



Bruxelles, 10.6.2016
COM(2016) 376 final

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

sull'attuazione dell'assistenza macrofinanziaria ai paesi terzi nel 2015

{SWD(2016) 192 final}

INDICE

1. INTRODUZIONE	4
2. CONTESTO	4
2.1. Sviluppi nel corso degli ultimi anni	4
2.2. Migliorare il funzionamento dello strumento dell'AMF.....	5
3. OPERAZIONI DI ASSISTENZA MACROFINANZIARIA NEL 2015	6
3.1. Presentazione.....	6
3.2. Operazioni specifiche nei paesi beneficiari nel 2015	8
3.2.1. <i>Georgia</i>	8
3.2.2. <i>Giordania</i>	8
3.2.3. <i>Repubblica del Kirghizistan</i>	9
3.2.4. <i>Tunisia</i>	9
3.2.5. <i>Ucraina</i>	12
4. GARANTIRE UN USO ADEGUATO DEI FONDI DI AMF: VALUTAZIONI OPERATIVE ED EX POST	13
4.1. Valutazioni operative	13
4.2. Valutazioni ex post.....	13
5. 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 2015

1. INTRODUZIONE

L'assistenza macrofinanziaria (o AMF) è uno strumento finanziario 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 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'attuazione di un aggiustamento macroeconomico e di riforme strutturali.

L'AMF è uno strumento di sostegno alla bilancia dei pagamenti, che integra un programma di aggiustamento e di riforme concordato con il Fondo monetario internazionale (FMI) ed è subordinato alla sua esistenza. 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 dal bilancio dell'UE.

L'AMF è subordinata al rispetto dei diritti umani e di meccanismi democratici efficaci da parte del paese beneficiario. Essa è erogata in rate 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, l'AMF 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.

Il 2015 è stato caratterizzato da progressi nell'attuazione di varie operazioni esistenti di AMF per la Georgia, la Giordania, la Repubblica del Kirghizistan e la Tunisia e dalla persistente difficile situazione politica ed economica in Ucraina, che ha determinato l'approvazione di una terza serie di operazioni di AMF su larga scala per tale paese.

La presente relazione annuale è stata elaborata in conformità degli obblighi di informazione che incombono alla Commissione ai sensi delle varie decisioni del 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 sia informazioni più dettagliate relative al contesto macroeconomico e all'attuazione delle singole operazioni di AMF sia un'analisi al riguardo.

2. CONTESTO

2.1. Sviluppi nel corso degli ultimi anni

Dal 1990, l'UE ha attuato 26 operazioni di AMF in paesi candidati, potenzialmente candidati e paesi del vicinato, per un importo complessivo di oltre 10 miliardi di EUR. Le singole operazioni di AMF spaziano da quelle relativamente ridotte – la più piccola è

un'operazione del valore di 15 milioni di EUR attuata nel 1996 in Moldova – a quelle su vasta scala come la più recente operazione da 1,8 miliardi di EUR in Ucraina.

Il numero e il volume delle operazioni di AMF sono stati influenzati dagli sviluppi economici e finanziari a livello mondiale. A partire dal 2011, le condizioni di finanziamento dei mercati mondiali dei capitali per le economie emergenti hanno subito un forte peggioramento, che riflette in parte i movimenti di fuga verso la sicurezza in seguito alla crisi del debito sovrano nella zona euro. Inoltre, la primavera araba e i conseguenti sconvolgimenti politici ed economici nei paesi partner arabo-mediterranei hanno messo sotto ulteriore pressione i bilanci e le posizioni finanziarie esterne di tali paesi. Questi sviluppi hanno portato a un aumento delle richieste di AMF nel 2012 e nel 2013, con richieste di aiuto da parte dell'Egitto, della Giordania e della Tunisia.

Nel 2014, il conflitto nell'Ucraina orientale e il netto deterioramento della situazione economica e finanziaria del paese hanno condotto all'erogazione di un'AMF senza precedenti. Tra il 2014 e il 2015, sono stati messi a disposizione dell'Ucraina 3,4 miliardi di EUR, sotto forma di prestiti, nell'ambito di tre operazioni di AMF, di cui 2,21 miliardi di EUR sono stati erogati entro dicembre 2015. Si tratta della più ingente assistenza finanziaria finora concessa a un paese terzo in un lasso di tempo così ridotto.

Sebbene si siano registrati segnali di stabilizzazione macroeconomica in Ucraina a partire dalla metà del 2015, la situazione resta delicata. La situazione è altresì fragile in altri paesi vicini orientali, in particolare in Bielorussia e in Moldova, a causa sia di fattori nazionali sia dell'impatto degli sviluppi economici in Russia.

Analogamente, e nonostante i miglioramenti registrati in alcuni paesi, i conflitti regionali e i problemi di sicurezza hanno continuato a pesare sui risultati macroeconomici nei paesi del vicinato meridionale nel 2015. Si è giunti, pertanto, all'adozione di una nuova proposta di AMF per la Tunisia e si è dibattuto circa un'operazione di follow-up anche per la Giordania, sempre connessa all'impatto causato dalla guerra siriana sul paese, compresa la crisi dei rifugiati.

2.2. Migliorare il funzionamento dello strumento dell'AMF

Al fine di accelerare il lento processo decisionale, che il Parlamento europeo aveva ravvisato quale una delle principali lacune dello strumento dell'AMF, il 4 luglio 2011 la Commissione ha presentato una proposta di regolamento quadro che stabilisce le disposizioni generali relative all'AMF ai paesi terzi¹. I principali obiettivi della proposta erano i seguenti:

- i. garantire un processo decisionale più rapido ed efficiente;
- ii. creare un quadro di riferimento generale per le operazioni di AMF;
- iii. allineare il processo decisionale con quello previsto per altri strumenti di finanziamento.

¹ COM(2011) 396 definitivo, 4.7.2011.

In seguito ad approfonditi dibattiti con il Parlamento e il Consiglio, la Commissione ha ritenuto che la sua proposta fosse stata snaturata durante il lungo iter legislativo in misura tale da privarla della sua ragion d'essere e, l'8 maggio 2013, ha pertanto deciso di ritirarla².

A seguito del ritiro della proposta, il 18 luglio 2013 il Consiglio ha proposto alla Corte di giustizia, conformemente all'articolo 263 del TFUE, un ricorso di annullamento contro la Commissione. Nella sua sentenza del 14 aprile 2015, la Corte di giustizia ha respinto l'azione del Consiglio, confermando che il ritiro della proposta da parte della Commissione era giustificato³. Di conseguenza, le decisioni legislative sulle singole operazioni di AMF continuano a essere adottate dal Parlamento e dal Consiglio caso per caso nell'ambito della procedura legislativa ordinaria.

Esperienze recenti, in particolare la necessità di avviare rapidamente nuove operazioni di AMF in Ucraina nel 2014 e nel 2015, hanno ancora una volta sottolineato l'esigenza di garantire che l'AMF, in quanto strumento di emergenza, possa essere mobilitata rapidamente per reagire a situazioni di crisi. In tale contesto, i colegislatori hanno tentato di accelerare il processo decisionale nell'ambito della procedura legislativa ordinaria, in particolare per la più recente operazione di AMF in Ucraina, che è stata adottata nel giro di poco più di tre mesi nel 2015. Ciononostante, il margine di accelerazione della procedura di adozione nell'ambito della procedura legislativa ordinaria resta limitato, come emerge dal ricorso alla procedura d'urgenza ai sensi dell'articolo 213 del TFUE per l'adozione nel 2014 della seconda operazione di AMF per l'Ucraina.

La Commissione continuerà pertanto a rapportarsi con i colegislatori e a riflettere sui possibili modi per migliorare l'efficacia e l'efficienza dell'attuale processo decisionale.

3. OPERAZIONI DI ASSISTENZA MACROFINANZIARIA NEL 2015

3.1. Presentazione

Nel 2015 sono stati realizzati progressi per quanto riguarda le seguenti decisioni di AMF:

- **Georgia:** Si tratta della seconda di due operazioni di AMF promosse dall'UE nel 2008 e approvate dai colegislatori nell'agosto 2013. Ammonta a 46 milioni di EUR, da concedere per metà in prestiti e per metà in sovvenzioni. La prima rata è stata erogata nel gennaio 2015 per quanto riguarda le sovvenzioni (13 milioni di EUR) e ad aprile per quanto riguarda i prestiti (10 milioni di EUR). Dato che la Georgia ha attuato le misure politiche concordate nel memorandum d'intesa firmato con l'UE, l'erogazione della seconda rata (pari a 23 milioni di EUR) è prevista per il 2016, a condizione che sia rispettata la tabella di marcia del programma dell'FMI.

² Per maggiori dettagli, si veda la relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attuazione dell'assistenza macrofinanziaria ai paesi terzi nel 2013 - COM(2014) 372 final.

³ Per maggiori dettagli, si veda: sentenza della Corte (Grande Sezione) del 14 aprile 2015, Consiglio/Commissione, C-409/13, ECLI:EU:C:2015:217.

- **Giordania:** Nel dicembre 2013, i colegislatori hanno adottato la proposta della Commissione di concedere 180 milioni di EUR in prestiti alla Giordania. L'intero importo è stato erogato nel 2015, in due rate di 100 milioni di EUR e 80 milioni di EUR rispettivamente. La prima rata è stata erogata nel febbraio 2015 e la seconda nell'ottobre 2015.
- **Repubblica del Kirghizistan:** Questa operazione di AMF, che ammonta a 15 milioni di EUR in prestiti e 15 milioni di EUR in sovvenzioni, è stata effettuata a titolo eccezionale, in quanto la Repubblica del Kirghizistan si trova al di fuori del normale ambito geografico dello strumento dell'AMF. In seguito ad approvazione da parte dei colegislatori nell'ottobre 2013, la prima rata dell'assistenza è stata erogata nel 2015: la sovvenzione di 10 milioni di EUR è stata versata nel giugno 2015 e il prestito di 5 milioni di EUR nell'ottobre 2015. La seconda rata è stata erogata nel febbraio 2016 per quanto riguarda le sovvenzioni e nell'aprile 2016 per quanto riguarda i prestiti.
- **Tunisia:** Nel dicembre 2013, la Commissione ha presentato una proposta volta a fornire un'AMF alla Tunisia per un importo fino a 250 milioni di EUR in prestiti. La decisione è stata adottata dai colegislatori nel maggio 2014 e l'importo dell'assistenza è stato aumentato a 300 milioni di EUR. Le prime due rate (100 milioni di EUR ciascuna) sono state erogate rispettivamente nel maggio e nel dicembre 2015. L'erogazione della terza e ultima rata è prevista per il 2016.

Per quanto riguarda l'**Ucraina**, nel 2015 sono stati erogati prestiti per un totale di 850 milioni di EUR nel quadro di due programmi di AMF. Il primo (AMF I), basato sulle decisioni adottate nel 2002 e nel 2010, ha erogato un'AMF per un totale di 610 milioni di EUR. Di questi, 360 milioni di EUR sono stati erogati in due rate rispettivamente nel maggio e nel novembre 2014. L'erogazione della terza e ultima rata (250 milioni di EUR) è avvenuta nell'aprile 2015.

Inoltre, in risposta all'ulteriore deterioramento della situazione macroeconomica dell'Ucraina, la Commissione ha proposto nel gennaio 2015 una nuova operazione di AMF (AMF III) per un importo fino a 1,8 miliardi di EUR per alleviare il fabbisogno di finanziamenti esterni del paese e sostenere un ampio pacchetto di riforme. Questa ulteriore operazione, la terza ad essere attuata in Ucraina dal 2014, ha fatto salire l'AMF messa a disposizione dell'Ucraina da parte dell'UE a 3,4 miliardi di EUR. In seguito all'approvazione dei colegislatori nell'aprile 2015, la prima rata di 600 milioni di EUR è stata erogata nel luglio 2015. L'erogazione della seconda rata di tale operazione (anch'essa pari a 600 milioni di EUR), doveva originariamente avvenire nel 2015. Tuttavia, è stata rimandata a causa degli insufficienti progressi registrati in una serie di misure di riforma. Tale rata e la terza dovrebbero essere rese disponibili durante il 2016, a seconda del buon esito dell'attuazione delle politiche economiche e delle condizioni finanziarie concordate con l'Ucraina e purché si registrino risultati continuativi soddisfacenti nell'attuazione del programma dell'FMI.

3.2. Operazioni specifiche nei paesi beneficiari nel 2015

3.2.1. Georgia

Nell'agosto 2013, l'UE ha adottato un'AMF per la Georgia per un importo fino a 46 milioni di EUR, metà in sovvenzioni e metà in prestiti, da concedere in due rate di pari importo. Questa è la seconda di due operazioni AMF uguali promosse dall'UE alla conferenza internazionale dei donatori, tenutasi a Bruxelles nell'ottobre 2008, quando l'economia georgiana stava risentendo sia della crisi finanziaria mondiale che del breve conflitto di quell'anno con la Russia.

Dopo la conclusione, nel luglio 2014, dell'accordo su un nuovo programma di finanziamento tra la Georgia e l'FMI, sono ripresi i negoziati sull'AMF. Il memorandum d'intesa, l'accordo di prestito e l'accordo di sovvenzione sono stati firmati da entrambe le parti e, ove necessario, ratificati dal parlamento georgiano nel dicembre 2014.

La prima rata dell'AMF è stata erogata nel gennaio (13 milioni di EUR in sovvenzioni) e nell'aprile 2015 (10 milioni di EUR in prestiti) sulla base dei buoni risultati conseguiti dalla Georgia nell'ambito del programma dell'FMI. La seconda rata, pari a 23 milioni di EUR, è stata ritardata in seguito alla posticipazione della seconda valutazione del programma dell'FMI. L'FMI si è recato a Tbilisi nel novembre 2015 per riprendere i negoziati sulla seconda e terza valutazione del programma. Tuttavia, i dibattiti non sono stati conclusivi. Nel frattempo, la Commissione ha condotto, nel novembre 2015, una verifica della conformità alle specifiche condizioni di riforma connesse all'erogazione della seconda rata dell'AMF da parte dell'UE e ha concluso che erano state tutte rispettate. La Commissione dovrebbe, pertanto, essere in grado di erogare la seconda e ultima rata non appena il consiglio esecutivo dell'FMI concluderà la valutazione in corso del programma.

Il deterioramento dell'ambiente esterno a partire dalla fine del 2014 ha drasticamente ridotto le esportazioni e le rimesse georgiane, causando una decelerazione della crescita del PIL dal 4,6% nel 2014 al 2,8% nel 2015. Il lari georgiano ha perso un quarto del suo valore tra il novembre 2014 e il dicembre 2015 e le vulnerabilità esterne sono aumentate. Nonostante il rallentamento della domanda interna, il forte deprezzamento del lari e il calo dei prezzi del petrolio, il disavanzo delle partite correnti ha raggiunto quasi il 12% del PIL nel 2015, mentre il debito esterno ha superato il 100% del PIL a causa degli effetti di valutazione. Le riserve di valuta estera coprono circa tre mesi delle importazioni del prossimo anno.

Nonostante la difficile situazione economica, il governo ha condotto una politica fiscale complessivamente responsabile e una rigorosa politica monetaria e ha consentito il deprezzamento del tasso di cambio per contribuire ad assorbire lo shock esterno. Il sistema bancario, nonostante un elevato tasso di dollarizzazione, resta solido e ben capitalizzato, riflettendo anche l'attenta supervisione e regolamentazione condotta dalla banca centrale.

3.2.2. Giordania

A seguito di una richiesta ufficiale di AMF da parte della Giordania nel dicembre 2012, il 29 aprile 2013 la Commissione ha adottato una proposta di decisione per offrire un'AMF

per un importo fino a 180 milioni di EUR sotto forma di un prestito a medio termine. La decisione è stata adottata dal Parlamento e dal Consiglio l'11 dicembre 2013. All'inizio del 2014 si sono conclusi i negoziati sul memorandum d'intesa che definisce le misure di politica economica che devono essere adottate dalle autorità giordane e sull'accordo di prestito. I due documenti sono stati firmati nel marzo 2014. L'AMF alla Giordania era destinata a integrare i fondi erogati dall'FMI nell'ambito dell'accordo stand-by iniziato nell'agosto 2012 e terminato tre anni dopo. La prima rata dell'operazione di AMF (100 milioni di EUR) è stata erogata il 10 febbraio 2015 mentre la seconda (80 milioni di EUR) è stata erogata il 15 ottobre 2015.

L'economia giordana è rallentata al 2,4% nel 2015 sulla scia dei conflitti in corso in Iraq e in Siria, che hanno compromesso turismo, esportazioni e fiducia delle imprese. Di conseguenza, il tasso di disoccupazione è nuovamente salito al 13,8% nel terzo trimestre del 2015, rispetto all'11,9% del 2014. Coadiuvata dal brusco calo dei prezzi del carburante e dei trasporti, si stima che l'inflazione sia scesa a -0,9% nel 2015.

Nonostante il prezzo del petrolio più basso, il risanamento di bilancio non è progredito nel 2015. Il rallentamento dell'economia, unito alle lacune nell'imposta al consumo, ha causato un aumento del disavanzo pubblico primario (a esclusione delle sovvenzioni e dei trasferimenti a NEPCO, la società elettrica, e a WAJ, l'ente giordano per l'acqua) a circa il 5,2% del PIL nel 2015, rispetto al 4,5% del PIL nel 2014. Questo sottolinea la fragile posizione fiscale della Giordania in quanto il paese continua a dipendere dalle sovvenzioni estere, che ammontavano a circa l'1,8% del PIL nel 2015. Si stima che il disavanzo delle partite correnti (escludendo le sovvenzioni) sia sceso all'11,7% del PIL nel 2015, rispetto al 12,1% nel 2014 grazie all'inferiore prezzo del petrolio. Nel dicembre 2015, le riserve internazionali in valuta estera si attestavano a un livello rassicurante di 14,7 miliardi di USD, pari a 6,8 mesi di importazioni dell'anno successivo.

Nell'agosto 2015 la Giordania ha completato l'accordo stand-by triennale pari a 2 miliardi di USD (800% delle quote) con l'FMI. Da allora, le autorità giordane sono state impegnate in colloqui con i servizi del Fondo su un nuovo programma dell'FMI. Il nuovo programma, di più lunga durata, dovrebbe partire nella seconda metà del 2016.

Il 4 febbraio 2016, durante la conferenza di Londra sul sostegno alla Siria e alla regione, la Commissione si è impegnata a stanziare 2,4 miliardi di EUR per sostenere i paesi colpiti dalla crisi dei rifugiati. Visto il sempre più complesso contesto regionale e in seguito a una richiesta ufficiale da parte delle autorità giordane nel marzo 2016, sarà avviata una nuova AMF per la Giordania nel 2016.

3.2.3. Repubblica del Kirghizistan

Sulla scia delle violenze di natura etnica e politica che hanno portato a un drastico calo dell'attività economica e a un forte fabbisogno di finanziamenti esterni, l'UE si è impegnata a sostenere la ripresa della Repubblica del Kirghizistan in occasione di una conferenza internazionale dei donatori tenutasi nel luglio 2010 a Bishkek. Di conseguenza, nel dicembre 2011 la Commissione ha proposto di offrire assistenza macrofinanziaria alla Repubblica del Kirghizistan per un importo fino a 30 milioni di EUR (prestiti per 15 milioni di EUR e sovvenzioni per altri 15 milioni di EUR). La decisione di AMF è stata adottata dal Parlamento europeo e dal Consiglio il 22 ottobre

2013. Il memorandum d'intesa e l'accordo di prestito sono stati firmati alla fine del 2014 e ratificati dal parlamento kirghiso nel febbraio 2015.

Questa operazione di AMF, come spiegato, è stata effettuata a titolo eccezionale, in quanto la Repubblica del Kirghizistan si trova al di fuori del normale ambito geografico dello strumento dell'AMF. Tuttavia, era giustificata dal forte slancio di riforma politica ed economica a favore della democrazia in atto nel paese e dal fatto che questo si trovi in una regione che per l'UE riveste particolare importanza economica e politica. La prima rata di 15 milioni di EUR è stata erogata in due scaglioni, una sovvenzione di 10 milioni di EUR nel giugno 2015 e un prestito di 5 milioni di EUR nell'ottobre 2015. In seguito alla soddisfacente verifica di conformità per la seconda rata, la Commissione ha versato la sovvenzione relativa a tale rata (5 milioni di EUR) alle autorità kirghise il 10 febbraio 2016. Il prestito (10 milioni di EUR) è stato erogato il 13 aprile 2016.

L'economia kirghisa sta resistendo relativamente bene dimostrando resilienza di fronte alle avverse circostanze economiche esterne, in particolare nella regione della CSI. Nel 2015 la crescita del PIL ha raggiunto il 3,5% grazie ai validi risultati conseguiti nel settore agricolo e dei servizi, mentre l'inflazione è scesa al 3,4%. La situazione della bilancia dei pagamenti del paese resta delicata, riflettendo un disavanzo delle partite correnti strutturalmente ampio. La crescente crisi economica in Russia e i lenti progressi in altri paesi della CSI stanno rallentando le esportazioni e hanno ridotto le importazioni a causa delle scarse rimesse. Pertanto, il disavanzo delle partite correnti resta molto ampio, pari al 16% del PIL nel 2015. Le riserve totali internazionali sono scese a 1,78 miliardi di USD alla fine del 2015, ovvero 3,7 mesi di importazioni previste, rispetto agli 1,96 miliardi di USD, pari a 4,4 mesi, alla fine del 2014. Nel dicembre 2015, l'FMI ha completato con successo la prima verifica del programma nel quadro dell'accordo triennale di extended credit facility approvato nell'aprile 2015. L'approvazione del consiglio esecutivo ha consentito l'erogazione immediata di 9,514 milioni di diritti speciali di prelievo (13,2 milioni di USD) alla Repubblica del Kirghizistan.

3.2.4. Tunisia

Nel giugno 2013 il consiglio esecutivo dell'FMI ha approvato un accordo stand-by di 24 mesi con la Tunisia per un importo di 1,75 miliardi di USD, che è stato poi prorogato fino al dicembre 2015. In tale contesto, la Tunisia ha ottenuto un'AMF complementare dall'UE dell'importo di 300 milioni di EUR sotto forma di prestiti, che è stato approvato nel maggio 2014. 200 milioni di EUR sono stati erogati in due rate di pari entità rispettivamente nel maggio e nel dicembre 2015. Si prevede che i restanti 100 milioni di EUR saranno erogati durante il 2016.

Nel 2015, soprattutto a causa dell'impatto economico negativo degli attentati terroristici (in particolare nei settori del turismo, dei trasporti e degli investimenti) e delle interruzioni di produzione dovute ai disordini sociali, le previsioni di crescita sono state notevolmente riviste al ribasso, 0,5% rispetto al 3% previsto all'inizio dell'anno, e la situazione si sta ripercuotendo negativamente sulla bilancia dei pagamenti e sulla posizione fiscale già delicate, creando un sostanziale fabbisogno di finanziamenti.

Il tasso di disoccupazione resta elevato, attestandosi al 15%, in particolare tra i giovani e i laureati (oltre il 30%). Nel 2015 l'inflazione è stata in media approssimativamente del

4,4% ed è in ribasso. Per quanto riguarda le finanze pubbliche, dopo aver raggiunto un certo livello di risanamento di bilancio nel 2014, il disavanzo strutturale (esclusi i costi di ricapitalizzazione bancaria) è aumentato nel 2015 dal 4,2% al 4,7% del PIL, ampiamente trainato dalle misure di spesa adottate in seguito agli attentati terroristici, e nonostante i risparmi in materia di spesa generati dai prezzi del petrolio inferiori rispetto al previsto. Il debito pubblico ha continuato ad aumentare, raggiungendo il 53% del PIL nel 2015, e si prevede che raggiungerà l'apice del 61% del PIL entro la fine del 2018 prima che la tendenza inizi a invertirsi. Si prevede altresì il verificarsi di un sostanziale aumento degli ammortamenti del debito pubblico nei prossimi due anni.

Il rating sovrano della Tunisia è stato abbassato diverse volte dal 2011, l'ultima volta nel 2014 (da Ba2 a Ba3 da Moody's e da BB a BB- da Standard & Poor's). Nonostante il calo dei prezzi del petrolio, la debole attività economica interna e il migliore andamento delle esportazioni, gli effetti negativi sul turismo degli attentati terroristici hanno contribuito a mantenere le partite correnti a un livello insostenibilmente elevato dell'8,8% del PIL nel 2015. Si stima che le riserve siano state prossime ai 7,5 miliardi di USD alla fine del 2015, pari ad appena tre mesi di importazioni.

In tale contesto, e in seguito al completamento della sesta valutazione del programma dell'FMI lo scorso settembre, la Tunisia ha chiesto un secondo accordo con l'FMI, che è attualmente in fase di trattativa e dovrebbe essere trasmesso per approvazione al consiglio esecutivo dell'FMI entro la metà del 2016. In seguito alla richiesta di un'ulteriore AMF presentata dalle autorità tunisine nell'agosto 2015, la Commissione ha adottato, nel febbraio 2016, una proposta per una nuova operazione di AMF per un importo fino a 500 milioni di EUR sotto forma di prestiti.

3.2.5. *Ucraina*

In risposta al rapido deterioramento della situazione economica dell'Ucraina e alla debole posizione della bilancia dei pagamenti, la Commissione ha proposto, nel gennaio 2015, una nuova operazione di AMF per un importo fino a 1,8 miliardi di EUR sotto forma di prestiti, da erogare in tre rate di 600 milioni di EUR ciascuna. Tale proposta fa seguito a due programmi di AMF ("AMF I" e "AMF II") per un totale di 1,61 miliardi di EUR che sono stati avviati nel 2014. La prima rata nell'ambito della nuova operazione ("AMF III") è stata erogata nel luglio 2015. Ha fatto seguito all'erogazione dell'ultima rata di 250 milioni di EUR nell'ambito dell'AMF I, che è avvenuta nell'aprile 2015. Pertanto, l'assistenza macrofinanziaria messa a disposizione dell'Ucraina nel 2015 ha raggiunto 850 milioni di EUR.

Tali erogazioni sono state possibili in seguito all'adesione dell'Ucraina a un nuovo programma quadriennale con l'FMI nel marzo 2015. L'erogazione della seconda rata dell'AMF III è stata, tuttavia, rimandata. Come rilevato, ciò è da ricondurre alla non conformità con alcune delle misure politiche concordate. In caso di efficace e puntuale attuazione delle misure politiche relative all'AMF III e a un progresso continuativo nell'ambito del programma dell'FMI; la Commissione è pronta a erogare le restanti due rate degli 1,2 miliardi di EUR dell'AMF III durante il 2016.

Nel 2015, la recessione in Ucraina è peggiorata. Il calo del PIL reale ha raggiunto il 9,9% in termini reali rispetto al 6,6% dell'anno precedente. Il calo della produzione è stato

alimentato dalla debole fiducia dei consumatori e dalla perdita di capacità produttiva in seguito al conflitto a est. Con il sedarsi del conflitto e la disponibilità di un sostanzioso sostegno finanziario internazionale, l'economia ucraina ha mostrato segni di stabilizzazione economica nella seconda metà dell'anno.

Una grave crisi valutaria all'inizio del 2015, unita a un drastico aumento delle tariffe di gas ed elettricità, ha spinto l'inflazione misurata sull'indice dei prezzi al consumo al 48,7% in media nel 2015. Il contesto di elevata inflazione ha sostenuto la crescita delle entrate di bilancio in termini nominali e, insieme a politiche di spesa conservatrici, ha contribuito alla significativa riduzione del deficit di bilancio consolidato all'1,6% del PIL nel 2015. Nonostante il risanamento di bilancio, il debito pubblico è aumentato di 10 punti percentuali durante l'anno salendo al 79,4% del PIL alla fine del 2015, a causa della svalutazione monetaria.

L'aggiustamento esterno dell'Ucraina è proseguito nel 2015 e il disavanzo delle partite correnti è sceso allo 0,2% del PIL grazie a una drastica contrazione delle importazioni che ha superato il concomitante calo delle esportazioni (sia in termini di volume che di prezzi). Il ritmo dei deflussi di capitale privato è rallentato durante l'anno di pari passo con il progredire della stabilizzazione macroeconomica. Nel frattempo, i flussi di aiuto pubblico hanno consentito all'Ucraina di ricostituire le riserve internazionali lorde, raggiungendo i 13,3 miliardi di USD alla fine del 2015 rispetto ai 7,5 miliardi di USD dell'anno precedente. Nell'ambito del programma dell'FMI, l'Ucraina ha raggiunto un accordo con i creditori privati sulla ristrutturazione di un debito di circa 19 miliardi di USD. Oltre a prorogare la scadenza, l'accordo ha garantito uno sgravio del debito pari a circa 3 miliardi di USD.

4. GARANTIRE UN USO ADEGUATO DEI FONDI DI AMF: VALUTAZIONI OPERATIVE ED EX POST

4.1. 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 sulle procedure e sull'organizzazione dei ministeri delle finanze e delle banche centrali e, più specificamente, sulla gestione dei conti su cui 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 all'efficacia dei loro controlli. Sono esaminate anche le procedure degli appalti pubblici a livello centrale.

Nel 2015 la Commissione ha avviato una valutazione operativa in Moldova in preparazione per un'eventuale nuova operazione di AMF. È stata conclusa nel febbraio 2016.

4.2. Valutazioni *ex post*

In linea con il regolamento finanziario dell'Unione europea, la Commissione effettua valutazioni *ex post*⁴ per esaminare l'impatto dei programmi di AMF. I principali obiettivi sono i seguenti:

- 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.

Una valutazione *ex post* di un'operazione di AMF per la Bosnia-Erzegovina è iniziata nel 2014 ed è stata completata nel marzo 2015. Nel 2015 non sono state avviate valutazioni *ex post*.

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

Il programma di operazioni di AMF per il 2016 è il seguente:

- i. attuazione delle operazioni di AMF in corso, come descritto sopra. Queste comprendono l'erogazione delle ultime rate relative alle operazioni in Georgia, Repubblica del Kirghizistan e Tunisia, e delle ultime due rate per la terza operazione in Ucraina;
- ii. approvazione di eventuali nuovi programmi, sulla base delle richieste finora pervenute da Tunisia, Giordania, Moldova, Armenia ed Egitto.

Come ricordato sopra, per le operazioni di AMF esistenti con la Georgia, la Repubblica del Kirghizistan e la Tunisia, come anche l'operazione AMF III con l'Ucraina, è previsto che l'erogazione di tutti i fondi sia effettuata nel 2016. Tuttavia, la piena attuazione delle operazioni in favore della Georgia e della Tunisia rimane subordinata al rispetto delle condizioni politiche indicate nei relativi memorandum d'intesa e a risultati soddisfacenti nell'attuazione del programma dell'FMI.

Nell'agosto 2015, le autorità tunisine hanno presentato alla Commissione una richiesta per un'ulteriore AMF, richiesta che è stata ribadita nel dicembre 2015. Dato il forte impatto della situazione in materia di sicurezza sull'economia e sul fabbisogno di finanziamenti esterni della Tunisia in un periodo di consolidamento della propria transizione politica, il 12 febbraio 2016 la Commissione ha adottato una proposta per una seconda operazione di AMF per un importo fino a 500 milioni di EUR sotto forma di prestiti. L'approvazione da parte dei colegislatori dovrebbe giungere entro la metà del 2016.

A causa del deterioramento delle condizioni economiche e finanziarie in Moldova, le autorità nazionali hanno presentato una richiesta di AMF nell'agosto 2015. Un'eventuale operazione di AMF sarebbe subordinata a un nuovo programma dell'FMI. Tuttavia, la

⁴ 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.

persistente instabilità politica ha rimandato i dibattiti sul nuovo programma dell’FMI e l’adozione della proposta della Commissione di una nuova operazione di AMF per la Moldova.

Nel febbraio 2014 la Commissione ha ricevuto una nuova richiesta di AMF da parte dell’Armenia. Tuttavia, la situazione della bilancia dei pagamenti armena non è stata ritenuta sufficientemente critica da giustificare una proposta di AMF da parte della Commissione, nonostante l’approvazione di un nuovo accordo di finanziamento con l’FMI il 7 marzo 2014. Ciononostante, le vulnerabilità permangono e la Commissione continua a seguire attentamente la situazione economica e finanziaria dell’Armenia, soprattutto alla luce del contesto economico esterno più problematico cui il paese è confrontato dalla fine del 2014.

Nel novembre 2012 l’Egitto aveva rinnovato la sua richiesta di AMF per un importo complessivo di 500 milioni di EUR. La Commissione aveva valutato la possibilità di presentare una proposta, che, con ogni probabilità, si sarebbe sostanziata in un prestito di 450 milioni di EUR e in una sovvenzione pari a 50 milioni di EUR. Nel giugno 2013 è stata inoltre condotta una valutazione operativa che ha analizzato i circuiti finanziari e i controlli del sistema di gestione delle finanze pubbliche egiziane. La proposta di AMF è stata tuttavia sospesa in attesa della conclusione tra l’Egitto e l’FMI di un programma di finanziamento dell’FMI stesso e in risposta agli sviluppi politici osservati nel paese dal luglio 2013.

Come rilevato in precedenza, il 4 febbraio 2016, durante la conferenza di Londra, la Commissione si è impegnata a stanziare 2,4 miliardi di EUR per sostenere i paesi colpiti dalla crisi dei rifugiati. In tale contesto, e considerando la situazione regionale sempre più complessa, le autorità giordane si sono dimostrate interessate a un’operazione di AMF di follow-up e hanno inviato una lettera formale di richiesta di assistenza nel marzo 2016.

La tabella qui di seguito riporta una panoramica degli impegni e dei pagamenti delle sovvenzioni AMF per il 2014, il 2015 e il 2016 (dati provvisori). Le previsioni per il 2016 hanno natura prettamente preliminare e includono solo le operazioni di AMF per le quali è stata proposta una decisione dalla Commissione europea o che sono già state approvate dai colegislatori.

L’importo totale dei prestiti AMF in essere era pari a 3 006 milioni di EUR alla fine del 2015. Tale importo è garantito dal bilancio dell’Unione attraverso il fondo di garanzia per le azioni esterne⁵, che copre anche le operazioni di finanziamento esterno da parte della BEI e i prestiti Euratom. Il fondo di garanzia è coperto dal bilancio UE ad un tasso del 9% del totale delle passività in essere alla fine di ogni anno, sebbene con uno scarto di due anni. I prestiti da erogare per le operazioni di AMF nel 2016 dovrebbero raggiungere un importo di circa 1,7 miliardi di EUR, il che corrisponderebbe a una copertura tramite il fondo di garanzia pari a circa 149 milioni di EUR nel 2018. Queste cifre, tuttavia, non tengono conto di eventuali nuove operazioni di AMF per le quali la Commissione non ha ancora presentato una proposta.

⁵ Per ulteriori informazioni, si veda la relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sulle garanzie coperte dal bilancio generale.

Impegni e pagamenti per sovvenzioni AMF, versamenti di prestiti AMF nel periodo 2014-2016 (in EUR)

	2014	2015	2016 (provvisori)
Stanzamenti di impegno per sovvenzioni in bilancio	60 000 000	77 955 000	79 669 000
Valutazioni operative, studi PEFA, valutazioni <i>ex post</i>	181 874	62 900	400 000
AMF Repubblica del Kirghizistan (decisione adottata)	15 000 000		
AMF Georgia (decisione adottata)	23 000 000		
Altre possibili operazioni di AMF			da definire
Impegni, totale	38 181 874	62 900	400 000
Dotazioni di bilancio non impegnate	21 818 126	77 892 100	79 269 000
Stanzamenti di pagamento per sovvenzioni in bilancio	52 153 011	74 396 314	64 606 100
Valutazioni operative, studi PEFA, valutazioni <i>ex post</i>	179 806	29 806	62 900
AMF Repubblica del Kirghizistan (decisione adottata)		10 000 000	5 000 000
AMF Georgia (decisione adottata)		13 000 000	10 000 000
Altre possibili operazioni di AMF			da definire
Pagamenti, totale	179 806	23 029 806	15 062 900
Stanzamenti non utilizzati per pagamenti di sovvenzioni	51 973 205	51 366 508	49 543 200
Versamenti di prestiti AMF			
Ucraina I (decisione adottata)	360 000 000	250 000 000	
Ucraina II (decisione adottata)	1000 000 000		
Georgia (decisione adottata)		10 000 000	13 000 000
Giordania (decisione adottata)		180 000 000	
Tunisia (decisione adottata)		200 000 000	100 000 000
Repubblica del Kirghizistan (decisione adottata)		5 000 000	10 000 000
Ucraina III (decisione adottata)		600 000 000	1200 000 000
Tunisia II (proposta adottata)*			350 000 000
Altre possibili operazioni di AMF			da definire
Versamenti di prestiti AMF, totale	1360 000 000	1245 000 000	1673 000 000

* Per il 2016 è prevista l'erogazione di due delle tre rate. La rata finale dovrebbe essere versata nel 2017.