avvio dell'attuazione di un nuovo programma per l'Ucraina (AMF IV).

Il totale stimato delle erogazioni nel quadro dell'AMF ammonta nel 2018 a 995 milioni di EUR, rispetto all'importo di 1,01 miliardi di EUR nel 2017.

La tabella qui di seguito riporta una panoramica degli impegni e dei pagamenti delle sovvenzioni AMF per il 2016, il 2017 e il 2018 (dati provvisori). Le previsioni per il 2018 hanno natura preliminare e includono solo le operazioni di AMF per le quali la decisione è stata adottata dai colegislatori o proposta dalla Commissione europea.

Infine, in linea con i precedenti impegni, la Commissione procederà nel 2018 ad un ulteriore esame del fabbisogno finanziario dei paesi ammissibili che beneficiano attualmente di un programma dell'FMI, più specificamente della Giordania e della Tunisia, e proporrà, se del caso, operazioni di AMF aggiuntiva a favore di questi paesi.

Impegni e pagamenti per sovvenzioni AMF, versamenti di prestiti AMF nel periodo 2016-2018
(in EUR)

	2016	2017	2018 (provvisori)
Stanziamenti di impegno per sovvenzioni in bilancio	79 669 000	45 828 000	42 086 000
Valutazioni operative, studi PEFA, valutazioni ex post	331 822	223 715	550 000
AMF Georgia II (proposta adottata)*			10 000 000
AMF Moldova (decisione adottata)		40 000 000	
Altre possibili operazioni di AMF		da definire	da definire
Impegni, totale	331 822	40 223 715	10 550 000
Dotazioni di bilancio non impegnate	79 337 178	5 604 285	31 536 000
Stanziamenti di pagamento per sovvenzioni in bilancio	79 669 000	45 828 000	45 828 000
Valutazioni operative, studi PEFA, valutazioni ex post	131 195	324840, 36	350 000
AMF Repubblica del Kirghizistan (decisione adottata)	5 000 000		
AMF Georgia (decisione adottata)		10 000 000	
AMF Georgia II (proposta adottata)*			10 000 000
AMF Moldova (decisione adottata)			40 000 000
Altre possibili operazioni di AMF		da definire	da definire
Pagamenti, totale	5 131 195	10 324 840	50 350 000
Stanziamenti non utilizzati per pagamenti di sovvenzioni	74 537 805	35 503 160	-4 522 000
Versamenti di prestiti AMF			
AMF Georgia (decisione adottata)		13 000 000	
AMF Georgia II (proposta adottata)*			35 000 000
AMF Tunisia I (decisione adottata)		100 000 000	
AMF Repubblica del Kirghizistan (decisione adottata)	10 000 000		
AMF Ucraina III (decisione adottata)		600 000 000	
AMF Tunisia II (decisione adottata)		200 000 000	300 000 000
AMF Giordania II (decisione adottata)		100 000 000	100 000 000
AMF Moldova (decisione adottata)			60 000 000
AMF Ucraina IV (proposta adottata)*			500 000 000
Altre possibili operazioni di AMF		da definire	da definire
Versamenti di prestiti AMF, totale	10 000 000	1013 000 000	995 000 000

* L'operazione dovrebbe essere approvata nel corso del 2018