



Bruxelles, 16.6.2017
COM(2017) 321 final

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

sull'attuazione dell'assistenza macrofinanziaria ai paesi terzi nel 2016

{SWD(2017) 233 final}

INDICE

1. INTRODUZIONE.....	3
2. CONTESTO	4
2.1. Sviluppi nel corso degli ultimi anni	4
2.2. Migliorare il funzionamento dello strumento dell'AMF	4
3. OPERAZIONI DI ASSISTENZA MACROFINANZIARIA NEL 2016.....	5
3.1. Presentazione.....	5
3.2. Operazioni specifiche nei paesi beneficiari nel 2016	7
3.2.1. <i>Georgia</i>	7
3.2.2. <i>Giordania</i>	8
3.2.3. <i>Repubblica del Kirghizistan</i>	9
3.2.4. <i>Moldova</i>	9
3.2.5. <i>Tunisia</i>	10
3.2.6. <i>Ucraina</i>	11
4. GARANTIRE UN USO ADEGUATO DEI FONDI DI AMF: VALUTAZIONI OPERATIVE ED EX POST	12
4.1. Valutazioni operative	12
4.2. Valutazioni ex post.....	12
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 2016

1. INTRODUZIONE

L'assistenza macrofinanziaria (o AMF) è uno strumento finanziario¹ concepito per sopperire al fabbisogno eccezionale di finanziamenti esterni dei paesi vicini all'UE dal punto di vista geografico, economico e politico. Il suo obiettivo è ripristinare la stabilità macroeconomica e finanziaria nei paesi candidati e potenzialmente candidati e nei paesi partecipanti alla politica europea di vicinato, incoraggiando nel contempo l'aggiustamento macroeconomico e le riforme strutturali.

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 nel 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 2016 è stato caratterizzato da progressi nell'attuazione dei vigenti programmi di AMF per la Georgia, la Repubblica del Kirghizistan, la Tunisia e l'Ucraina, anche se una serie di erogazioni hanno dovuto essere rimandate per motivi che esulano dal controllo dell'UE. Inoltre, il perdurare della difficile situazione politica ed economica in alcuni dei paesi del vicinato ha imposto l'approvazione di due operazioni di follow-up in Tunisia e in Giordania, oltre a una nuova operazione in Moldova, proposte dalla Commissione il 13 gennaio 2017. La nuova operazione in Moldova è inclusa nella presente relazione, visto il notevole lavoro preparatorio effettuato nel 2016.

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.

¹ La base giuridica dell'assistenza macrofinanziaria ai paesi terzi diversi dai paesi in via di sviluppo è l'articolo 212 del TFUE.

2. CONTESTO

2.1. Sviluppi nel corso degli ultimi anni

Negli ultimi anni l'AMF è diventata uno strumento sempre più importante fra quelli di cui l'UE dispone per la sua azione esterna. Effettivamente, in un contesto di persistente instabilità macroeconomica e politica nei paesi del vicinato, l'AMF è ampiamente riconosciuta come uno strumento efficace di risposta alle crisi, che consente all'UE di intervenire in modo visibile e flessibile e con una significativa influenza politica. Ciò è confermato dalla richiesta in continua espansione di AMF negli ultimi otto anni e dalla relativa crescita del volume della stessa, passato da impegni per 1,5 miliardi di EUR nel periodo 2000-2008 a 5,1 miliardi di EUR dal 2009.

In seguito a un primo aumento nel numero e nel volume di operazioni dopo la crisi economica e finanziaria mondiale del 2008-2009², dal 2013 in avanti si è registrato un ricorso ancora maggiore all'AMF. Gli sconvolgimenti politici ed economici nei paesi partner arabo-mediterranei hanno portato a un aumento delle richieste di AMF dal 2012, con richieste di aiuto da parte dell'Egitto, della Giordania e della Tunisia. Nel frattempo, 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. Infatti, tra il 2014 e il 2015, sono stati messi a disposizione dell'Ucraina 3,4 miliardi di EUR nell'ambito di tre operazioni di AMF: si tratta della più ingente assistenza finanziaria finora concessa a un paese terzo in un lasso di tempo così ridotto.

2.2. Migliorare il funzionamento dello strumento dell'AMF

Poiché l'instabilità geopolitica ed economica nei paesi del vicinato persiste, è probabile che la necessità di sostegno macrofinanziario da parte dell'UE resterà elevata nei prossimi anni. In questo contesto, come parte della revisione intermedia del quadro finanziario pluriennale 2014-2020, la Commissione ha proposto uno strumento di sostegno macrofinanziario più vigoroso³. Tale proposta, avanzata dalla Commissione il 14 settembre 2016, è volta a migliorare la capacità annuale di prestito dell'AMF dagli attuali 500 milioni di EUR ai 2 000 milioni di EUR, aumentando gli stanziamenti del fondo di garanzia per le azioni esterne⁴.

² Ne sono risultate sei nuove operazioni di AMF a sostegno di Armenia, Bosnia-Erzegovina, Georgia, Moldova, Serbia e Ucraina, per un totale di 1,3 miliardi di EUR.

³ SWD(2016) 299 final.

⁴ Il fondo di garanzia per le azioni esterne sostiene l'esposizione generale dell'UE al rischio d'inadempienza da parte dei paesi che beneficiano delle operazioni di prestito esterne dell'AMF, della BEI e dell'Euratom. È coperto dalla garanzia del bilancio UE ad un tasso del 9% del totale delle passività in essere alla fine di ogni anno, con uno sfasamento temporale di due anni. Per raggiungere una capacità di prestito di 2 000 milioni di EUR all'anno, sarebbe necessario un finanziamento aggiuntivo annuale di 135 milioni di EUR.

Inoltre, 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. L'accelerazione del processo decisionale era uno degli obiettivi principali della proposta di regolamento quadro recante disposizioni generali per l'AMF nei confronti dei paesi terzi, presentata dalla Commissione nel 2011⁵. Tuttavia, la proposta non è stata approvata dal Parlamento europeo e dal Consiglio (i colegislatori) ed è stata successivamente ritirata dalla Commissione. Di conseguenza, le decisioni relative all'AMF continuano a essere adottate nell'ambito della procedura legislativa ordinaria. 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 per l'adozione di decisioni di AMF nell'ambito della procedura legislativa ordinaria resta limitato.

Nella proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2016, relativa alla concessione di ulteriore assistenza macrofinanziaria a favore della Tunisia, la Commissione ha inserito sette modifiche tecniche generali nel testo delle precedenti proposte. I colegislatori hanno accettato cinque delle sette modifiche tecniche, che riguardano i seguenti cinque aspetti specifici di attuazione delle decisioni di AMF da parte della Commissione:

- la scadenza media massima dei prestiti di AMF;
- il rispetto della condizionalità dell'AMF;
- le erogazioni dell'AMF;
- la tutela degli interessi finanziari dell'UE;
- valutazioni operative.

Le modifiche non alterano le caratteristiche principali dello strumento di AMF, ma si basano piuttosto sull'esperienza accumulata dalla Commissione e sono volte, in generale, ad allineare le formulazioni tecniche delle decisioni alla pratica consolidata e concordata della gestione delle operazioni di AMF. Le modifiche mirano inoltre a formulare le disposizioni specifiche in maniera più chiara o in linea con le raccomandazioni specifiche della Corte dei conti. Le discussioni con il Consiglio e il Parlamento hanno condotto a un accordo per introdurre le cinque modifiche nella decisione di AMF per la Giordania, del 14 dicembre 2016⁶, che ora è alla base delle future decisioni di AMF.

La Commissione continuerà 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 2016

3.1. Presentazione

Alla fine del 2016 lo stato di attuazione dei programmi di AMF era il seguente:

⁵ COM(2011) 396 definitivo del 4.7.2011.

⁶ Decisione (UE) 2016/2371 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2016, relativa alla concessione di ulteriore assistenza macrofinanziaria a favore del Regno hascemita di Giordania (GU L 352 del 23.12.2016, p. 18).

- **Georgia:** Nell'agosto 2013 l'UE ha approvato un'operazione di AMF per un importo massimo di 46 milioni di EUR per la Georgia⁷, da erogare in due rate di pari importo di 23 milioni di EUR. La prima rata è stata erogata nel 2015: sovvenzioni per 13 milioni di EUR in gennaio e prestiti per 10 milioni di EUR in aprile. L'erogazione della seconda rata (sovvenzioni per 10 milioni di EUR e prestiti per 13 milioni di EUR) è stata rimandata a causa della mancanza di progressi nell'ambito del programma concordato con l'FMI nel luglio 2014. Con l'approvazione da parte del Consiglio di amministrazione dell'FMI, il 12 aprile 2017, di un nuovo programma di *extended fund facility* da 285 milioni di USD, la Commissione ha provveduto all'erogazione della seconda rata dell'AMF nel maggio 2017.
- **Giordania II:** Il 14 dicembre 2016 i colegislatori hanno adottato una decisione⁸ volta a concedere un'AMF aggiuntiva alla Giordania ("AMF II") per un importo massimo di 200 milioni di EUR, interamente in prestiti, come seguito dell'operazione da 180 milioni di EUR conclusa nel 2015. Secondo i piani l'assistenza sarà erogata in due rate di pari importo durante il 2017.
- **Repubblica del Kirghizistan:** Quest'operazione di AMF, approvata nell'ottobre 2013⁹, si componeva di prestiti per 15 milioni di EUR e sovvenzioni per 15 milioni di EUR. L'operazione si è conclusa nel 2016 in seguito all'erogazione della seconda rata in due soluzioni: sovvenzioni per 5 milioni di EUR nel febbraio 2016 e prestiti per 10 milioni di EUR nell'aprile 2016.
- **Tunisia I e II:** Nel dicembre 2013 la Commissione ha presentato una proposta volta a fornire un'AMF alla Tunisia ("AMF I") per un importo massimo di 250 milioni di EUR in prestiti. Tuttavia, i co-legislatori hanno modificato la proposta, aumentando l'importo dell'assistenza a 300 milioni di EUR, e hanno adottato la decisione nel maggio 2014¹⁰. In seguito all'erogazione, nel 2015, delle prime due rate del valore di 100 milioni di EUR ciascuna, i ritardi da parte delle autorità tunisine nell'attuazione delle misure politiche concordate hanno impedito all'UE di erogare la terza e ultima rata del programma nel 2016, come inizialmente pianificato. Il 6 luglio 2016 l'UE ha approvato un'AMF aggiuntiva per la Tunisia per un importo massimo di 500 milioni di EUR sotto forma di prestiti¹¹. In seguito al sostegno degli Stati membri, il memorandum d'intesa e l'accordo per lo strumento di prestito sono stati firmati il 27 aprile 2017.
- **Ucraina III:** Questa è la terza operazione destinata all'Ucraina dal 2014 e per un importo massimo di 1,8 miliardi di EUR in prestiti. È stata approvata dai co-legislatori nell'aprile 2015. Insieme alle due operazioni attuate tra il

⁷ Decisione n. 778/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 agosto 2013, relativa alla concessione di ulteriore assistenza macro-finanziaria alla Georgia (GU L 218 del 14.8.2013, pag. 15).

⁸ Decisione (UE) 2016/2371 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2016, relativa alla concessione di ulteriore assistenza macrofinanziaria a favore del Regno hascemita di Giordania (GU L 352 del 23.12.2016, p. 18).

⁹ Decisione n. 1025/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2013, relativa alla concessione di assistenza macro-finanziaria alla Repubblica del Kirghizistan (GU L 283 del 14.8.2013, pag. 1).

¹⁰ Decisione n. 534/2014/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, relativa alla concessione di assistenza macrofinanziaria alla Repubblica tunisina (GU L 151 del 21.5.2014, pag. 9).

¹¹ Decisione (UE) 2016/1112 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 luglio 2016, relativa alla concessione di assistenza macrofinanziaria supplementare alla Tunisia (GU L 186 del 9.7.2016, pag. 1).

maggio 2014 e l'aprile 2015¹², la terza operazione di AMF ha portato a 3,4 miliardi di EUR il totale di AMF concessa dall'UE all'Ucraina dallo scoppio della crisi. In seguito all'erogazione della prima rata (600 milioni di EUR) nel luglio 2015, la seconda rata di 600 milioni di EUR dell'operazione è rimasta a lungo in sospeso a causa dei progressi insufficienti in una serie di misure di riforma concordate. Tuttavia, è stata erogata nell'aprile 2017 in risposta alle misure adottate dalle autorità alla fine del 2016 e all'inizio del 2017 per affrontare alcune questioni irrisolte e all'attuazione nel complesso soddisfacente del programma di AMF da parte dell'Ucraina. Si prevede che la terza rata di 600 milioni di EUR sarà messa a disposizione durante il 2017.

Inoltre, in seguito alla richiesta della **Repubblica di Moldova**, il 13 gennaio 2017 la Commissione ha adottato una proposta di programma di AMF per un importo massimo di 100 milioni di EUR a sostegno del paese, il quale si trova a dover far fronte a condizioni economiche e finanziarie sempre più difficili. La proposta di AMF dell'UE, che dovrebbe essere adottata dal Parlamento europeo e dal Consiglio a metà 2017, si compone di sovvenzioni per 40 milioni di EUR e prestiti per 60 milioni di EUR, da erogare in tre rate nel periodo 2017-2018. L'erogazione è strettamente subordinata ai progressi che la Moldova farà nell'ambito del programma dell'FMI e all'attuazione della condizionalità politica specifica da concordare con l'UE in un memorandum d'intesa.

3.2. Operazioni specifiche nei paesi beneficiari nel 2016

3.2.1. Georgia

Nell'agosto 2013 l'UE ha adottato un programma di AMF per la Georgia per un importo massimo di 46 milioni di EUR, metà in sovvenzioni e metà in prestiti, da concedere in due rate di pari importo. Dopo la conclusione, nel luglio 2014, di un accordo *stand-by* da 154 milioni di USD tra la Georgia e l'FMI, nel dicembre 2014 il memorandum d'intesa, l'accordo di prestito e l'accordo di sovvenzione sono stati firmati e, ove necessario, ratificati dal parlamento georgiano.

La prima rata dell'AMF è stata erogata nel gennaio 2015 (sovvenzioni per 13 milioni di EUR) e nell'aprile 2015 (prestiti per 10 milioni di EUR) sulla base dei buoni risultati conseguiti dalla Georgia nell'ambito del programma dell'FMI. Le autorità georgiane hanno attuato tutte le misure politiche evidenziate nel memorandum d'intesa pertinenti ai fini del pagamento della seconda rata di 10 milioni di EUR in sovvenzioni e 13 milioni di EUR in prestiti, ma l'erogazione è stata rimandata a causa di problemi nell'attuazione del programma dell'FMI. Tuttavia, il 12 aprile 2017 il Consiglio di amministrazione dell'FMI ha approvato un nuovo accordo di *extended fund facility* da 285 milioni di USD per la Georgia. Di conseguenza, la Commissione ha deciso di procedere con l'erogazione della seconda rata dell'AMF nel maggio 2017. Le autorità hanno inoltre espresso interesse per una possibile operazione di follow-up dell'AMF volta a integrare lo strumento dell'FMI.

Nel 2016 la Georgia ha continuato a dover far fronte al deterioramento del contesto esterno che, a causa della riduzione delle esportazioni e delle rimesse, ha contribuito a una crescita del PIL relativamente debole stimata al 2,7%. In questo contesto, il disavanzo di bilancio della Georgia si è ampliato, a causa sia delle rimesse più basse del

¹² Decisione (UE) 2015/601 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 aprile 2015, relativa alla concessione di assistenza macrofinanziaria a favore dell'Ucraina (GU L 100 del 15.4.2015, pag. 1).

previsto sia dell'aumento della spesa prima delle elezioni parlamentari dell'ottobre 2016. Il lari si è svalutato fortemente negli ultimi due anni, perdendo il 50% del suo valore rispetto al dollaro tra il novembre 2014 e il dicembre 2016. Le vulnerabilità esterne sono aumentate e si stima che il disavanzo delle partite correnti abbia raggiunto il 13,3% del PIL alla fine del 2016, mentre il debito esterno è stimato al 108% del PIL. Con l'80% del debito pubblico espresso in valuta estera, la svalutazione del lari ha provocato inoltre un innalzamento del rapporto debito pubblico-PIL, benché il debito pubblico sia rimasto sostanzialmente inalterato in dollari USA. Alla fine del dicembre 2016 il livello delle riserve in valuta estera era relativamente stabile a 2,8 miliardi di USD (in aumento rispetto ai 2,7 miliardi di USD del dicembre 2014) e copriva circa quattro mesi delle importazioni previste per il 2017. Il sistema bancario della Georgia resta nel complesso solido e ben capitalizzato, soprattutto grazie all'attenta supervisione e regolamentazione condotta dalla banca centrale.

3.2.2. Giordania

All'aggravarsi dell'instabilità regionale, con ripercussioni negative per l'economia, il 3 marzo 2016 le autorità giordane hanno richiesto un secondo programma di AMF. In linea con l'impegno di stanziamento di 2,4 miliardi di EUR assunto in occasione della conferenza tenutasi a Londra il 4 febbraio 2016 sul sostegno alla Siria e alla regione, il 29 giugno 2016 la Commissione ha adottato una proposta di decisione relativa a una seconda operazione di AMF per la Giordania per 200 milioni di EUR in prestiti. Si prevede che l'assistenza sarà erogata in due rate di pari importo nel 2017. Il nuovo programma di AMF, approvato il 14 dicembre 2016, segue la positiva attuazione della prima operazione di AMF da 180 milioni di EUR in prestiti, erogata completamente nel 2015. Sono stati osservati alcuni ritardi nell'attuazione del programma triennale dell'FMI da 723 milioni di USD nell'ambito dell'*extended fund facility* approvato nell'agosto 2016, soprattutto per quanto riguarda la riforma fiscale.

Nel 2016, sulla scia dei conflitti in corso in Iraq e in Siria, secondo le stime la crescita del PIL della Giordania è rallentata al 2,1% dal 2,4% del 2015. Il tasso di disoccupazione è salito al 15,3% nel 2016 rispetto al 13,1% del 2015. Grazie al forte calo dei prezzi del carburante e dei trasporti, l'inflazione è scesa dello 0,8% nel 2016, continuando la tendenza negativa iniziata nel 2015.

Nonostante il rallentamento dell'economia, si stima che il disavanzo di bilancio complessivo sia sceso intorno al 3,6% del PIL nel 2016 rispetto al 5,4% del 2015. Il debito pubblico lordo della Giordania è aumentato nel novembre 2016 al 95,6% del PIL rispetto al 93,4% del PIL alla fine del 2015. Tuttavia, la dinamica del debito pubblico è giudicata sostenibile dall'FMI, se il paese proseguirà nel risanamento del bilancio a medio termine e se sarà sostenuto dalla comunità internazionale. Si stima che il disavanzo delle partite correnti (escludendo le sovvenzioni) sia cresciuto al 12,6% del PIL nel 2016, rispetto al 12% del PIL nel 2015. Nel dicembre 2016 le riserve internazionali nette in valuta estera si attestavano sui 12,8 miliardi di USD, pari a 7,2 mesi di importazioni previste.

Una dichiarazione congiunta adottata dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione nel quadro dell'adozione della decisione che approva la seconda operazione di AMF impegnava la Commissione a presentare una proposta, se del caso, per una terza operazione di AMF di importo maggiore dopo la conclusione positiva della seconda AMF e purché fossero soddisfatte le normali precondizioni per questo tipo di assistenza, compresa una valutazione aggiornata da parte della Commissione delle esigenze di finanziamento esterno della Giordania.

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 massimo di 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 è stata effettuata a titolo eccezionale, in quanto la Repubblica del Kirghizistan si trova al di fuori del normale ambito geografico dell'AMF. Tuttavia, era giustificata dal forte slancio di riforma politica ed economica a favore della democrazia in atto nel paese e dall'importanza economica e politica della regione per l'UE. La prima rata è stata erogata nel 2015 e consisteva in 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 rispetto al rallentamento della regione e soprattutto alla recessione della Russia, iniziata nel 2014. Dopo essere cresciuto del 3,6% nel 2014 e del 3,5% nel 2015, il PIL kirghiso è aumentato del 3,8% nel 2016 grazie ai validi risultati conseguiti nel settore agricolo e dei servizi. Nel 2016 il disavanzo di bilancio ha raggiunto il 4,5% del PIL rispetto al 7,9% del PIL del 2015, grazie alla riduzione della spesa e al rinvio del completamento di alcuni progetti di investimento. L'impatto dell'apprezzamento del som nel 2016 (13% rispetto al dollaro) sui prezzi delle importazioni e le parziali ripercussioni sui prezzi interni è stato potenziato da un rigido orientamento della politica monetaria e dall'impatto delle maggiori rimesse in entrata sui consumi delle famiglie. Ciò ha avuto un effetto positivo sull'inflazione, che è scesa a -0,4% nel 2016.

Tuttavia, la situazione della bilancia dei pagamenti del paese resta delicata, con un disavanzo delle partite correnti strutturalmente ampio, il cui miglioramento solo marginale è stimato al 9,6% del PIL nel 2016 rispetto al 10,9% del PIL del 2015. Le riserve totali internazionali si sono attestate a 1,97 miliardi di USD alla fine del 2016, ovvero 3,8 mesi di importazioni previste.

3.2.4. *Moldova*

Negli ultimi anni la Repubblica di Moldova ha affrontato un periodo difficile dal punto di vista sia economico che politico. Nel novembre 2014 è scoppiato un grosso scandalo di frodi bancarie, che ha messo in luce gravi problemi di *governance* accompagnati da instabilità politica. Questi sviluppi hanno portato inoltre a un rallentamento della crescita economica e alla sospensione del sostegno al bilancio garantito dai partner internazionali della Moldova.

Il paese è entrato in recessione nel 2015, con una diminuzione del PIL dello 0,5%. Nel 2016 il PIL è cresciuto del 2% circa, principalmente grazie a un aumento dell'attività agricola. L'inflazione dei prezzi al consumo registrava una tendenza al ribasso, raggiungendo il 2,4% alla fine del 2016 rispetto al 13,5% del 2015.

Il governo è soggetto a notevoli pressioni di bilancio, a causa delle minori entrate di bilancio e dell'interruzione del sostegno al bilancio da parte dei donatori. Questi fattori hanno contribuito all'aumento del disavanzo di bilancio al 3,2% del PIL. Il debito pubblico ha raggiunto il 45,7% del PIL nel 2016, come conseguenza dei prestiti di emergenza garantiti dallo Stato emessi dalla banca centrale alle tre banche in liquidazione nel 2015. In conseguenza della crisi del settore bancario, le riserve internazionali sono scese del 35% tra il settembre 2014 e il febbraio 2015 a 1,7 miliardi di USD, ovvero circa 4,3 mesi di importazioni. Da allora, riflettendo la stabilizzazione e la ripresa sul mercato valutario, la banca centrale ha accumulato 2,1 miliardi di USD di valuta estera fino al dicembre 2016, che si stima corrispondano a 5,1 mesi di importazioni previste.

In questo contesto, nel luglio 2016 le autorità hanno infine raggiunto un accordo con l'FMI per un programma sostenuto da un accordo triennale di *extended credit facility* ed *extended fund facility* del valore di 179 milioni di USD. L'accordo è stato approvato dal Consiglio dell'FMI il 7 novembre 2016 e la prima revisione del programma è stata conclusa il 28 aprile 2017.

In seguito alla richiesta del governo moldavo e nel contesto degli sviluppi politici ed economici summenzionati, il 13 gennaio 2017 la Commissione ha presentato al Parlamento europeo e al Consiglio una proposta di decisione sulla concessione di AMF alla Repubblica di Moldova per un importo massimo di 100 milioni di EUR, di cui 60 milioni di EUR in prestiti e 40 milioni di EUR in sovvenzioni. La somma proposta è giustificata sulla base di una valutazione delle esigenze di finanziamento esterno del paese, della dimensione del programma dell'FMI, di considerazioni di ripartizione degli oneri e dello spazio di manovra disponibile nel bilancio dell'UE. L'elemento di sovvenzione è giustificato dal basso livello di sviluppo economico della Moldova e dall'idoneità a ricevere finanziamenti da parte dell'FMI e della Banca mondiale.

3.2.5. Tunisia

Nel maggio 2016 la Tunisia e l'FMI hanno concluso un accordo di *extended fund facility* da 2,9 miliardi di USD con scadenza nel maggio 2020, volto a sostenere il programma economico quinquennale del paese per il periodo 2016-2020. L'*extended fund facility* fa seguito a un accordo *stand-by* di 24 mesi dell'FMI che ammontava a 1,75 miliardi di USD, approvato dall'FMI nel giugno 2013 e concluso nel dicembre 2015. La Tunisia ha ottenuto un'AMF integrativa dall'UE per un importo di 300 milioni di EUR in prestiti. Quest'operazione è stata approvata nel maggio 2014 e parzialmente erogata (prime due rate, per un totale di 200 milioni di EUR) nel corso del 2015. L'erogazione dell'ultima rata da 100 milioni di EUR di quest'operazione è stata rimandata a causa dei progressi insufficienti nell'attuazione di alcune misure politiche concordate e delle difficoltà con il programma dell'FMI. Alla luce delle persistenti difficoltà economiche, aggravate dagli attacchi terroristici del 2015 e dall'instabilità dell'intera regione, il 6 luglio 2016 è stata approvata dai legislatori un'AMF aggiuntiva per la Tunisia per un importo massimo di 500 milioni di EUR in prestiti. In seguito alla conclusione dei negoziati tra la Commissione e le autorità tunisine nel dicembre 2016, il 27 aprile 2017 sono stati firmati il memorandum d'intesa e l'accordo per lo strumento di prestito.

Si stima che il tasso di crescita del PIL della Tunisia nel 2016 abbia raggiunto l'1,1%, una leggera accelerazione rispetto allo 0,8% registrato nel 2015. Il tasso di disoccupazione rimane al 15,5%. Nel 2016 l'inflazione si è attestata in media intorno al 3,7%, in diminuzione rispetto al 5% del 2015, e si prevede che raggiunga una media di 3,9% nel 2017.

Per quanto riguarda le finanze pubbliche, si stima che il disavanzo di bilancio abbia raggiunto il 6% del PIL nel 2016 (rispetto al 4,6% concordato nell'ambito del programma dell'FMI). Ciò è dovuto a un insieme di fattori, tra cui un gettito fiscale inferiore al previsto, spesa per il servizio del debito più elevata (in parte a causa dalla svalutazione del dinaro tunisino) e maggiore spesa salariale nel settore pubblico. Il debito delle amministrazioni centrali ha continuato ad aumentare, raggiungendo il 63% del PIL nel 2016, in crescita rispetto al 55% del PIL del 2015. Inoltre, è previsto che nei prossimi due anni la Tunisia rimborsi un importo notevolmente più consistente del proprio debito pubblico.

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 del 9% del PIL nel 2016. Si stima che le riserve siano prossime ai 6,1 miliardi di USD, ovvero 4,3 mesi di importazioni.

3.2.6. *Ucraina*

In risposta al rapido deterioramento della situazione economica dell'Ucraina e alla debole posizione della bilancia dei pagamenti, nel gennaio 2015 la Commissione ha proposto una nuova operazione di AMF per un importo massimo di 1,8 miliardi di EUR sotto forma di prestiti, da erogare in tre rate di 600 milioni di EUR ciascuna. La prima rata nell'ambito della nuova operazione ("AMF III") è stata erogata nel luglio 2015¹³. Nel 2016 la Commissione non ha erogato alcuna rata nell'ambito dell'operazione di AMF, a causa dei progressi insufficienti da parte delle autorità ucraine nell'attuazione di alcune delle riforme politiche specificate nel memorandum d'intesa. Tuttavia, la Commissione ha erogato la seconda rata di 600 milioni di EUR nell'aprile 2017, in risposta alle misure adottate dalle autorità alla fine del 2016 e all'inizio del 2017 per affrontare alcune questioni irrisolte e all'attuazione nel complesso soddisfacente da parte del paese del programma di AMF. In linea di principio l'Ucraina può ancora accedere ad altri 600 milioni di EUR dell'AMF III, ma quest'assistenza è subordinata all'attuazione positiva da parte dell'Ucraina delle misure politiche previste dal memorandum d'intesa e a progressi costanti nell'ambito del programma dell'FMI, un *extended fund facility* quadriennale da circa 17,5 miliardi di USD approvato nel marzo 2015. La più recente erogazione di una rata da un miliardo di USD nell'ambito del programma dell'FMI è avvenuta nell'aprile 2017, portando il totale delle erogazioni a 8,5 miliardi di USD dal 2015.

Nel 2016 l'economia ucraina si è stabilizzata, grazie a una vigorosa risposta politica volta ad affrontare gli squilibri di lungo periodo e grazie al costante sostegno internazionale, sia finanziario che tecnico, che ha contribuito a tenere sotto controllo la crisi di fiducia. Di conseguenza, l'economia è cresciuta in termini reali per la prima volta in quattro anni. La crescita del PIL è stata del 2,3%, beneficiando della crescente domanda delle famiglie e di una ripresa delle attività di investimento.

La stabilizzazione economica si è riflessa inoltre in un notevole rallentamento dell'inflazione (12,4% alla fine del 2016, in calo rispetto al 43,4% alla fine del 2015) e in una minore volatilità sul mercato valutario. In conseguenza della prudente politica fiscale, il disavanzo pubblico consolidato è stato del 2,3% del PIL nel 2016, ben al di

¹³ 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 attuati nel 2014 e all'inizio del 2015.

sotto dell'obiettivo iniziale di 3,7%. Il risanamento di bilancio, di pari passo con l'eliminazione del deficit operativo della società Naftogaz, ha svolto un ruolo importante nel contenere l'aumento del rapporto debito-PIL, attestatosi all'81% alla fine del 2016, in leggero aumento rispetto al 79,1% dell'anno precedente. Ciò è stato ottenuto nonostante i costi associati alla nazionalizzazione di PrivatBank, il maggiore istituto di credito commerciale.

La ripresa delle attività di investimento nel 2016 ha contribuito ad ampliare il disavanzo delle partite correnti al 4,1% del PIL. Un altro fattore è stato lo scarso rendimento delle esportazioni a causa dei prezzi bassi delle materie prime e di ostacoli aggiuntivi agli scambi imposti dalla Russia, sotto forma di un divieto di transito sulle esportazioni verso l'Asia centrale. Il divario della bilancia delle partite correnti, tuttavia, è rimasto inferiore al picco di 8,7% del PIL del 2013 ed è stato interamente coperto dalle entrate di capitali. Anche se rimasta al di sotto delle aspettative nel 2016, l'assistenza finanziaria ha comunque continuato a sostenere le riserve internazionali, che hanno raggiunto i 15,5 miliardi di USD alla fine del 2016, ovvero 3,5 mesi di importazioni previste per il prossimo anno.

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 2016 la Commissione ha effettuato valutazioni operative in Moldova e in Giordania in preparazione per le nuove operazioni di AMF in questi paesi. Le valutazioni sono state concluse rispettivamente nel febbraio e nel settembre 2016. Entrambe hanno concluso che le procedure nei due paesi fornivano garanzie sufficienti per proseguire con le operazioni di AMF previste.

4.2. Valutazioni ex post

In linea con il regolamento finanziario dell'Unione europea, la Commissione effettua valutazioni *ex post*¹⁴ dopo la conclusione dei programmi di AMF per esaminarne l'impatto. I principali obiettivi sono i seguenti:

- i. esaminare l'impatto sull'economia del paese beneficiario, in particolare sulla sostenibilità della sua posizione esterna;

¹⁴ 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.

- ii. determinare il valore aggiunto dell'intervento dell'UE.

Le valutazioni *ex post* per le operazioni AMF I e AMF II per l'Ucraina e per l'operazione AMF I per la Giordania sono state avviate alla fine del 2016 e dovrebbero essere concluse nel 2017.

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

Il programma di operazioni di AMF per il 2017 è il seguente:

- i. attuazione delle operazioni di AMF in corso, come descritto sopra. Queste comprendono l'erogazione delle ultime rate relative all'operazione in Georgia e alla prima operazione in Tunisia, delle ultime due rate per la terza operazione in Ucraina e di tutte le rate per le operazioni di follow-up in Tunisia e in Giordania;
- ii. approvazione e attuazione dell'operazione in Moldova, con l'erogazione prevista delle prime due rate dell'assistenza;
- iii. approvazione di eventuali nuovi programmi, sulla base delle richieste finora pervenute da Armenia, Georgia ed Egitto, e dell'eventuale operazione di follow-up in Giordania.

Tale programma di operazioni di AMF per il 2017 porterà le erogazioni annuali di AMF a 1,9 miliardi di EUR. Ciò riflette il peso e l'importanza crescenti dello strumento di AMF, ma è anche dovuto in parte al rinvio di una serie di erogazioni inizialmente programmate per il 2016. Questo rinvio delle erogazioni è dovuto a vari motivi, ma ha a che fare principalmente con ritardi nell'attuazione da parte delle autorità nazionali delle misure politiche concordate, ritardi nei negoziati dei memorandum d'intesa o difficoltà con i relativi programmi dell'FMI.

La tabella qui di seguito riporta una panoramica degli impegni e dei pagamenti delle sovvenzioni AMF per il 2015, il 2016 e il 2017 (dati provvisori). Le previsioni per il 2017 hanno natura preliminare e includono solo le operazioni di AMF per le quali la decisione è stata adottata dai legislatori o proposta dalla Commissione europea.

Oltre alle operazioni di AMF in corso o in preparazione, finora sono pervenute anche le richieste di sostegno macrofinanziario dell'UE di Armenia, Georgia ed Egitto:

- nel febbraio 2014 la Commissione ha ricevuto la richiesta di AMF dell'**Armenia**. La situazione della bilancia dei pagamenti del paese, tuttavia, non è stata ritenuta sufficientemente critica da giustificare una proposta di AMF da parte della Commissione, nonostante l'approvazione di un accordo di finanziamento con l'FMI. La Commissione continua comunque a monitorare la situazione economica e finanziaria dell'Armenia. Poiché nel 2017 scadrà il programma di *extended fund facility* dell'FMI, eventuali nuove considerazioni dipenderanno anche dall'avvio di un nuovo programma dell'FMI;
- nel febbraio 2017 le autorità georgiane hanno espresso interesse per un'operazione di follow-up dell'AMF. Poiché il nuovo programma dell'FMI è stato debitamente approvato dal consiglio di amministrazione, la Commissione è disponibile a considerare un'ulteriore operazione di AMF per la **Georgia** sulla base delle esigenze di finanziamento esterno del paese;

- nel novembre 2012 l'**Egitto** aveva rinnovato la 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. La proposta di AMF è stata tuttavia sospesa in attesa della conclusione di un programma dell'FMI per l'Egitto e in risposta agli sviluppi politici osservati nel paese dal luglio 2013. Nel novembre 2016 il consiglio di amministrazione dell'FMI ha approvato un programma triennale nell'ambito dell'*extended fund facility* da circa 12 miliardi di USD. Per il primo anno del programma, il divario di finanziamento è stato chiuso con i contributi dell'FMI e di altre donazioni multilaterali e bilaterali. Tuttavia, se vi saranno ulteriori esigenze di finanziamento, non si può escludere che all'UE verrà chiesto di prendere in considerazione un'operazione di AMF per l'Egitto.

Impegni e pagamenti per sovvenzioni AMF, versamenti di prestiti AMF nel periodo 2015-2017 (in EUR)

	2015	2016	2017 (provvisori)
Stanziamenti di impegno per sovvenzioni in bilancio	77 995 000	79 669 000	45 828 000
Valutazioni operative, studi PEFA, valutazioni <i>ex post</i> AMF Repubblica del Kirghizistan (decisione adottata) AMF Georgia (decisione adottata) AMF Moldova (proposta adottata)* Altre possibili operazioni di AMF	62 900	331 822	400 000
Impegni, totale	62 900	331 822	40 400 000
Dotazioni di bilancio non impegnate	77 932 100	79 337 178	5 428 000
Stanziamenti di pagamento per sovvenzioni in bilancio	74 218 061	79 669 000	45 828 000
Valutazioni operative, studi PEFA, valutazioni <i>ex post</i> AMF Repubblica del Kirghizistan (decisione adottata) AMF Georgia (decisione adottata) AMF Moldova (proposta adottata)* Altre possibili operazioni di AMF	29 806	131 195	260 736
	10 000 000	5 000 000	
	13 000 000		10 000 000
			20 000 000
			da definire
Pagamenti, totale	23 029 806	5 131 195	30 260 736
Stanziamenti non utilizzati per pagamenti di sovvenzioni	51 188 255	74 537 805	15 567 264
Versamenti di prestiti AMF	-	-	-
AMF Ucraina I (decisione adottata)	250 000 000		
AMF Ucraina II (decisione adottata)			
AMF Georgia (decisione adottata)	10 000 000		13 000 000
AMF Giordania I (decisione adottata)	180 000 000		
AMF Tunisia I (decisione adottata)	200 000 000		100 000 000
AMF Repubblica del Kirghizistan (decisione adottata)	5 000 000	10 000 000	
AMF Ucraina III (decisione adottata)	600 000 000		1 200 000 000
AMF Tunisia II (decisione adottata)			350 000 000
AMF Giordania I (decisione adottata)			200 000 000
AMF Moldova (proposta adottata)*			40 000 000
Altre possibili operazioni di AMF			da definire
Versamenti di prestiti AMF, totale	1 245 000 000	10 000 000	1 903 000 000

* L'operazione dovrebbe essere approvata nel corso del 2017. Solo due delle tre rate devono essere erogate nel 2017. L'erogazione dell'ultima rata è prevista per il 2018.