



Bruxelles, 11.7.2023
COM(2023) 409 final

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

sull'attuazione dell'assistenza macrofinanziaria ai paesi terzi nel 2022

{SWD(2023) 244 final}

INDICE

1	INTRODUZIONE	2
2	SVILUPPI MACROECONOMICI NEI PAESI PARTNER	3
2.1	Partenariato orientale.....	4
2.2	Vicinato meridionale.....	5
2.3	Balcani occidentali.....	6
3	OPERAZIONI DI ASSISTENZA MACROFINANZIARIA NEL 2022	7
3.1	Partenariato orientale.....	9
	• Moldova: nuova operazione di AMF.....	9
	• Ucraina: AMF di emergenza.....	9
	• Ucraina: AMF eccezionale.....	10
	• Ucraina: AMF+.....	11
3.2	Vicinato meridionale.....	12
	• Giordania: AMF-III.....	12
	• Tunisia: AMF per la COVID-19.....	13
3.3	Balcani occidentali.....	13
	• Bosnia-Erzegovina: AMF COVID-19.....	13
4	GARANTIRE UN USO ADEGUATO DEI FONDI DI AMF: VALUTAZIONI OPERATIVE, VALUTAZIONI E AUDIT	14
4.1	Valutazioni operative.....	14
4.2	Valutazioni.....	15
5	SVILUPPI GENERALI CONNESSI ALLO STRUMENTO DI AMF	16
5.1	Funzionamento dello strumento di AMF.....	16
5.2	L'AMF nel quadro finanziario pluriennale 2021-2027.....	17
6	PROSPETTIVE FUTURE – OPERAZIONI DI AMF E SITUAZIONE DI BILANCIO NEL 2023	19

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

sull'attuazione dell'assistenza macrofinanziaria ai paesi terzi nel 2022 ⁽¹⁾

1 INTRODUZIONE

L'assistenza macrofinanziaria (AMF) è uno strumento finanziario dell'UE ⁽²⁾ di cui possono beneficiare i paesi partner che attraversano una fase di crisi della bilancia dei pagamenti. Dalla sua introduzione nel 1990, l'AMF ha contribuito a rafforzare la stabilità macroeconomica e finanziaria in paesi limitrofi o geograficamente vicini all'UE, incoraggiando nel contempo le riforme strutturali. Solitamente l'AMF integra un accordo di credito non cautelare concordato con il Fondo monetario internazionale (FMI) ed è subordinata alla sua esistenza; tuttavia, a seguito dell'invasione su vasta scala da parte della Russia del febbraio 2022 si è deciso di derogare a tale condizione preliminare nella definizione del sostegno eccezionale da erogare all'Ucraina. Sopperire alle criticità connesse con la bilancia dei pagamenti permette un allentamento della pressione che consente al paese partner di aumentare il proprio margine di bilancio, migliorare la sostenibilità del debito e concentrarsi sulla promozione delle riforme necessarie. Poiché agevola il percorso di aggiustamento macroeconomico, l'AMF può avere un impatto positivo sul piano sociale, dando al paese più tempo e margini per affrontare le cause profonde della crisi.

L'AMF è erogata il più delle volte in forma di prestiti che la Commissione contrae sui mercati dei capitali e trasferisce al paese beneficiario alle stesse condizioni. In alcuni casi, assume la forma di sovvenzioni finanziate dal bilancio dell'UE. Talvolta può configurarsi come una combinazione di prestiti e sovvenzioni.

L'AMF è erogata in rate e solo se vengono soddisfatti tutti i criteri specifici in materia di riforme strutturali concordati con il paese. In questo modo viene favorita l'attuazione di vigorose misure di aggiustamento e di riforma volte ad affrontare le cause profonde della crisi, rafforzare i sistemi di finanza pubblica e favorire una crescita sostenibile e inclusiva e la creazione di posti di lavoro. Inoltre una condizione preliminare per l'erogazione dell'AMF è l'adesione del paese beneficiario a meccanismi democratici effettivi, basati in particolare su sistemi parlamentari multipartitici e sul rispetto dello Stato di diritto, nonché il rispetto dei diritti umani da parte dello stesso paese. In tal modo l'AMF integra la tradizionale assistenza alla cooperazione dell'UE e contribuisce ai più ampi obiettivi di preservare la stabilità e di promuovere la prosperità e i valori fondamentali dell'UE anche oltre i suoi confini. L'AMF è ampiamente riconosciuta come uno strumento efficace di risposta alle crisi, che consente all'UE di intervenire in modo visibile e flessibile ed esercitando un'influenza politica ⁽³⁾. Tale giudizio è corroborato dai risultati di numerose

¹ La presente relazione si basa sulle informazioni disponibili fino ad aprile 2023.

² 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). L'articolo 213 TFUE può essere utilizzato come base giuridica quando il paese terzo necessita di assistenza finanziaria urgente.

³ L'AMF integra anche altre azioni esterne o strumenti dell'UE per il vicinato e i Balcani occidentali, tra cui il sostegno al bilancio, per il quale nel 2022 sono state erogate alle regioni sovvenzioni per un totale di 1 384 milioni di EUR.

valutazioni indipendenti delle operazioni di AMF giunte a conclusione⁽⁴⁾, nonché dalla recente metavalutazione dell'ultimo decennio di operazioni ⁽⁵⁾.

A seguito dello scoppio guerra di aggressione ingiustificata della Russia all'Ucraina, il 2022 si è rivelato un anno eccezionale per l'AMF, in quanto lo strumento ha dimostrato palesemente la sua continua pertinenza e flessibilità, consentendo all'UE di fornire all'Ucraina un cospicuo sostegno finanziario a breve termine in circostanze straordinarie e di sostenere al contempo altri paesi del vicinato dell'UE che sono stati fortemente colpiti dalle ripercussioni economiche della guerra. Tali operazioni e la loro incidenza sul bilancio figurano pertanto tra gli aspetti principali trattati dalla presente relazione annuale.

La relazione 2022 è stata elaborata in conformità agli obblighi di informazione della Commissione fissati nelle varie decisioni del Parlamento europeo e del Consiglio riguardanti le operazioni di AMF ⁽⁶⁾. È accompagnata da un documento di lavoro dei servizi della Commissione che contiene un'analisi più dettagliata del contesto macroeconomico e dell'attuazione delle singole operazioni di AMF.

2 SVILUPPI MACROECONOMICI NEI PAESI PARTNER

Nel corso del 2022 la guerra di aggressione della Russia all'Ucraina ha inciso direttamente e indirettamente sugli sviluppi economici dei paesi dell'allargamento e del vicinato dell'UE. Anche se i paesi del partenariato orientale sono stati colpiti più direttamente dalle ricadute della situazione, ripercussioni sono state avvertite anche nel vicinato meridionale dell'UE e nei Balcani occidentali.

Nei paesi del partenariato orientale la guerra di aggressione russa all'Ucraina ha causato il deprezzamento della moneta e forti pressioni sui prezzi dei prodotti alimentari e dell'energia. Anche la fiducia dei consumatori e delle imprese è stata pesantemente intaccata e i consistenti flussi migratori verso la regione hanno intensificato in alcuni paesi le pressioni inflazionistiche. La Repubblica di Moldova è stato il paese più penalizzato a seguito di un'impennata dell'inflazione (salita oltre i livelli dell'Ucraina) e dal parallelo colpo inferto alla fiducia dei consumatori e delle imprese. Per contro, l'Armenia e la Georgia hanno beneficiato dei consistenti flussi di cittadini russi e dei relativi trasferimenti finanziari, nonché della modifica delle rotte di trasporto imposta dalla guerra.

Nel vicinato meridionale, nonostante un'esposizione commerciale generalmente ridotta, tale pressione si è manifestata con il rialzo dei prezzi dei prodotti alimentari e l'indebolimento della sicurezza alimentare (taluni paesi sono fortemente dipendenti da Russia e Ucraina per le importazioni di frumento, bene primario cruciale e fortemente sovvenzionato) oltre che con l'aumento dei prezzi dell'energia (anche se spesso

L'ultima relazione sul sostegno al bilancio è disponibile all'indirizzo seguente: https://international-partnerships.ec.europa.eu/system/files/2022-10/budget-support-trends-and-results-2022_en.pdf (non disponibile in IT).

⁴ Tutte le valutazioni sono disponibili sul sito web della Commissione: https://ec.europa.eu/info/evaluation-reports-economic-and-financial-affairs-policies-and-spending-activities_it.

⁵ COM(2023) 0016 final: documento di lavoro dei servizi della Commissione "Evaluation of Macro financial assistance to third countries (Meta-evaluation of operations for 2010-2020)".

⁶ Decisione (UE) 2022/313; decisione (UE) 2022/1201; decisione (UE) 2022/1628; decisione (UE) 2022/2463; decisione (UE) 2022/563; decisione (UE) 2020/701; decisione (UE) 2020/33.

fortemente sovvenzionati). Ciononostante, tutti i paesi del vicinato meridionale, tranne il Libano, hanno continuato a registrare un'espansione economica nel 2022.

Nei Balcani occidentali il forte aumento dei prezzi dell'energia, dei prodotti alimentari e dei trasporti ha contribuito ad accelerare ulteriormente l'inflazione, riducendo il reddito reale disponibile delle famiglie e i consumi privati. Le perturbazioni delle catene di approvvigionamento internazionali e la minore domanda causata dalle prospettive di crescita meno favorevoli dei principali partner commerciali, inclusa l'UE, hanno ulteriormente pesato sulle prospettive economiche di tutte e tre le regioni, anche per quanto riguarda le esportazioni e gli investimenti esteri diretti, esacerbando in tal modo lo squilibrio dei conti con l'estero.

La presente sezione esamina i problemi a livello regionale che interessano il vicinato dell'UE e i Balcani occidentali, mentre i loro risultati economici sono oggetto di un'ulteriore valutazione paese per paese nel documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente relazione.

2.1 Partenariato orientale

Nel 2022 gli sviluppi economici di tutti i paesi del partenariato orientale sono stati influenzati dalla guerra della Russia contro l'Ucraina, mentre gli effetti della pandemia sono andati via via scemando. Tali sviluppi economici presentavano notevoli differenze tra paese e paese. Da un lato, la produzione economica è crollata (-30 % circa in Ucraina) o ha subito una notevole contrazione (con un calo del PIL del 4,7 % in Bielorussia e del 5,9 % in Moldova). I paesi interessati sono stati colpiti direttamente (l'Ucraina ha subito la brutale guerra di aggressione della Russia con le sue devastanti conseguenze umanitarie, sociali ed economiche, tra cui una massiccia perdita di capitale fisico e la distruzione di infrastrutture, oltre a un consistente numero di profughi internazionali e interni) oppure hanno risentito di effetti di ricaduta che hanno intaccato la fiducia di consumatori e investitori. Dall'altra, nei tre paesi del Caucaso, l'attività economica ha raggiunto livelli elevatissimi. Per l'Armenia e la Georgia, che hanno evidenziato una crescita del PIL rispettivamente del 12,6 % e del 10,1 %, questo dinamismo è stato determinato dall'afflusso di cittadini e imprese russe dopo l'inizio della guerra di aggressione russa e dall'impennata dei trasferimenti finanziari che ne è conseguita. Anche l'Azerbaijan (crescita del PIL del 4,6 %) ha beneficiato dei maggiori flussi finanziari provenienti dalla Russia e degli effetti delle ragioni di scambio legati all'aumento dei prezzi dell'energia, oltre che della ripresa post-pandemica in atto.

L'inflazione elevata, in molti casi a livelli che non si registravano da decenni, si è riconfermata nel 2022 un tratto comune del partenariato orientale. La crescita dei prezzi al consumo ha raggiunto il picco (segnando valori a due cifre in tutti i paesi) a metà dell'anno per effetto dello shock dei prezzi (in particolare dei prodotti alimentari e dell'energia) connesso alla guerra di aggressione russa all'Ucraina e dell'indebolimento delle valute locali nel periodo immediatamente successivo allo scoppio del conflitto. I consistenti flussi migratori nella regione hanno inoltre intensificato le pressioni inflazionistiche in alcuni paesi. Per contenere l'inflazione, nel 2022 le banche centrali hanno proseguito le attività di inasprimento della politica monetaria, anche se il ritmo dei rialzi dei tassi si è notevolmente ridotto a metà anno, in seguito alla stabilizzazione dei prezzi delle materie prime a livello mondiale e delle valute locali.

I tre paesi del Caucaso, avvantaggiati da un'attività economica vigorosa, hanno esibito risultati di bilancio particolarmente solidi nel 2022, con disavanzi al di sotto degli obiettivi e una notevole riduzione del rapporto debito pubblico/PIL. L'Ucraina invece, stretta nella morsa degli aumenti vertiginosi – soprattutto delle spese per la difesa – e del

crollo delle entrate di un'economia interna devastata dalla guerra, ha registrato un enorme disavanzo che è stato finanziato principalmente dai partner internazionali, in particolare dall'UE. Anche sul fronte esterno le tendenze sono state divergenti. I tre paesi del Caucaso hanno registrato una forte crescita degli scambi, in parte legata alla modifica delle rotte di trasporto indotta dalla guerra e, nel caso dell'Azerbaijan, all'impennata dei prezzi dell'energia a livello mondiale. In Ucraina, invece, il commercio è crollato in quanto la Russia ha distrutto il capitale sociale e bloccato le principali rotte commerciali, in particolare quella del Mar Nero. Le sanzioni a vasto raggio adottate dal mondo occidentale nei confronti della Bielorussia hanno contribuito alla flessione degli scambi del paese. Positivo è invece il fatto che le rimesse verso i vicini orientali siano rimaste sorprendentemente resilienti alla guerra e abbiano contribuito a ridurre i disavanzi delle partite correnti, sostenendo in tal modo, insieme ai finanziamenti ufficiali, l'accumulo di riserve internazionali in corso nella maggior parte dei paesi della regione.

Per quanto riguarda le prospettive a breve termine, è molto probabile che l'andamento economico nella regione continuerà a essere influenzato dalla guerra di aggressione della Russia in Ucraina. Un altro fattore chiave, frutto della stretta monetaria in corso da parte delle principali banche centrali, è il possibile indebolimento della domanda esterna mondiale, che potrebbe essere compensato in parte da politiche di bilancio e monetarie leggermente più accomodanti nei paesi del vicinato orientale alla luce dei primi segnali di graduale rallentamento dell'inflazione.

2.2 Vicinato meridionale

Malgrado le ripercussioni della guerra di aggressione russa all'Ucraina, caratterizzate dall'aumento dei prezzi delle materie prime e dell'inflazione e dal conseguente inasprimento delle condizioni di finanziamento, in tutti i paesi del vicinato meridionale – ad eccezione del Libano – l'espansione economica è proseguita nel 2022. Nonostante l'affievolirsi dell'impatto economico della pandemia, la crescita economica ha subito un rallentamento, rimanendo al di sotto delle aspettative prebelliche, in particolare nel trimestre successivo allo scoppio della guerra. Secondo i dati preliminari, la crescita del PIL reale nella prima metà del 2022 si colloca in una forchetta compresa tra il 2,0 % del Marocco e il 7,7 % di Israele.

La crescita economica è stata trainata dalla persistente ripresa del settore dei servizi, in particolare del turismo, dell'ospitalità, della ristorazione e dei trasporti. L'espansione degli esportatori di energia ha tratto vantaggio in particolare dalla robusta domanda e dagli elevati prezzi internazionali dell'energia registrati a seguito della guerra russa contro l'Ucraina e delle sanzioni (occidentali) nei confronti della Russia. La disoccupazione si è stabilizzata ai livelli pre-pandemia nella maggior parte dei paesi, grazie alla ripresa dell'attività economica. L'inflazione dei prezzi al consumo ha subito un'accelerazione in tutti i paesi, trainata dai prezzi internazionali dell'energia e dei prodotti alimentari. In risposta alla crescita dell'inflazione, le banche centrali hanno adottato politiche monetarie più rigorose aumentando i tassi di interesse, in particolare nel secondo trimestre del 2022, dopo aver mantenuto una politica accomodante nel 2021 e all'inizio del 2022.

Dopo il forte deterioramento dei saldi di bilancio registrato durante la pandemia nel 2020, si è assistito a una riduzione dei disavanzi di bilancio in tutti i paesi. Le entrate, in particolare il gettito fiscale, sono aumentate di pari passo con la ripresa dell'attività economica e in un contesto di aumento dell'inflazione, mentre le spese, in particolare nel settore sociale e in quello sanitario, sono generalmente diminuite rispetto ai picchi del 2020. Questo andamento è stato in parte compensato dalle pressioni sulle spese di

bilancio determinate dalle ripercussioni della guerra della Russia contro l'Ucraina, visto che la maggior parte dei paesi vicini meridionali sovvenziona il frumento e/o il carburante. Inoltre il debito pubblico è rimasto a livelli record a causa del notevole fabbisogno di finanziamento registrato durante la pandemia. Le dinamiche delle partite correnti variano fortemente all'interno del vicinato meridionale, date le notevoli differenze esistenti tra i paesi a livello di struttura economica e profilo commerciale. I rincari dei prezzi del carburante e del gas, determinati dall'aumento dei prezzi delle materie prime a livello mondiale a seguito della guerra della Russia contro l'Ucraina, hanno messo sotto pressione le partite correnti di tutti gli importatori di energia. La ripresa del settore turistico e delle rimesse ha permesso di mitigare la situazione nella maggior parte dei paesi. La regione ha inoltre continuato a beneficiare del sostegno esterno di enti finanziatori internazionali.

La guerra di aggressione della Russia all'Ucraina ha avuto un impatto anche sulle prospettive del vicinato meridionale, per quanto in misura minore rispetto al partenariato orientale. Le sue ripercussioni pongono notevoli rischi per la ripresa in atto, in quanto i paesi del vicinato meridionale continuano a risentire, in particolare, dei rincari dei prezzi dei prodotti alimentari, dell'energia e di altre materie prime, che sospingono l'inflazione e colpiscono i consumi interni, alimentando la pressione sui bilanci statali. Le perturbazioni delle catene di approvvigionamento e dei flussi commerciali hanno già esercitato un'enorme pressione sui mercati, sulle finanze pubbliche, sui produttori e sui consumatori di tutta la regione, in particolare nei paesi che dipendono dalle esportazioni di cereali dall'Ucraina e dalla Russia, come l'Egitto, la Giordania, il Libano, la Libia, il Marocco e la Tunisia.

2.3 Balcani occidentali

Nei Balcani occidentali la ripresa economica si è notevolmente attenuata nel 2022 a causa delle ripercussioni della guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina, della crisi energetica indotta dal conflitto e della forte inflazione che ne è derivata. Nonostante la riapertura delle economie dopo la pandemia di COVID-19 e la ripresa del turismo, la crescita della produzione è rallentata ulteriormente nel terzo trimestre del 2022: il PIL della regione è cresciuto del 2,1 % su base annua rispetto al 4,3 % dei tre mesi precedenti. I consumi privati e le esportazioni sono rimasti i principali motori di crescita in tutta la regione, mentre gli investimenti hanno mostrato risultati eterogenei, registrando cali su base annua in alcuni paesi. I consumi pubblici hanno subito una contrazione in alcuni paesi, in parte a causa del graduale abbandono delle misure di sostegno legate alla pandemia.

Nei Balcani occidentali la crescita dell'occupazione è passata leggermente in negativo nel terzo trimestre del 2022 rispetto all'anno precedente. Ciononostante i tassi di disoccupazione sono diminuiti o rimasti invariati, a causa di una riduzione del tasso di partecipazione all'attività lavorativa registrata in alcuni paesi. I forti aumenti dei prezzi dell'energia, dei prodotti alimentari e dei trasporti hanno alimentato nel 2022 una significativa accelerazione dell'inflazione dei prezzi al consumo in tutti i paesi dei Balcani occidentali, spingendo le banche centrali della regione dotate di autonomia monetaria ad aumentare i tassi di interesse di riferimento. Negli ultimi mesi del 2022, grazie alla decelerazione dei prezzi dei prodotti alimentari e dell'energia, l'inflazione complessiva si è in parte stabilizzata nella maggior parte dei paesi.

La continua ripresa economica e l'elevato tasso di inflazione hanno promosso la crescita delle entrate di bilancio e nei primi 11 mesi del 2022 i saldi di bilancio dei Balcani occidentali hanno registrato un ulteriore aumento. Parallelamente, il rapporto debito

pubblico/PIL è diminuito in tutti i paesi rispetto alla fine del 2021, in parte grazie alla crescita del PIL nominale. Nel periodo compreso tra settembre 2021 e settembre 2022 il disavanzo delle partite correnti della regione si è attestato al 6,8 % del PIL, segnando il secondo risultato più elevato dal terzo trimestre del 2020. Tale risultato è dovuto principalmente all'aumento dei disavanzi commerciali trainato dalla bilancia energetica, che ha controbilanciato la forte ripresa delle esportazioni di servizi e i maggiori afflussi di rimesse.

Il protrarsi della guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina espone le prospettive economiche dei Balcani occidentali a notevoli rischi di andamento negativo, principalmente a causa dell'impatto della forte inflazione sul reddito reale disponibile e sui consumi e dell'irrigidimento delle condizioni finanziarie.

3 OPERAZIONI DI ASSISTENZA MACROFINANZIARIA NEL 2022

Nella primavera del 2022 sono state completate le due restanti operazioni di AMF a titolo del pacchetto di AMF per la COVID-19 ⁽⁷⁾. La Tunisia ha ricevuto la rata finale il 25 maggio 2022; la seconda rata destinata alla Bosnia-Erzegovina è stata invece annullata per mancato rispetto di sette delle nove condizioni politiche previste.

Completato il pacchetto di AMF per la COVID-19, nel 2022 l'attenzione si è spostata sulla ricerca di soluzioni che, visto il perdurare della guerra di aggressione russa, permettessero di fornire all'Ucraina nuova assistenza finanziaria in modo ragionevolmente sicuro (riconoscendo l'eccezionale incertezza in cui si svolgono le operazioni e pur nell'assenza della consueta condizione preliminare secondo cui un'operazione di AMF deve essere sostenuta da un vero e proprio programma di assistenza finanziaria dell'FMI). Dopo lo scoppio della guerra, il 28 febbraio 2022 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato una decisione relativa alla concessione di un'assistenza macrofinanziaria di emergenza all'Ucraina per un importo massimo di 1,2 miliardi di EUR in prestiti, autorizzando in tal modo la sesta operazione di AMF in Ucraina dal 2014.

In una situazione di accentuato ed urgente fabbisogno di finanziamento dell'Ucraina, nella seconda metà del 2022 l'UE ha adottato due ulteriori operazioni di AMF eccezionale che hanno autorizzato l'erogazione di ulteriori 6 miliardi di EUR al paese entro dicembre 2022. Per le due operazioni suddette, il tasso di copertura è stato portato dal 9 % previsto dal regolamento che istituisce lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale – "Europa globale", al 70 % (almeno temporaneamente, con la condizione di verificare con cadenza semestrale l'adeguatezza del tasso di copertura alla luce dell'incertezza legata alla situazione economica e alle prospettive dell'Ucraina con il perdurare della guerra).

Meno di due mesi dopo la richiesta del Consiglio europeo del 20 e 21 ottobre di introdurre una soluzione più strutturale per l'erogazione dell'assistenza all'Ucraina nel 2023, il 17 dicembre è entrato in vigore il regolamento "AMF+". Questo nuovo strumento garantirà finanziamenti più prevedibili, continuativi, ordinati e tempestivi per consentire all'Ucraina di coprire buona parte del fabbisogno di finanziamento immediato, finanziare il ripristino delle infrastrutture critiche e il sostegno iniziale alla ricostruzione postbellica, al fine di aiutare il paese nel suo percorso verso l'integrazione europea.

⁷ Decisione (UE) 2020/701 sulla fornitura di assistenza macrofinanziaria per un importo di 3 miliardi di EUR in prestiti a favore di 10 paesi dell'allargamento e del vicinato.

Inoltre, come suggerisce l'acronimo "AMF+", sono state introdotte alcune novità rispetto alle normali prassi dell'AMF per adeguare lo strumento alle circostanze straordinarie di erogazione del sostegno a un paese in guerra, per fare fronte in particolare a un elevato grado di incertezza e di rischio e a forti esigenze di flessibilità. Tra le modifiche figurano una maggiore concessionalità per i prestiti (scadenze più lunghe, fino a 35 anni, con un periodo di tolleranza di dieci anni e un contributo in conto interessi), la flessibilità riguardo alle condizioni di politica strutturale (per tutti gli esborsi, tranne l'ultimo, sono richiesti solo progressi soddisfacenti verso l'attuazione delle misure richieste), il permanere dello sganciamento da un programma di erogazione dell'FMI e obblighi di rendicontazione più rigorosi. Questi aspetti sono illustrati in maggiore dettaglio nella sezione 3.1 e nel documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente relazione. Le 20 condizioni politiche mirate su cui si fonda l'operazione in parola sono state attentamente studiate per garantirne la pertinenza e la fattibilità nella situazione in essere. Esse riguardano i quattro settori della stabilità macrofinanziaria: riforme strutturali e buon governo, Stato di diritto ed energia.

Nel novembre 2021, a seguito della crisi del gas in Moldova, che ha avuto un forte impatto sull'economia e alimentato il fabbisogno di finanziamento del paese, le autorità moldove hanno presentato una richiesta di nuova AMF, a cui l'UE ha risposto concordando una nuova operazione per il paese di importo pari a 150 milioni di EUR, di cui 120 milioni di EUR in prestiti e 30 milioni di EUR in sovvenzioni. L'operazione si basa su un programma di riforme economiche che comprende 15 azioni concernenti lo Stato di diritto e la lotta alla corruzione, la gestione delle finanze pubbliche e la governance del settore finanziario, il miglioramento del contesto imprenditoriale e le riforme del settore energetico. La prima e la seconda rata sono state erogate con successo nel luglio 2022 e nel marzo 2023.

La guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina ha avuto ripercussioni particolarmente pesanti sull'economia moldova, contribuendo ad aumentare il suo fabbisogno di finanziamento, ulteriormente amplificato dalla crisi energetica in atto. Alla luce di questa situazione, le autorità hanno richiesto un ulteriore sostegno internazionale. Il 10 novembre 2022 la presidente von der Leyen ha annunciato un ulteriore pacchetto di sostegno finanziario a favore della Moldova per un importo di 250 milioni di EUR, da erogare in parte tramite l'AMF. Il 24 gennaio 2023 la Commissione ha adottato una proposta volta ad aumentare il sostegno dell'AMF in corso di un importo pari a 145 milioni di EUR, di cui 100 milioni di EUR in prestiti a condizioni agevolate e 45 milioni di EUR in sovvenzioni.

Oltre all'assistenza finanziaria fornita per la ripresa dalla pandemia di COVID-19 e nel contesto della guerra di aggressione russa all'Ucraina, nel 2022 è stata attivata anche una terza operazione regolare di AMF a favore della Giordania. A seguito della realizzazione di tutte le 14 riforme politiche in sospeso, tranne una, e della deroga alla condizione relativa alle modifiche della legge sull'arricchimento illecito, concessa d'intesa con il comitato degli Stati membri per l'AMF, il 31 marzo 2023 è stata versata la terza e ultima rata.

Stato di attuazione delle operazioni di AMF nel 2022 (per regione)

3.1 *Partenariato orientale*

- **Moldova: nuova operazione di AMF**

Nel novembre 2021, a seguito dello scoppio di una crisi energetica causato da una dipendenza energetica ancora forte nei confronti della Russia, la Moldova ha richiesto ufficialmente una nuova operazione di AMF nonostante la ripresa economica post-pandemia. Dopo aver attentamente valutato il fabbisogno di finanziamento, la Commissione ha messo a punto una proposta di un nuovo sostegno per un massimo di 150 milioni di EUR, di cui 120 milioni di EUR in prestiti e 30 milioni di EUR in sovvenzioni. La decisione di fornire un'ulteriore AMF alla Moldova è stata adottata dal Parlamento europeo e dal Consiglio il 6 aprile 2022. L'AMF è entrata in vigore il 18 luglio 2022 a seguito della ratifica da parte del parlamento moldovo. Essendo state soddisfatte le condizioni politiche concordate nel protocollo d'intesa, nel luglio 2022 e nel marzo 2023 sono state erogate rispettivamente la prima e la seconda rata, entrambe di 50 milioni di EUR in prestiti e sovvenzioni. Nell'ambito dell'operazione attuale, la Moldova ha ancora a disposizione 50 milioni di EUR, che saranno erogati in un'unica rata. Inoltre il 24 gennaio 2023 la Commissione ha adottato una proposta volta ad aumentare di 145 milioni di EUR il sostegno dell'AMF in corso. L'AMF supplementare rientra nell'ambito di un più ampio pacchetto di sostegno messo a punto dalla Commissione a favore della Moldova per fare fronte al peggioramento registrato nella posizione esterna del paese a causa della grave crisi energetica dell'autunno/inverno 2022/2023. Dopo l'adozione da parte del Consiglio e del Parlamento, si prevede che l'AMF supplementare sarà erogata in due rate nella seconda metà del 2023, previa realizzazione delle azioni politiche previste.

Sia l'operazione regolare di AMF che l'aumento proposto rimangono subordinati alla corretta attuazione di quanto previsto dal programma dell'FMI "Extended Credit Facility/Extended Fund Facility" per la Moldova, adottato nel dicembre 2021 e ampliato nel maggio 2022. Dopo l'ampliamento, l'importo del programma è salito a 815 milioni di USD. Nel gennaio 2023 l'FMI ha concluso la seconda valutazione, giudicando positivamente lo stato generale di avanzamento del programma.

- **Ucraina: AMF di emergenza**

Il sostegno finanziario dell'Unione europea all'Ucraina in risposta alla guerra di aggressione della Russia è aumentato progressivamente di pari passo con la difficile situazione che si è venuta a creare sul campo e sulla base di una valutazione del fabbisogno di finanziamento del paese. Grazie a questo approccio graduale, nel 2022 l'Ucraina ha beneficiato di tre operazioni di AMF. L'alto grado di incertezza e le circostanze straordinarie hanno richiesto l'introduzione di elementi nuovi ed eccezionali improntati a una maggiore flessibilità, ma anche una copertura più elevata, come ulteriormente specificato di seguito e nel documento di lavoro dei servizi della Commissione allegato. Un'operazione di AMF di emergenza per un massimo di 1,2 miliardi di EUR è stata seguita da un pacchetto di AMF eccezionale costituito da due operazioni di importo massimo di 1 e 5 miliardi di EUR rispettivamente.

Nel contesto dell'escalation delle tensioni geopolitiche che hanno preceduto la guerra di aggressione della Russia all'Ucraina e in risposta a una richiesta ufficiale dell'Ucraina, del 16 novembre 2021, in cui il paese chiedeva un'operazione di AMF a più lungo

termine per un importo di 2,5 miliardi di EUR, il 1° febbraio 2022 la Commissione europea ha adottato una proposta relativa alla concessione di una nuova AMF di emergenza all'Ucraina per un importo massimo di 1,2 miliardi di EUR in prestiti, da erogare in due rate di uguale importo. Il Parlamento europeo e il Consiglio hanno rapidamente (il 28 febbraio 2022) adottato la decisione, autorizzando così la sesta operazione di AMF in Ucraina dal 2014. La Commissione e l'Ucraina hanno firmato il relativo protocollo d'intesa il 3 marzo, rendendo possibile la pronta erogazione in due tranche della prima rata di 600 milioni di EUR, l'11 e il 18 marzo 2022. Inoltre le circostanze della guerra, in quanto evento di forza maggiore, hanno impedito l'effettivo completamento delle misure di tipo strutturale cui era subordinata l'erogazione della seconda rata dell'AMF, anche se le autorità avevano preso provvedimenti per realizzarle tutte. Come risposta eccezionale all'urgente fabbisogno di finanziamento dell'Ucraina, e poiché le condizioni concordate nel protocollo d'intesa non potevano essere soddisfatte in quella fase per ragioni di forza maggiore, la Commissione ha deciso, previa consultazione del comitato degli Stati membri per l'AMF, di procedere con urgenza, nel mese di maggio, all'erogazione della seconda rata di 600 milioni di EUR.

- **Ucraina: AMF eccezionale**

Costretta sempre più frequentemente ad emettere moneta e a prelevare risorse, nell'estate del 2022 l'Ucraina ha visto peggiorare progressivamente la sua situazione finanziaria. Nell'ambito del sostegno straordinario offerto al paese dall'UE, il 1° luglio 2022 la Commissione ha proposto una nuova operazione di AMF da 1 miliardo di EUR a favore dell'Ucraina sotto forma di prestito altamente agevolato e a più lungo termine (rispetto alle condizioni abituali – cfr. di seguito). La proposta riguardava la prima quota del sostegno AMF eccezionale per un importo massimo di 9 miliardi di EUR annunciato dalla Commissione nella comunicazione "Ucraina: assistenza e ricostruzione" del 18 maggio 2022 e approvato dal Consiglio europeo del 23 e 24 giugno 2022. L'AMF eccezionale mirava a fornire assistenza finanziaria immediata in una situazione di forte fabbisogno di finanziamento e a garantire il funzionamento costante delle funzioni essenziali dello Stato ucraino. Il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato la decisione il 12 luglio 2022, utilizzando tutti i margini di manovra procedurali per un'adozione in tempi record. La Commissione e l'Ucraina hanno firmato il relativo protocollo d'intesa il 19 luglio, rendendo possibile l'erogazione dell'intero importo di tale AMF in due tranche, all'inizio di agosto 2022.

Il 7 settembre 2022 la Commissione ha proposto una nuova operazione di AMF da 5 miliardi di EUR in prestiti come seconda quota del pacchetto di AMF eccezionale. La decisione relativa all'AMF è stata adottata con estrema rapidità dal Parlamento europeo e dal Consiglio il 20 settembre 2022, anche in questo caso facendo ricorso a tutti i margini di manovra procedurali per accelerare il processo. Dopo l'entrata in vigore del protocollo d'intesa, avvenuta il 4 ottobre, il 18 ottobre è stata versata all'Ucraina una prima rata di 2 miliardi di EUR, seguita il 22 novembre 2022 da un secondo versamento di 2,5 miliardi di EUR. Il terzo e ultimo pagamento di 500 milioni di EUR è stato effettuato il 14 dicembre 2022. L'AMF eccezionale, che ha portato a 7,2 miliardi di EUR l'importo complessivo del sostegno finanziario immediato concesso dall'UE all'Ucraina dall'inizio dell'invasione su vasta scala da parte della Russia, è stata fondamentale per mantenere la stabilità macroeconomica del paese.

Date le circostanze straordinarie in cui versava l'Ucraina a seguito della guerra di aggressione della Russia, l'AMF eccezionale ha introdotto alcune novità che non dovrebbero essere considerate un precedente per le AMF future ⁽⁸⁾. La natura agevolata dell'assistenza è stata rafforzata da una scadenza media complessiva che può arrivare a 25 anni, rispetto ai tradizionali 15, e dalla possibilità che il bilancio dell'UE si faccia carico dei costi degli interessi e delle spese amministrative. Per aumentare la flessibilità nella situazione straordinaria di guerra in corso, e a differenza delle normali operazioni di assistenza macrofinanziaria, l'AMF eccezionale non è stata collegata ufficialmente ad un programma di erogazione dell'FMI. Le condizioni politiche, che si sono rivelate un valore aggiunto fondamentale dell'assistenza macrofinanziaria, sono state circoscritte a quelle ritenute fattibili e che potevano, con un grado di certezza ragionevolmente elevato, essere attuate in tempi rapidi. Infine è stato introdotto un sistema di obblighi di rendicontazione volto a garantire che i fondi ricevuti siano spesi in modo efficiente, trasparente e responsabile.

Le autorità ucraine si sono impegnate a presentare relazioni mensili sulle entrate e sulle uscite del bilancio statale per le principali voci di spesa e a fornire dettagli circa le misure di gestione amministrativa e finanziaria in atto e i controlli interni. Inoltre il sostegno di queste operazioni è stato aumentato grazie a un tasso di copertura del 70 % invece del consueto 9 % stabilito dal regolamento NDICI. Il 9 % previsto dalla prassi rimane sotto forma di copertura mediante accantonamenti versati e il 61 % sotto forma di garanzia di seconda perdita degli Stati membri. La prima operazione è stata coperta dal bilancio dell'UE, in linea con le normali procedure operative, la seconda dalle garanzie degli Stati membri (cfr. riquadro 1).

Questi elementi nuovi ed eccezionali, ad esempio in termini di maggiore concessionalità, flessibilità e rendicontazione rafforzata, hanno ispirato anche la progettazione dello strumento AMF+ che fornisce assistenza finanziaria all'Ucraina per il 2023

- **Ucraina: AMF+**

Entro un mese dalla richiesta del Consiglio europeo del 20 e 21 ottobre di introdurre un approccio più strutturato per la fornitura di assistenza all'Ucraina per il 2023, la Commissione europea ha adottato una proposta relativa a un sostegno pari a 18 miliardi di EUR da concedere all'Ucraina per il 2023 sotto forma di prestiti altamente agevolati attraverso un nuovo strumento AMF+. Il nuovo strumento garantisce finanziamenti più prevedibili, continuativi, ordinati e tempestivi per contribuire in misura significativa a colmare il fabbisogno di finanziamento immediato dell'Ucraina, finanziando il ripristino delle infrastrutture essenziali e il sostegno iniziale alla ricostruzione postbellica, al fine di aiutare il paese nel suo percorso verso l'integrazione europea.

Lo strumento AMF+, oltre a integrare i nuovi elementi introdotti dal pacchetto di assistenza macrofinanziaria eccezionale, ad esempio la maggiore concessionalità consentita da scadenze di prestito più lunghe e da un contributo in conto interessi, l'assenza di collegamento a un programma di esborso dell'FMI, la maggiore flessibilità quanto alle condizioni di politica strutturale e gli obblighi di rendicontazione più rigorosi, consente anche di convogliare i contributi bilaterali di terzi verso la ricostruzione delle

⁸ Dal punto di vista del bilancio, la novità principale è l'introduzione di un tasso di copertura complessivo del 70 % dei prestiti di AMF eccezionale concessi all'Ucraina: il tradizionale tasso di copertura del 9 % previsto a titolo del bilancio dell'UE è integrato da garanzie bilaterali nazionali per il restante 61 % della copertura.

infrastrutture essenziali in Ucraina ⁹⁾. Dopo un altro processo rapido che si è avvalso di tutti i margini di manovra procedurali, il 14 dicembre 2022 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato il regolamento che istituisce l'AMF+. Anche in questo caso, le 20 condizioni politiche mirate su cui si fonda l'operazione, che sono state attentamente vagliate per garantirne la pertinenza e la fattibilità nella situazione in corso, riguardano i quattro settori della stabilità macrofinanziaria: riforme strutturali e buon governo, Stato di diritto ed energia. Sulla base dell'esperienza acquisita con il pacchetto di AMF eccezionale e riconoscendo quanto la capacità delle autorità di attuare le riforme sia menomata dalla situazione straordinaria in corso causata dalla guerra di aggressione della Russia, per l'erogazione delle rate è richiesto il compimento di progressi soddisfacenti nell'attuazione delle politiche, mentre l'erogazione finale è subordinata alla piena attuazione. La possibilità di un riesame intermedio del protocollo d'intesa offre un margine di manovra aggiuntivo per consentire di verificare la fattibilità di queste condizioni alla luce della guerra di aggressione della Russia all'Ucraina tuttora in corso.

Il 16 gennaio 2023 la Commissione e l'Ucraina hanno firmato il protocollo d'intesa e l'accordo di prestito, entrati entrambi in vigore lo stesso giorno. La prima rata di 3 miliardi di EUR in prestiti è stata erogata il 17 gennaio 2023, mentre il secondo versamento di 1,5 miliardi di EUR è stato effettuato due mesi dopo, il 21 marzo. Lo strumento AMF+ è destinato a fornire assistenza all'Ucraina per un importo pari a 1,5 miliardi di EUR al mese fino alla fine del 2023, a condizione che sia rispettata la condizione politica preliminare, che siano assolti gli obblighi rafforzati di rendicontazione sull'uso dei fondi e siano compiuti ulteriori progressi soddisfacenti nell'attuazione delle condizioni concordate in materia di politica strutturale (risultati che hanno consentito di effettuare la suddetta erogazione lo scorso 25 aprile).

3.2 Vicinato meridionale

- **Giordania: AMF-III**

Dopo l'entrata in vigore nel gennaio 2020 della terza AMF a favore della Giordania per un importo di 500 milioni di EUR in prestiti, le autorità giordane hanno richiesto un'ulteriore assistenza nell'aprile 2020, nel contesto della pandemia di COVID-19, e l'UE ha accordato un'AMF complementare, di 200 milioni di EUR, sotto forma di prestiti. Le condizioni politiche cui è soggetta l'AMF vertono principalmente sul miglioramento della gestione delle finanze pubbliche, sulla lotta alla corruzione, sulla riforma del settore dei servizi pubblici, sulla politica sociale e del mercato del lavoro e sulla governance.

La prima rata (100 milioni di EUR, più 150 milioni di EUR dell'AMF complementare relativa alla COVID-19) è stata erogata il 25 novembre 2020. La seconda e la terza rata sono subordinate al rispetto delle condizioni politiche specifiche concordate fra la Giordania e l'UE nel protocollo d'intesa. La seconda rata (200 milioni di EUR e 50 milioni di EUR complementari) è stata versata il 20 luglio 2021, concludendo così positivamente la parte dell'assistenza relativa alla COVID-19. La terza rata di 200 milioni di EUR è stata erogata il 31 marzo 2023 a seguito della valutazione positiva delle condizioni politiche ad essa correlate.

⁹⁾ Dal punto di vista del bilancio, la principale novità dello strumento AMF+ è costituita dal fatto che le esposizioni derivanti dai prestiti AMF+ sono coperte dal margine di manovra del bilancio dell'UE, e che pertanto non vi sono implicazioni immediate per la disponibilità residua delle dotazioni di bilancio previste per il periodo dell'attuale quadro finanziario pluriennale (QFP).

L'AMF è erogata in combinazione con le risorse delle istituzioni finanziarie internazionali e dei donatori bilaterali, fra cui l'FMI. Il 25 marzo 2020 l'FMI ha approvato un programma quadriennale nel quadro della "Extended Fund Facility" a favore della Giordania per un importo iniziale di circa 1,3 miliardi di USD (270 % della sua quota), che nel periodo 2021-2022 è stato aumentato per due volte, portandolo a circa 1,49 miliardi di USD (334 % della sua quota), per potenziare il sostegno erogato al paese - che in quel momento ospitava 1,3 milioni di rifugiati siriani - al fine di contrastare l'impatto della pandemia sulla popolazione. Nel dicembre 2022 l'FMI ha approvato la quinta revisione della "Extended Fund Facility", mettendo immediatamente a disposizione 343 milioni di USD. Con questo, l'importo complessivo delle erogazioni dell'FMI a favore della Giordania dall'inizio del 2020 sale a 1,7 miliardi di USD, cifra che comprende i circa 366 milioni di EUR di assistenza di emergenza messi a disposizione nel maggio 2020 a titolo dello strumento di finanziamento rapido per aiutare il paese ad affrontare l'impatto della pandemia. Per quanto nel 2022 il debito pubblico della Giordania sia rimasto elevato, al 113,2 % del PIL a dicembre 2022, l'FMI lo ha tuttavia considerato sostenibile.

- **Tunisia: AMF per la COVID-19**

Nell'ambito del pacchetto di AMF per la COVID-19, adottato nel maggio 2020, l'UE ha concordato un'AMF da 600 milioni di EUR in prestiti a favore della Tunisia. A causa delle lunghe procedure del paese partner, si è trattato della penultima operazione relativa alla COVID-19 ad entrare in vigore: il protocollo d'intesa e l'accordo di prestito, firmati il 24 novembre 2020 e ratificati dal parlamento tunisino il 15 aprile 2021, sono entrati in vigore l'11 maggio 2021, contestualmente alla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale tunisina. Il periodo di disponibilità di 12 mesi sarebbe terminato quindi nel maggio 2022. Le condizionalità politiche dell'AMF vertevano principalmente su quattro aree tematiche, ossia riforma della gestione delle finanze pubbliche e del settore civile, riforme delle imprese statali, protezione sociale e clima degli investimenti.

L'AMF è stata erogata in due rate di 300 milioni di EUR ciascuna. La prima rata, che era subordinata alle condizioni politiche preliminari generali per l'AMF, è stata erogata il 1° giugno 2021. Le riforme politiche richieste per l'erogazione della seconda rata sono state realizzate (o realizzate in linea di massima) nel corso del 2022. Malgrado le preoccupazioni relative alle condizioni politiche preliminari a causa del deterioramento della situazione politica iniziato a metà del 2021, il 25 maggio 2022, dopo un'attenta valutazione della situazione e una lettera delle autorità che forniva garanzie e sanciva l'impegno a rispettare gli impegni definiti secondo un calendario politico, è stata erogata anche la seconda rata.

L'assistenza integrava le risorse messe a disposizione da altri donatori, tra cui l'FMI, nell'ambito del programma da 685 milioni di EUR dello strumento di finanziamento rapido per la Tunisia, approvato il 10 aprile 2020.

3.3 Balcani occidentali

- **Bosnia-Erzegovina: AMF COVID-19**

A seguito di una richiesta ufficiale di AMF presentata dalla Bosnia-Erzegovina il 14 aprile 2020 e finalizzata a contrastare la pandemia di COVID-19, nel pacchetto di AMF per la COVID-19 sono stati inclusi 250 milioni di EUR in prestiti a favore della

Bosnia-Erzegovina. Il protocollo d'intesa e l'accordo di prestito, firmati il 15 gennaio 2021, sono entrati in vigore il 9 giugno 2021, facendo di questa l'ultima delle operazioni relative alla COVID-19 ad entrare in vigore. Questo notevole ritardo è stato causato dai lunghi processi decisionali del paese. Le condizioni politiche cui era soggetta la seconda rata dell'AMF miravano ad affrontare alcune delle carenze presenti nella governance economica, nello sviluppo delle istituzioni, nella stabilità del settore finanziario e nella trasparenza oltre che a sostenere la lotta alla corruzione e favorire un migliore funzionamento del mercato del lavoro.

L'AMF doveva essere erogata in due rate di 125 milioni di EUR ciascuna. La prima rata è stata versata incondizionatamente il 7 ottobre 2021, mentre la seconda non è stata erogata a causa dell'insufficiente attuazione delle condizioni politiche concordate, non essendo state completate sette delle nove riforme che dovevano essere attuate entro il periodo di disponibilità dell'AMF.

L'assistenza integrava le risorse messe a disposizione da altri donatori, tra cui l'FMI, nell'ambito del programma da 330 milioni di EUR dello strumento di finanziamento rapido per la Bosnia-Erzegovina approvato il 20 aprile 2020.

4 GARANTIRE UN USO ADEGUATO DEI FONDI DI AMF: VALUTAZIONI OPERATIVE, VALUTAZIONI E AUDIT

4.1 Valutazioni operative

In linea con il regolamento finanziario dell'Unione la Commissione, con l'assistenza 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 sono incentrate 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. Particolare attenzione viene prestata inoltre al funzionamento degli organismi di audit esterno, alla loro indipendenza, ai programmi di lavoro e al grado di efficacia dei controlli. Sono esaminate altresì le procedure degli appalti pubblici a livello centrale.

Nel 2022, nel contesto dell'operazione di AMF+, è stata avviata una nuova valutazione operativa dell'Ucraina. I consulenti esterni hanno concluso che nonostante la guerra di aggressione della Russia, i circuiti finanziari e le procedure del paese sono sufficientemente adeguati ai fini dell'AMF. Hanno confermato che i sistemi di gestione delle finanze pubbliche e gli altri circuiti finanziari dell'Ucraina sono migliorati notevolmente negli anni successivi alla valutazione operativa del 2018 e che il governo tiene fede all'impegno di migliorare i sistemi e i processi: esistono ampie conferme del fatto, che prima di essere bruscamente interrotte dall'invasione su vasta scala da parte della Russia, diverse riforme essenziali erano state attuate o erano in corso.

4.2 Valutazioni

In linea con il regolamento finanziario dell'UE e le relative decisioni in materia di AMF, la Commissione effettua valutazioni ⁽¹⁰⁾ dopo la conclusione delle operazioni di AMF per esaminarne l'impatto. I due principali obiettivi di tali valutazioni sono:

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

Nel settembre 2022, dopo il completamento dello studio esterno nel 2021, la Commissione ha pubblicato un documento di lavoro dei suoi servizi che illustra i risultati della valutazione congiunta delle operazioni a favore della Tunisia e della Giordania.

In più, andando oltre gli obblighi giuridici, la Commissione ha completato la metavalutazione di tutte le operazioni di AMF del periodo 2010-2020 già presentata nella relazione dello scorso anno, tenendo conto delle raccomandazioni del comitato per il controllo normativo. La metavalutazione, che ha preso in esame i principi e le caratteristiche che disciplinano l'AMF, aveva l'obiettivo di fornire un contributo per migliorarne la pertinenza, l'efficacia, l'efficienza, il valore aggiunto e la capacità di rispondere alle priorità dell'azione esterna dell'UE. Il documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la valutazione è stato pubblicato nel gennaio 2023.

- **Tunisia e Giordania:** la valutazione ha riguardato l'AMF 2017-2019 a favore della Tunisia e l'AMF 2017-2019 a favore della Giordania, che in entrambi i casi costituivano il secondo pacchetto di sostegno al paese. La valutazione ha indicato che l'entità, la forma e la tempistica delle operazioni erano pertinenti e appropriate al fabbisogno di finanziamento dei paesi, dimostrando il valore aggiunto dell'UE. In entrambi i paesi l'AMF ha avuto un impatto positivo sulla sostenibilità del debito ed ha svolto un ruolo positivo nella promozione della stabilizzazione macroeconomica. Il regime di condizionalità è risultato pertinente e incentrato su settori fondamentali di riforma. Gli interventi hanno favorito cambiamenti positivi in alcuni settori di riforma benché in altri specifici i progressi siano risultati più labili. Per la prima volta, date le analogie a livello regionale, la coincidenza dei tempi di attuazione e la comparabilità delle condizioni, due operazioni sono state raggruppate in un'unica valutazione al fine di trarre conclusioni che andassero oltre l'operazione specifica. Da una prospettiva regionale, l'impatto positivo e le ricadute delle due operazioni di AMF sulle regioni del Medio Oriente e Nord Africa (MENA) sono risultati meno misurabili, date le dimensioni relativamente ridotte delle economie beneficiarie del sostegno e la scarsa integrazione intraregionale; gli eventuali impatti positivi erano principalmente legati all'effetto prodotto sulla fiducia. Entrambe le operazioni sono risultate coerenti con il quadro politico generale dell'UE, allineate con il programma di riforme delle autorità e con i programmi degli altri donatori. Data l'esperienza complessivamente positiva registrata con il raggruppamento delle due operazioni in un'unica valutazione, si prevede di procedere in modo analogo anche per le prossime valutazioni, in particolare quelle riguardanti, rispettivamente, le operazioni 2017-2020 nel partenariato orientale e il pacchetto per la COVID-19: questo approccio risulta infatti

¹⁰ Tutte le valutazioni sono disponibili sul sito web della Commissione: https://ec.europa.eu/info/evaluation-reports-economic-and-financial-affairs-policies-and-spending-activities_en.

particolarmente pertinente e promettente, considerato lo shock comune che ha determinato la necessità del sostegno.

- **Metavalutazione delle operazioni di AMF 2010-2020:** la valutazione ha riguardato 15 operazioni di AMF a favore dei paesi del partenariato orientale, dei paesi del vicinato meridionale, dei paesi in fase di preadesione e di altri paesi, nonché le esperienze più recenti registrate con il pacchetto per la COVID-19 e le operazioni di AMF del 2022 a favore dell'Ucraina. La valutazione ha concluso che le operazioni sono risultate efficienti, pertinenti e coerenti, e che hanno generato valore aggiunto dell'UE. Inoltre lo strumento di AMF è stato efficace nel contribuire a ripristinare la sostenibilità esterna e nel promuovere le riforme strutturali. L'efficacia dell'AMF è stata favorita in particolare i) dal fatto di essere destinata ai paesi del vicinato immediato dell'UE, che intrattengono forti legami con l'Unione, ii) dal fatto di aver privilegiato i prestiti con un periodo di disponibilità standard di 2,5 anni, che rappresenta un lasso di tempo sufficiente per incentivare le riforme e la loro attuazione e iii) dal fatto che le condizioni politiche (ritenute pertinenti e articolate in una sequenza corretta) hanno garantito uno sforzo di riforma globale. La valutazione ha inoltre confermato che gli obiettivi, la concezione e l'attuazione dell'AMF sono stati in larga misura complementari e coerenti con altre iniziative dell'UE e con le operazioni dell'FMI. Tuttavia sono stati evidenziati anche alcuni limiti. Le procedure per l'adozione dell'AMF, giudicate lunghe per uno strumento di risposta alle crisi, ne compromettono in parte l'efficacia. Tale considerazione vale soprattutto per le procedure decisionali standard: le recenti esperienze registrate con il pacchetto per la COVID-19 ed il sostegno dell'AMF all'Ucraina del 2022 hanno dimostrato quanto sia stato utile utilizzare tutte le flessibilità disponibili a livello procedurale. È inoltre risultato che la mancanza di flessibilità del protocollo d'intesa ha ridotto l'efficacia dell'AMF in tempi di profondi cambiamenti. La valutazione ha sottolineato altresì la necessità di rafforzare la visibilità dell'AMF nei paesi beneficiari. Da una prospettiva metodologica, è emerso che le valutazioni dell'AMF sono state condotte secondo standard elevati, soprattutto dopo l'entrata in vigore degli orientamenti per "legiferare meglio" del 2015.

Ulteriori informazioni sulle due valutazioni sono contenute nel documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente relazione.

5 SVILUPPI GENERALI CONNESSI ALLO STRUMENTO DI AMF

5.1 Funzionamento dello strumento di AMF

La dichiarazione comune del Parlamento europeo e del Consiglio del 2013 sull'AMF ⁽¹¹⁾ definisce l'assistenza strumento di natura macroeconomica e finanziaria e stabilisce chiaramente che essa è finalizzata "al ripristino della sostenibilità della situazione finanziaria esterna dei paesi e territori ammissibili che si trovano a fronteggiare difficoltà di finanziamento esterno". Affinché l'AMF abbia successo come strumento di "emergenza", è quindi importante mobilitarla in modo efficace e tempestivo. Nel contempo, sia la Corte dei conti europea che la suddetta metavalutazione delle operazioni

¹¹ 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). Consultabile al seguente indirizzo: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D0778&from=EN>.

di AMF (2010-2020) hanno evidenziato che i ritardi nell'adozione delle decisioni di AMF da parte del Parlamento europeo e del Consiglio nell'ambito della procedura legislativa ordinaria possono costituire una grave lacuna per uno strumento destinato a rispondere a una crisi della bilancia dei pagamenti; di conseguenza "la Commissione dovrebbe esaminare, insieme ai colegislatori, le opzioni esistenti per accelerare le procedure di approvazione dei successivi programmi di AMF, in particolare i finanziamenti d'emergenza" ⁽¹²⁾.

La Commissione osserva tuttavia che l'esperienza acquisita con il pacchetto di AMF COVID-19 e con le operazioni di AMF 2022 per l'Ucraina (AMF di emergenza, AMF eccezionale e AMF+) dimostra che l'attuale configurazione dell'AMF può consentire un'adozione estremamente rapida, se tutte le istituzioni concordano di utilizzare appieno le flessibilità disponibili a livello procedurale. Nei suddetti casi la Commissione ha collaborato con il Parlamento europeo e il Consiglio per concordare il ricorso alle procedure d'urgenza esistenti che hanno consentito ai due colegislatori di avallare le operazioni di assistenza in questione entro un mese dalle rispettive proposte della Commissione. Il Parlamento europeo ha fatto ricorso a una clausola specifica (articolo 163) del proprio regolamento, che gli ha consentito di adottare immediatamente la decisione in seduta plenaria, senza doverla sottoporre alla commissione per il commercio internazionale (INTA), come è prassi abituale. Il rapido processo di adozione è il risultato di un senso di urgenza condiviso da tutte le istituzioni in questi tempi straordinariamente difficili.

I regolamenti interni del Consiglio e del Parlamento europeo prevedono, quindi, una procedura accelerata necessaria per l'adozione rapida in situazioni d'urgenza. Grazie a contatti tempestivi e costruttivi, è risultato possibile accelerare il processo di adozione nel quadro della procedura legislativa ordinaria, con il pieno coinvolgimento del Parlamento europeo; questo non sarebbe stato possibile se la Commissione avesse proposto misure sulla base dell'articolo 213 TFUE (applicabile ai casi in cui è necessaria un'assistenza finanziaria urgente e con l'adozione dell'operazione di AMF soltanto da parte del Consiglio).

5.2 L'AMF nel quadro finanziario pluriennale 2021-2027

In un contesto in cui i paesi dell'allargamento e del vicinato dell'UE rimangono esposti a una forte incertezza geopolitica e continuano a subire una condizione di instabilità economica, ulteriormente aggravata dalla guerra di aggressione della Russia all'Ucraina, è molto probabile che l'UE debba prendere in considerazione la possibilità di fornire assistenza macrofinanziaria anche negli anni a venire. Di conseguenza è importante fare in modo di prevedere in bilancio le condizioni di copertura necessarie.

I prestiti AMF sono garantiti dalla garanzia per le azioni esterne istituita dal regolamento NDICI, a un tasso di copertura del 9 % come nei precedenti QFP ⁽¹³⁾. Visto il fabbisogno di sostegno straordinario registrato dall'inizio del QFP, e considerato in particolare il cospicuo sostegno fornito dall'UE all'Ucraina nel 2022 mediante l'AMF, gran parte della

¹² Relazione speciale della Corte dei conti europea (n. 03/2017) consultabile all'indirizzo: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_3/SR_TUNISIA_IT.pdf.

¹³ Il nuovo strumento NDICI – "Europa globale" è entrato in vigore nel giugno 2021, dopo la sua adozione formale da parte del Parlamento europeo e del Consiglio. Per quanto dunque il regolamento svolga un ruolo importante nella definizione dell'assetto di bilancio dell'AMF, lo strumento in sé resta separato dall'NDICI-Europa globale e le operazioni di AMF specifiche continuano ad essere attivate, in funzione delle necessità, mediante decisioni separate ad hoc secondo la base giuridica applicabile del trattato.

copertura disponibile è già stata utilizzata. Il riquadro 1 fornisce alcune informazioni relative al trattamento di bilancio applicato al sostegno all'Ucraina del 2022.

1. Riquadro – trattamento di bilancio del sostegno all'Ucraina del 2022

Il sostegno finanziario dell'UE all'Ucraina in risposta alla guerra di aggressione della Russia ha subito una progressiva evoluzione di pari passo con il fabbisogno di finanziamento del paese. Questo approccio graduale si è concretizzato nel 2022 nella realizzazione di tre operazioni di AMF e nell'introduzione di una serie di disposizioni di bilancio eccezionali rispetto alle normali operazioni di AMF.

In primo luogo, l'AMF di emergenza a favore dell'Ucraina per un importo massimo di 1,2 miliardi di EUR in prestiti, adottata il 28 febbraio 2022, ha seguito lo schema regolare delle operazioni di AMF e ha beneficiato di una copertura pari al 9 % del valore nominale del prestito, in conformità al regolamento NDICI.

In secondo luogo, vista la situazione straordinaria dell'Ucraina, e in particolare la necessità di coprire il fabbisogno di finanziamento immediato a seguito dell'aggressione non provocata e ingiustificata da parte della Russia, è stato deciso che i prestiti all'Ucraina nell'ambito dell'AMF eccezionale (6 miliardi di EUR in due operazioni, rispettivamente di 1 e 5 miliardi) sarebbero stati coperti per il 70 % del loro valore, in considerazione del maggiore livello di rischio ad essi associato nel contesto bellico⁽¹⁴⁾. Data la limitata disponibilità di bilancio nell'ambito dell'AMF, sono previsti quindi accantonamenti versati a titolo del bilancio dell'UE al tradizionale tasso di copertura del 9 % ed ulteriori garanzie nazionali bilaterali attivabili degli Stati membri per il restante 61 % degli importi.

Infine, date la persistenza e l'escalation della guerra, i legislatori hanno adottato un sostegno ulteriore e più strutturato per l'anno 2023 pari a 18 miliardi di EUR in prestiti tramite una nuova AMF+. Per limitare l'effetto di esclusione dell'ingente sostegno all'Ucraina sulle future operazioni di AMF in altri paesi partner, è stato deciso un modello di copertura diverso per i rischi associati a questi prestiti. Più precisamente, la responsabilità finanziaria corrispondente è garantita dal margine disponibile sotto il massimale delle "risorse proprie" (ossia il "margine di manovra"). In questo modo viene valorizzata la flessibilità offerta dalla possibilità di mobilitare che le risorse al di sopra dei massimali del QFP e fino ai limiti dei massimali delle risorse proprie dell'UE. Questo meccanismo rende possibile l'erogazione dei prestiti senza la dotazione normalmente prevista dal regolamento NDICI.

I recenti sviluppi hanno dunque provocato un "buco" di notevoli dimensioni nel bilancio dell'AMF per i prestiti, a causa dell'entità e della natura del sostegno erogato all'Ucraina. Ad oggi è stato utilizzato oltre il 60 % delle dotazioni di bilancio destinate alla copertura dei prestiti AMF nell'ambito dell'attuale quadro finanziario pluriennale, e sono trascorsi solo due anni dall'entrata in vigore del QFP. Poiché l'AMF è uno strumento di risposta alle crisi, il fabbisogno di assistenza non è programmabile ed è difficile da prevedere, ma è probabile che rimarrà consistente nell'attuale contesto di forte incertezza geopolitica e viste le ripercussioni economiche della guerra di aggressione della Russia all'Ucraina che si sommano agli squilibri macrofinanziari esistenti in molti paesi partner. Appare importante garantire una disponibilità sufficiente di risorse affinché le richieste

¹⁴ Il regolamento contiene anche una clausola secondo cui il tasso di copertura deve essere oggetto di revisione ogni sei mesi, data l'eccezionale incertezza dovuta al conflitto in corso.

ammissibili possano essere prese in considerazione ed eventualmente evase nel tempo in modo coerente nei diversi paesi.

La garanzia per le azioni esterne è gestita tramite il fondo comune di copertura. Nel contesto dell'esposizione dell'UE all'Ucraina e alla regione, la Commissione ha avviato una valutazione dei rischi correlati.

6 PROSPETTIVE FUTURE – OPERAZIONI DI AMF E SITUAZIONE DI BILANCIO NEL 2023

L'economia moldova ha risentito in maniera pesante dell'invasione su vasta scala lanciata dalla Russia nei confronti dell'Ucraina; essa ha contribuito ad aumentare il fabbisogno di finanziamento del paese, ulteriormente amplificato dalla crisi energetica in atto. Alla luce di questa situazione, le autorità hanno richiesto un ulteriore sostegno internazionale. Pertanto, il 10 novembre 2022, la presidente della Commissione ha annunciato un pacchetto di sostegno finanziario supplementare a favore della Moldova, per un importo di 250 milioni di EUR, da erogare in parte tramite lo strumento di AMF. Il 24 gennaio 2023 la Commissione ha adottato una proposta volta ad aumentare l'operazione di AMF in corso fino a un importo massimo di 145 milioni di EUR, di cui 100 milioni di EUR in prestiti a condizioni agevolate e fino a 45 milioni di EUR in sovvenzioni. L'aumento andrà erogato in due rate aggiuntive, che dovrebbero essere versate nel terzo/quarto trimestre del 2023 ed è subordinato a nuove condizioni politiche da aggiungere all'attuale protocollo d'intesa. L'adozione della proposta da parte del Parlamento europeo e del Consiglio è avvenuta nel maggio 2023.

Il 6 febbraio 2023 la Commissione ha adottato una proposta riguardante l'erogazione di un'AMF alla Macedonia del Nord per un importo massimo di 100 milioni di EUR a seguito del deterioramento della situazione e delle prospettive economiche del paese nel periodo successivo alla prima richiesta dell'aprile 2022. È previsto che l'AMF sia erogata in due rate, che dovrebbero essere versate, rispettivamente, nel terzo trimestre 2023 e nel primo trimestre 2024. L'erogazione di ciascuna rata sarà subordinata ai progressi compiuti nell'attuazione di una serie di misure politiche da concordare tra la Commissione e le autorità e da elencare in un protocollo d'intesa, nonché all'ottenimento di risultati soddisfacenti nell'attuazione del programma dell'FMI, vista l'adozione da parte del consiglio esecutivo dell'FMI, il 22 novembre 2022, di una linea precauzionale e di liquidità di 24 mesi a favore del paese per un importo massimo di 530 milioni di EUR. La proposta di AMF per la Macedonia del Nord è stata adottata dal Parlamento europeo e dal Consiglio nel giugno 2023.

Nel novembre 2022 la Tunisia ha richiesto un'ulteriore assistenza macrofinanziaria dell'UE pari a 1,2 miliardi di EUR per sostenere il proprio fabbisogno di finanziamento nel contesto di una lenta ripresa post-pandemia e delle ripercussioni economiche della guerra di aggressione della Russia in Ucraina. La richiesta ha fatto seguito all'accordo tecnico concluso con l'FMI, nell'ottobre 2022, in merito a una nuova "Extended Fund Facility" (di quattro anni, per 1,9 miliardi di USD). Tuttavia l'FMI non ha ancora adottato il programma in quanto servono ulteriori garanzie di finanziamento ed è necessario il completamento di azioni precedenti. A causa dell'aggravarsi della crisi, è in aumento il fabbisogno residuo di finanziamenti esterni della Tunisia e l'attuazione delle riforme per affrontare le vulnerabilità del paese è diventata ancora più urgente. Sulla base di un'attenta valutazione delle condizioni preliminari dell'AMF e del fabbisogno di finanziamenti esterni della Tunisia, la Commissione sta elaborando una proposta relativa a una nuova AMF da adottare nel 2023, dopo l'istituzione del programma dell'FMI.

La Commissione è pronta a esaminare eventuali altre future richieste di AMF e, se del caso, proporrà ai paesi partner ammissibili operazioni di AMF nuove e/o di follow-up.

La tabella 1 riporta una panoramica degli impegni e dei pagamenti delle sovvenzioni AMF e dei versamenti di prestiti AMF per il 2020, 2021, 2022 e 2023 (dati provvisori).

Tabella 1: Impegni e pagamenti per sovvenzioni AMF e versamenti di prestiti AMF nel periodo 2020-2023 (in EUR) ⁽¹⁵⁾

	2020	2021	2022	2023
Stanziamenti di impegno per sovvenzioni in bilancio	20 000 000	227 200	30 114 460	56 710 579
Valutazioni operative, valutazioni ex post	293 900	227 200	114 460	350 000
Altre possibili operazioni di AMF	-	-	30 000 000	45 000 000
Impegni, totale	293 900	227 200	30 114 460	45 350 000
Dotazioni di bilancio non impegnate	19 706 100			Da stabilire
Stanziamenti di pagamento per sovvenzioni in bilancio	27 000 000	362 400	20 868 187	55 350 000
Valutazioni operative, valutazioni ex post	284 600	362 400	-	350 000
AMF Georgia III (completata)	5 000 000	-	-	-
AMF Moldova (completata)	10 000 000	-	-	-
AMF Moldova	-	-	15 000 000	55 000 000
Altre possibili operazioni di AMF	-	-	-	-
Pagamenti, totale	15 284 600	362 400	-	55 350 000
Stanziamenti non utilizzati per pagamenti di sovvenzioni	11 715 400		5 868 187	
Versamenti di prestiti AMF				
AMF Georgia III (completata)	20 000 000	-	-	-
AMF Moldova (completata)	20 000 000	-	-	-
AMF Ucraina IV (completata)	500 000 000	-	-	-
AMF Giordania II (completata)	-	-	-	-
AMF Giordania III (completata)	100 000 000	200 000 000	-	200 000 000
AMF Tunisia II (completata)	-	-	-	-
AMF Moldova	-	-	35 000 000	35 000 000
AMF di emergenza Ucraina	-	-	1 200 000 000	-
AMF eccezionale Ucraina	-	-	6 000 000 000	-
AMF complementare Moldova	-	-	-	140 000 000
AMF+ Ucraina	-	-	-	18 000 000 000
Versamenti di prestiti AMF, totale	640 000 000	200 000 000	7 235 000 000	18 375 000 000
Operazioni di AMF per la COVID-19:				
AMF Georgia (parzialmente erogata)				-
AMF Moldova (completata)	75 000 000	-	-	-
AMF Ucraina (completata)	50 000 000	50 000 000	-	-
AMF Giordania (completata)	600 000 000	600 000 000	-	-
AMF Tunisia (completata)	150 000 000	50 000 000	-	-
AMF Albania (completata)	-	300 000 000	300 000 000	-
AMF Bosnia-Erzegovina (parzialmente erogata)	-	180 000 000	-	-
AMF Kosovo (completata)	-	125 000 000	-	-
AMF Montenegro (completata)	50 000 000	50 000 000	-	-
AMF Macedonia del Nord (completata)	30 000 000	30 000 000	-	-
Versamenti di prestiti AMF per la COVID-19, totale	80 000 000	80 000 000	-	-
Versamenti di tutti i prestiti AMF, totale	1 675 000 000	1 665 000 000	7 535 000 000	18 375 000 000

¹⁵ La tabella non tiene conto di eventuali proposte di nuove operazioni di AMF successive all'aprile 2023.