



Bruxelles, 11.6.2015
COM(2015) 290 final

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

sull'attuazione dell'assistenza macrofinanziaria ai paesi terzi nel 2014

{SWD(2015) 115 final}

INDICE

| | |
|--|-----------|
| 1. INTRODUZIONE | 3 |
| 2. CONTESTO..... | 3 |
| 2.1. Sviluppi nel corso degli ultimi anni | 3 |
| 2.2. Regolamento quadro per l'AMF | 4 |
| 3. OPERAZIONI DI ASSISTENZA MACROFINANZIARIA NEL 2014..... | 6 |
| 3.1. Presentazione..... | 6 |
| 3.2. Operazioni specifiche nei paesi beneficiari nel 2014 | 7 |
| 3.2.1. <i>Georgia</i> | 7 |
| 3.2.3. <i>Repubblica del Kirghizistan</i> | 8 |
| 3.2.4. <i>Tunisia</i> | 9 |
| 3.2.5. <i>Ucraina</i> | 10 |
| 4. GARANTIRE UN USO ADEGUATO DEI FONDI DI AMF: VALUTAZIONI OPERATIVE ED <i>EX POST</i> | 11 |
| 4.1. Valutazioni operative | 11 |
| 4.2. Valutazioni ex post..... | 11 |
| 5. RICHIESTE DI ASSISTENZA E FUTURE PROPOSTE DELLA COMMISSIONE — SITUAZIONE DI BILANCIO | 12 |

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

sull'attuazione dell'assistenza macrofinanziaria ai paesi terzi nel 2014

1. INTRODUZIONE

L'assistenza macrofinanziaria (o AMF) è uno strumento finanziario concepito per sopperire al fabbisogno eccezionale di finanziamenti esterni dei paesi vicini all'UE dal punto di vista geografico, economico e politico. Il suo obiettivo è rafforzare la stabilità macroeconomica e finanziaria nei paesi candidati e potenzialmente candidati e nei paesi partecipanti alla politica europea di vicinato, incoraggiando nel contempo l'attuazione di adeguate riforme strutturali. Essa integra un programma di aggiustamento e di riforme concordato con il Fondo monetario internazionale (FMI) ed è subordinata alla sua esistenza. L'AMF è uno strumento di sostegno alla bilancia dei pagamenti e 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.

Il 2014 è stato caratterizzato da progressi nell'attuazione di varie operazioni di AMF che erano state precedentemente rinviate (per la Georgia, la Giordania, la Repubblica del Kirghizistan e la Tunisia) e dal rapido deterioramento della situazione politica ed economica in Ucraina, che ha determinato una serie di operazioni di AMF su larga scala.

La presente relazione annuale è stata elaborata in conformità degli obblighi di informazione che incombono alla Commissione ai sensi delle varie decisioni del Consiglio e delle decisioni congiunte del Parlamento europeo e del Consiglio in merito alle operazioni di AMF. È accompagnata da un documento di lavoro dei servizi della Commissione che contiene sia informazioni più dettagliate relative al contesto macroeconomico e all'attuazione delle singole operazioni di AMF sia un'analisi al riguardo.

2. CONTESTO

2.1. Sviluppi nel corso degli ultimi anni

La crisi economica e finanziaria mondiale del 2008-2009, che ha colpito profondamente le economie emergenti dei paesi vicini all'Unione europea, ha comportato un forte aumento delle richieste di aiuto finanziario rivolte all'UE, anche sotto forma di AMF. Alla fine del 2009 il consiglio dei ministri ha adottato quattro programmi di AMF per fornire sostegno all'Armenia, alla Bosnia-Erzegovina, alla Georgia e alla Serbia. Sempre nel 2009 la precedente operazione di AMF approvata a favore del Kosovo¹ è stata prorogata di un anno. Nel 2010 altri due programmi, a favore dell'Ucraina e della

¹ Tale designazione non pregiudica le posizioni riguardo allo status ed è in linea con la risoluzione 1244 del Consiglio di sicurezza dell'ONU e con il parere della Corte internazionale di giustizia sulla dichiarazione di indipendenza del Kosovo.

Repubblica moldova, sono stati approvati, questa volta – a seguito dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona – congiuntamente dai colegislatori dell'Unione europea, ossia il Consiglio e il Parlamento. Le operazioni per la Georgia e il Kosovo sono state completate nel 2010. Nel 2011, nel 2012 e nel 2013 la Commissione ha completato l'attuazione dei programmi di AMF per l'Armenia, la Bosnia-Erzegovina, la Repubblica moldova e la Serbia.

Nel 2010 e agli inizi del 2011 la situazione economica generale è nettamente migliorata e la pressione sulla bilancia dei pagamenti dei paesi ammissibili all'AMF si è quindi leggermente attenuata. Ciò ha determinato un calo del numero di nuove operazioni di AMF proposte o approvate: la Commissione ha proposto soltanto due operazioni (per la Georgia e per la Repubblica del Kirghizistan, entrambe del 2011). Questa netta diminuzione delle nuove operazioni di AMF approvate è imputabile anche a ritardi nel processo legislativo, dovuti a divergenze tra i colegislatori in merito alle modalità di applicazione del nuovo regolamento sulla procedura di comitato alle decisioni di AMF. La questione è stata risolta nel 2013².

A partire dalla seconda metà del 2011 le condizioni di finanziamento dei mercati mondiali dei capitali hanno subito un forte peggioramento, che riflette in parte gli effetti della crisi del debito sovrano nella zona euro. Inoltre la primavera araba e i conseguenti sconvolgimenti politici ed economici nei paesi partner arabo-mediterranei hanno messo sotto ulteriore pressione i bilanci e le posizioni finanziarie esterne di tali paesi. Questi sviluppi hanno portato a un aumento delle richieste di AMF nel 2012 e nel 2013, con richieste di aiuto da parte dell'Egitto, della Giordania e della Tunisia. Nel dicembre 2013 e nel maggio 2014 i colegislatori hanno adottato decisioni di erogazione di un'AMF alla Giordania e alla Tunisia. La proposta di decisione di erogazione di AMF all'Egitto è invece stata sospesa, in attesa della conclusione di un programma di finanziamento dell'FMI tra Egitto e FMI ed anche in risposta agli sviluppi politici nel paese.

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 sotto forma di prestiti. A seguito della ratifica, da parte del parlamento ucraino, dei documenti relativi all'AMF, è iniziata l'erogazione dei fondi nel quadro delle due decisioni adottate nel 2002 e nel 2010. Inoltre il Consiglio ha approvato una nuova operazione di AMF per l'Ucraina nell'aprile 2014 nell'ambito della procedura d'urgenza (articolo 213 del TFUE), la cui erogazione è avvenuta nel 2014.

2.2. Regolamento quadro per l'AMF

Già nel 2003 il Parlamento europeo aveva ravvisato nel lungo processo decisionale una delle principali lacune dello strumento dell'AMF. Nel sistema vigente all'epoca, le decisioni sulle singole operazioni di AMF erano adottate caso per caso dal Consiglio, previa consultazione del Parlamento. Dall'entrata in vigore del trattato di Lisbona il 1° dicembre 2009, le decisioni legislative sulle singole operazioni di AMF sono adottate dal Parlamento e dal Consiglio nel quadro della procedura legislativa ordinaria

² Per maggiori dettagli, si vedano le relazioni della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attuazione dell'assistenza macrofinanziaria ai paesi terzi nel 2012 (COM(2013) 426) e nel 2013 (COM(2014) 372).

(codecisione); ciò si traduce in un processo decisionale ancor più lungo. Tuttavia, come evidenziato dalla crisi finanziaria e del debito sovrano, per gestire efficacemente le situazioni di emergenza macroeconomica e finanziaria è necessario uno strumento di risposta alla crisi che possa essere attivato in maniera rapida ed efficiente.

Rispondendo alla necessità di accelerare il processo decisionale e di snellire lo strumento dell'AMF, il 4 luglio 2011 la Commissione ha presentato una proposta di regolamento quadro che stabilisce le disposizioni generali relative all'AMF ai paesi terzi³. I principali obiettivi della proposta erano i seguenti: (i) rendere più efficace l'AMF grazie ad un processo decisionale più rapido ed efficiente; (ii) allineare tale processo con quello previsto per altri strumenti di finanziamento, soprattutto inerenti alle relazioni esterne; (iii) formalizzare, chiarire e semplificare le regole che disciplinano l'AMF.

La proposta è stata ampiamente discussa con il Parlamento e il Consiglio. La Commissione ha ritenuto che la sua proposta fosse stata snaturata durante il lungo iter legislativo e che, se adottato, il regolamento quadro per l'AMF avrebbe costituito una grave violazione dell'equilibrio interistituzionale, in particolare in quanto avrebbe limitato il diritto d'iniziativa legislativa della Commissione⁴. Pertanto l'8 maggio 2013 la Commissione ha deciso di ritirare la proposta.

A seguito del ritiro della proposta della Commissione, il 18 luglio 2013, conformemente all'articolo 263 del TFUE, il Consiglio ha proposto alla Corte di giustizia un ricorso di annullamento contro il ritiro della Commissione⁵. Nella sua sentenza del 14 aprile 2015 la Corte di giustizia ha respinto l'azione del Consiglio ritenendo giustificato il ritiro della proposta da parte della Commissione. La Corte ha inoltre confermato che la Commissione ha agito opportunamente nel ritirare la sua proposta, in quanto gli emendamenti proposti dai colegislatori avrebbero snaturato nella sostanza la proposta, ostacolando la realizzazione dei principali obiettivi da essa perseguiti. Di conseguenza le decisioni legislative sulle singole operazioni di AMF continuano ad essere adottate dal Parlamento e dal Consiglio caso per caso nell'ambito della procedura legislativa ordinaria⁶.

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 mobilitato rapidamente per reagire a situazioni di crisi. La Commissione continuerà pertanto a riflettere sui possibili modi per migliorare l'efficacia e l'efficienza del processo decisionale.

³ COM(2011) 396 definitivo, 4.7.2011.

⁴ Per maggiori dettagli, si veda la relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attuazione dell'assistenza macrofinanziaria ai paesi terzi nel 2013 (COM(2014) 372).

⁵ Causa C-409/13.

⁶ Nel contesto dell'adozione della decisione n. 778/2013/UE relativa alla concessione di ulteriore assistenza macrofinanziaria alla Georgia, il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato una dichiarazione comune che riflette i compromessi raggiunti tra i due colegislatori durante i negoziati sul regolamento quadro e la procedura di conciliazione per la decisione sulla Georgia (GU L 218 del 14.8.2013, pag. 18). La dichiarazione è un accordo politico senza alcun effetto giuridicamente vincolante.

3. OPERAZIONI DI ASSISTENZA MACROFINANZIARIA NEL 2014

3.1. Presentazione

Nel 2014 sono stati realizzati progressi per quanto riguarda le seguenti decisioni di AMF:

- nell'agosto 2013 i colegislatori hanno adottato la proposta della Commissione del 2011 di fornire l'AMF alla Georgia per un totale di 23 milioni di EUR in prestiti e 23 milioni di EUR in sovvenzioni. I documenti relativi all'AMF sono stati firmati nel 2014. La prima rata è stata erogata nel gennaio 2015 per quanto riguarda le sovvenzioni (13 milioni di EUR) e ad aprile per quanto riguarda i prestiti (10 milioni di EUR). Il versamento della seconda rata (23 milioni di EUR) è previsto per l'estate 2015, a condizione che sia rispettata la tabella di marcia del programma dell'FMI e che la Georgia attui le misure politiche concordate nel memorandum d'intesa;
- nell'aprile 2013 la Commissione ha proposto una nuova decisione che prevedeva la concessione di 180 milioni di EUR in prestiti alla Giordania; la decisione è stata adottata nel dicembre 2013. Il memorandum d'intesa e l'accordo di prestito sono stati firmati dalle autorità giordane e dall'Unione europea nel marzo 2014. La prima rata (100 milioni di EUR) è stata erogata nel febbraio 2015. Anche la seconda rata dovrebbe essere corrisposta nel 2015;
- la proposta presentata dalla Commissione nel 2011 per offrire un'AMF eccezionale alla Repubblica del Kirghizistan (prestiti per 15 milioni di EUR e sovvenzioni per altri 15 milioni di EUR) è stata adottata nell'ottobre 2013. I documenti relativi all'AMF sono stati firmati nel 2014 e ratificati dal parlamento kirghiso nel febbraio 2015. L'erogazione della prima e della seconda rata è prevista per il 2015;
- nel dicembre 2013 la Commissione ha presentato una nuova proposta volta a fornire l'AMF alla Tunisia per un importo fino a 250 milioni di EUR in prestiti. La decisione è stata adottata dai colegislatori nel maggio 2014 e il memorandum d'intesa e l'accordo di prestito firmati sono stati ratificati dal parlamento tunisino nel marzo 2015. Durante l'iter legislativo, l'importo dell'assistenza è stato aumentato a 300 milioni di EUR. È previsto che l'assistenza sia attuata nel 2015 e nel 2016 e che la prima rata (100 milioni di EUR) sia erogata a maggio.

Per quanto riguarda l'Ucraina, nel 2014 sono stati erogati prestiti per un totale di 1,36 miliardi di EUR nel quadro di due programmi di AMF. Il primo (AMF I), basato su due decisioni adottate nel 2002 e nel 2010, ha erogato un'AMF per un totale di 610 milioni di EUR. La prima rata di 100 milioni di EUR è stata erogata nel maggio 2014, subito dopo l'approvazione da parte dell'FMI di un nuovo accordo stand-by per l'Ucraina della durata di due anni. La seconda rata di 260 milioni di EUR è stata erogata nel novembre 2014, mentre la terza (250 milioni di EUR) è stata versata nell'aprile 2015. Nell'aprile 2014 il Consiglio ha approvato un secondo programma di AMF per l'Ucraina di importo pari a 1 miliardo di EUR in prestiti (AMF II) nell'ambito della procedura d'urgenza (articolo 213 del TFUE). L'intero importo è stato versato in due rate di 500 milioni di EUR ciascuna a giugno e a dicembre del 2014. L'8 gennaio 2015 la Commissione ha proposto un terzo programma di AMF per un importo fino a 1,8 miliardi di EUR sotto forma di prestiti, che è stato adottato dal Parlamento e dal Consiglio il 15 aprile 2015. Nel loro complesso le tre operazioni di

AMF per l'Ucraina ammontano a 3,41 miliardi di EUR e dunque rappresentano l'assistenza finanziaria più consistente erogata dall'Unione ad un paese terzo in un periodo di tempo così breve.

3.2. Operazioni specifiche nei paesi beneficiari nel 2014

3.2.1. Georgia

Nel 2013 è stata adottata una decisione relativa ad un programma di AMF a favore della Georgia per un importo totale di 46 milioni di EUR. L'AMF, da erogare in pari misura in prestiti e sovvenzioni, sarà fornita in due rate. Dopo la conclusione, nel luglio 2014, dell'accordo su un nuovo programma tra la Georgia e l'FMI, sono ripresi i negoziati sull'AMF (che erano in sospenso dal 2011 in quanto la Georgia non aveva attinto al programma esistente dell'FMI). I documenti relativi all'AMF sono stati firmati e, ove opportuno, ratificati dal parlamento georgiano nel dicembre 2014. La prima rata è stata erogata nel gennaio 2015 per quanto riguarda le sovvenzioni (13 milioni di EUR) e nell'aprile 2015 per quanto riguarda i prestiti (10 milioni di EUR). L'erogazione della seconda rata dell'AMF (per un totale di 23 milioni di EUR) è prevista per la seconda metà del 2015, a condizione che la Georgia rispetti la tabella di marcia del programma dell'FMI ed attui le misure concordate nel memorandum d'intesa.

Sebbene la crescita del PIL in Georgia sia risalita dal 3,2% del 2013 al 4,7% nel 2014, grazie ai consumi sostenuti e a una ripresa degli investimenti privati, la situazione macroeconomica rimane delicata. In linea con la crescita, l'inflazione ha registrato un'accelerazione salendo al 3,1% nel 2014, sebbene il calo dei prezzi del petrolio abbia avuto un effetto attenuante. A seguito dell'andamento negativo dei tassi di cambio registrato dal novembre 2014 in Russia e in altri paesi della Comunità di Stati indipendenti (CSI), il lari si è fortemente svalutato rispetto al dollaro, alimentando le aspettative inflazionistiche. In risposta, la banca centrale ha aumentato il suo tasso di riferimento al 4,5% nel febbraio 2015. Poiché dal 2013 il governo segue un modello economico più inclusivo sul piano sociale, anche attraverso l'adozione di un sistema sanitario universale, le pressioni sul bilancio sono aumentate e nel 2014 il deficit di bilancio ha raggiunto il 2,9% del PIL, contro il 2,6% del 2013. Le pressioni esterne si sono nuovamente intensificate nel 2014. Il disavanzo delle partite correnti è passato dal 5,9% del PIL nel 2013 al 9,6% nel 2014, in quanto le importazioni sono aumentate sulla scia della crescita economica mentre le esportazioni e le rimesse hanno risentito del contesto esterno sfavorevole. Nel 2014 si sono registrati progressi soddisfacenti sul fronte delle riforme strutturali, con un'ulteriore estensione della copertura dell'assistenza sanitaria universale e notevoli miglioramenti per quanto riguarda la concorrenza, la trasparenza fiscale e la vigilanza bancaria. Nel dicembre 2014 il consiglio esecutivo dell'FMI ha completato la prima verifica del programma nel quadro di un accordo stand-by della durata di tre anni di importo pari a 154 milioni di USD che era stato concluso nel luglio 2014.

3.2.2. Giordania

A seguito di una richiesta ufficiale di AMF da parte della Giordania nel dicembre 2012, il 29 aprile 2013 la Commissione ha adottato una proposta di decisione per offrire un'AMF per un importo fino a 180 milioni di EUR sotto forma di un prestito a medio termine. La decisione è stata adottata dal Parlamento e dal Consiglio l'11 dicembre 2013. All'inizio

del 2014 si sono conclusi i negoziati sul memorandum d'intesa che definisce le misure di politica economica che devono essere adottate dalle autorità giordane e sull'accordo di prestito. I due documenti sono stati firmati nel marzo 2014. L'AMF alla Giordania è destinata a integrare i fondi erogati dall'FMI nell'ambito dell'accordo stand-by in corso. La prima rata (100 milioni di EUR) è stata erogata nel febbraio 2015, mentre la seconda dovrebbe essere versata nell'autunno del 2015.

Sebbene la Giordania sia esposta all'elevata instabilità regionale (anche per via del conflitto siriano in corso e dell'attività terroristica nella penisola del Sinai, che hanno continuato a incidere sull'approvvigionamento di gas dall'Egitto), nel 2014 il paese ha registrato un'espansione dell'economia. La crescita del PIL reale ha raggiunto il 3,1%, contro il 2,8% del 2013, stimolata dalla ripresa registrata nei settori estrattivo, dell'edilizia, dei servizi pubblici e del turismo, nonché da un forte afflusso di sovvenzioni estere. L'inflazione è stata contenuta, permettendo nel 2014 una politica monetaria più accomodante. Il deficit di bilancio (tenendo conto delle sovvenzioni estere e dei trasferimenti alla compagnia nazionale dell'elettricità, NEPCO) è leggermente diminuito, passando dall'11,5% del PIL nel 2013 al 10% nel 2014, grazie al maggiore gettito fiscale e a consistenti afflussi di sovvenzioni estere. La bilancia dei pagamenti è migliorata grazie a massicci afflussi di sovvenzioni ufficiali e di capitale, in particolare dai paesi del Consiglio di cooperazione del Golfo (CCG). Si calcola che nel 2014 le sovvenzioni estere siano complessivamente salite al 7% del PIL, contro il 2,7% del 2013. I progressi nelle riforme strutturali sono stati disomogenei; in particolare l'adozione di una legge rivista in materia di imposte sui redditi ha subito notevoli ritardi. La quinta valutazione del programma dell'FMI è stata completata con successo nel novembre 2014, consentendo l'erogazione di 129 milioni di USD; con la concessione di questi fondi, il sostegno fornito dall'inizio del programma ha raggiunto un totale di circa 1,4 miliardi di USD (su complessivi 2 miliardi di USD).

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 ad 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 adottato una proposta di decisione per offrire assistenza macrofinanziaria per un importo fino a 30 milioni di EUR (prestiti per 15 milioni di EUR e sovvenzioni per altri 15 milioni di EUR). 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, ma era giustificata dallo slancio di riforma politica ed economica a favore della democrazia in atto nel paese e dal fatto che questo si trovi in una regione che per l'UE riveste particolare importanza economica e politica. La decisione di AMF è stata adottata nell'ottobre 2013. I documenti relativi all'AMF sono stati firmati alla fine del 2014 e ratificati dal parlamento kirghiso nel febbraio 2015. L'erogazione della prima e della seconda rata è prevista per il 2015.

Dopo l'andamento positivo del 2013, anno in cui il PIL è cresciuto del 10,5% a seguito di una ripresa della produzione nel settore aurifero, l'economia kirghisa ha registrato un notevole rallentamento nel 2014; secondo le stime, la crescita del PIL è stata pari al 3,6%. Questa contrazione è stata dovuta al rallentamento del commercio estero, a un calo delle rimesse (legato alla recessione in Russia e al rallentamento economico di altri principali partner commerciali, in particolare i paesi della CSI) e al calo della produzione

nel settore aurifero. Nel 2014 la valuta locale si è svalutata del 16,3% rispetto al dollaro USA e l'inflazione annua ha raggiunto il 10,9% nel febbraio 2015. Con gli interventi della banca centrale sul mercato valutario miranti a contrastare le pressioni al ribasso, le riserve sono diminuite del 17,1% tra luglio 2014 e gennaio 2015. Secondo le stime, nel 2014 il deficit di bilancio è stato pari al 3,7% del PIL e il debito pubblico pari al 54,1% del PIL. Il disavanzo delle partite correnti è rimasto elevato nel 2014, attestandosi al 13,7% del PIL. La bilancia dei pagamenti rimane pertanto vulnerabile. In tale contesto le autorità del Kirghizistan hanno chiesto all'FMI un secondo accordo. I negoziati si sono conclusi con successo all'inizio del 2015 e, nell'aprile 2015, il consiglio esecutivo dell'FMI ha approvato un nuovo programma triennale nel quadro del meccanismo ECF (Extended Credit Facility). Sebbene la strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile 2013-2017 sia in fase di attuazione, i progressi nel comparto finanziario scarseggiano. Il codice relativo al settore bancario, destinato a rafforzare la normativa bancaria nonché i poteri e l'indipendenza della banca centrale, è ancora in attesa di approvazione da parte del parlamento.

3.2.4. Tunisia

Nel giugno 2013 il consiglio esecutivo dell'FMI ha approvato un nuovo accordo stand-by di 24 mesi con la Tunisia per un importo di 1,75 miliardi di USD. In questo contesto, nell'agosto 2013 il governo tunisino ha chiesto un'AMF all'Unione europea per un importo di 500 milioni di EUR. Nel dicembre 2013 la Commissione ha risposto presentando una proposta di concessione di AMF per un importo fino a 250 milioni di EUR, sotto forma di un prestito da erogare in tre rate di pari importo. Durante le discussioni in seno al Parlamento e al Consiglio, l'importo dell'assistenza è stato aumentato a 300 milioni di EUR. La decisione su questa operazione di AMF è stata adottata dai colegislatori nel maggio 2014. Il memorandum d'intesa e l'accordo di prestito sono stati concordati e firmati tra luglio e settembre 2014 e sono stati ratificati dal parlamento tunisino nel marzo 2015. Il versamento della prima rata è previsto per il mese di maggio 2015, mentre l'erogazione della seconda e della terza rata rimane subordinata al rispetto della tabella di marcia del programma dell'FMI e al soddisfacimento, da parte delle autorità tunisine, delle condizioni per l'AMF stabilite nel memorandum d'intesa.

Nel 2014 la crescita del PIL reale è rimasta modesta (2,3%, contro il 2,4% del 2013). L'incertezza politica e i problemi di sicurezza hanno continuato a pesare sull'attività economica. Nel 2014 l'inflazione è stata in media del 5,5% ed è in ribasso. Gli squilibri esterni e di bilancio rimangono sostanziali e hanno prodotto un elevato fabbisogno di finanziamenti. Nel 2014 il deficit di bilancio sarà inferiore all'obiettivo del programma dell'FMI (4,8% del PIL, rispetto alla previsione originaria del 6,7% del PIL) ma ciò è principalmente dovuto alla sottoutilizzazione dei fondi per gli investimenti e al rinvio di talune spese al 2015, e non a tagli ottimali nel bilancio delle spese ricorrenti. Sul fronte esterno, il disavanzo delle partite correnti è rimasto elevato nel 2014, attestandosi all'8,9% del PIL, contro l'8,3% del PIL registrato nel 2013. Alla fine del 2014 le riserve avevano quasi raggiunto i 7,8 miliardi di USD, corrispondenti a soli tre mesi di importazioni, in contrasto con l'obiettivo iniziale di 9 miliardi di USD previsto dal programma dell'FMI. Nel dicembre 2014 l'FMI ha completato la quinta valutazione del programma prevista dall'accordo stand-by. L'FMI ha riconosciuto che tutti i criteri in materia di risultati erano stati soddisfatti e che numerose riforme strutturali avevano registrato progressi, sebbene il contesto economico, sociale e di sicurezza fosse sfavorevole.

3.2.5. Ucraina

Alla luce del rapido deterioramento della situazione economica nel paese all'inizio del 2014 e del notevole indebolimento della bilancia dei pagamenti, nell'aprile 2014 il Consiglio ha approvato una nuova operazione di AMF per l'Ucraina nell'ambito della procedura d'urgenza (articolo 213 del TFUE). Il programma consisteva in un prestito per un importo fino a 1 miliardo di EUR, da erogarsi in due rate di 500 milioni di EUR ciascuna. Tale accordo (AMF II) si è sommato ad un altro strumento di AMF (AMF I), istituito da due decisioni (adottate nel 2002 e nel 2010) e di importo fino a 610 milioni di EUR in prestiti, da erogare in tre rate. Pertanto i fondi di AMF messi a disposizione dell'Ucraina hanno raggiunto 1,61 miliardi di EUR⁷. Le erogazioni nell'ambito dei due programmi sono state possibili dopo l'approvazione nell'aprile 2014, da parte del consiglio esecutivo dell'FMI, di un nuovo accordo stand-by della durata di due anni. Nel 2014 l'Ucraina ha ricevuto finanziamenti di AMF per un importo pari a 1,36 miliardi di EUR, compreso l'intero importo di 1 miliardo di EUR nel quadro della decisione AMF II. La prima rata dell'AMF I, pari a 250 milioni di EUR, è stata corrisposta nell'aprile 2015.

Dopo due anni di stagnazione, nel 2014 l'economia ucraina è entrata in una fase di profonda recessione a causa di una crisi di fiducia derivante da un conflitto armato nella parte orientale del paese. Questa crisi ha provocato un forte deprezzamento della moneta locale, nonché un calo degli investimenti e dei consumi. La perdita di capacità produttiva dovuta al conflitto nella parte orientale del paese, che rappresenta il polo industriale dell'Ucraina, ha contribuito ulteriormente, nel 2014, a una contrazione del PIL pari al 6,8% in termini reali. L'indebolimento della moneta nonché i notevoli aumenti dei prezzi amministrati hanno provocato una forte accelerazione dell'inflazione misurata sull'indice dei prezzi al consumo (IPC). Al contempo, nonostante varie misure correttive (sul fronte delle entrate e delle spese), il deficit di bilancio complessivo ha subito un peggioramento nel 2014 attestandosi, secondo le stime, al 10,3% del PIL, mentre il debito pubblico è fortemente aumentato raggiungendo, secondo le stime, il 70,2% del PIL a fine 2014. Sul fronte esterno, l'aggiustamento del disavanzo delle partite correnti (dall'8,7% del 2013 al 4,0% del 2014), trainato dal calo delle importazioni, si è sommato a ingenti deflussi finanziari dal settore privato e ai pagamenti degli arretrati relativi al gas. Di conseguenza le riserve internazionali lorde dell'Ucraina sono scese del 60% circa (10 miliardi di EUR) nel corso del 2014, attestandosi ad appena 6,2 miliardi di EUR alla fine dell'anno. La recessione e la svalutazione della moneta a causa della crisi di fiducia hanno agito da freno sul comparto bancario, determinando massicci ritiri di depositi, ingenti perdite operative e una crescente percentuale di prestiti in sofferenza. Nel tentativo di stabilizzare il settore, la banca centrale ha avviato un'operazione di ripulitura dei bilanci delle banche non solvibili e iniziato un vasto esercizio di ricapitalizzazione per il settore. È stata inoltre intrapresa una riforma nel settore dell'energia e in quello della gestione delle finanze pubbliche, sorretta da programmi di sostegno con creditori internazionali, tra cui l'Unione europea.

⁷ I due programmi di AMF rappresentano un elemento importante del pacchetto di sostegno della Commissione a favore dell'Ucraina, per un importo superiore a 11 miliardi di EUR, che è stato annunciato il 5 marzo 2014 (http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-159_en.htm). Oltre all'AMF, il pacchetto comprendeva un sostegno attraverso altri strumenti finanziari, ad esempio l'assistenza allo sviluppo sotto forma di sovvenzioni e finanziamenti da parte della Banca europea per gli investimenti e della Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo.

Considerando l'ulteriore indebolimento dell'attività economica e il peggioramento della bilancia dei pagamenti, la comunità internazionale, guidata dall'FMI, ha predisposto per l'Ucraina un nuovo pacchetto di sostegno finanziario. In tale contesto, nel settembre 2014 il paese ha chiesto un nuovo programma di AMF e ha ribadito tale richiesta nel dicembre 2014. Alla luce dell'elevato fabbisogno ulteriore di finanziamenti esterni e al fine di sostenere l'ambizioso programma di riforme varato dalle autorità ucraine, l'8 gennaio 2015 la Commissione ha presentato una proposta relativa ad un nuovo programma di AMF di importo fino a 1,8 miliardi di EUR sotto forma di prestiti (AMF III). La decisione per questo nuovo programma di AMF è stata adottata dai colegislatori nell'aprile 2015. L'operazione dovrebbe essere eseguita in tre rate di pari importo nel periodo 2015-2016. L'11 marzo 2015 il consiglio esecutivo dell'FMI ha approvato per l'Ucraina un nuovo accordo quadriennale nel quadro dell'Extended Fund Facility (12,348 miliardi di diritti speciali di prelievo, equivalenti a circa 17,5 miliardi di USD), che ha sostituito l'accordo stand-by biennale concordato nell'aprile 2014.

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 2014 la Commissione ha condotto una valutazione operativa in Ucraina, in preparazione della nuova operazione di AMF approvata in quell'anno.

4.2. Valutazioni ex post

In linea con il regolamento finanziario dell'Unione europea, la Commissione effettua valutazioni *ex post*⁸ per esaminare l'impatto dei programmi di AMF. I principali obiettivi sono i seguenti: (i) esaminare l'impatto sull'economia del paese beneficiario, in particolare sulla sostenibilità della sua posizione esterna, e (ii) determinare il valore aggiunto dell'intervento dell'UE. Una valutazione *ex post* di un'operazione di AMF per la Bosnia-Erzegovina è iniziata nel 2014 ed è stata completata nel marzo 2015.

⁸ 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.

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

Il programma di operazioni di AMF per il 2015 è il seguente:

- (i) attuazione di cinque decisioni già approvate, per operazioni di AMF in Georgia, Giordania, Repubblica del Kirghizistan, Tunisia e Ucraina (ultima rata dell'AMF I);
- (ii) attuazione della nuova decisione di AMF III per l'Ucraina, adottata nell'aprile 2015; e
- (iii) approvazione di eventuali nuovi programmi, sulla base delle richieste finora pervenute dall'Armenia e dall'Egitto e di nuove richieste che potranno pervenire (in particolare si prevede una richiesta dalla Repubblica moldova).

Come ricordato sopra, per le operazioni di AMF a favore della Georgia, della Giordania e della Repubblica del Kirghizistan e per l'operazione AMF I con l'Ucraina è previsto che l'erogazione di tutti i fondi sia effettuata nel 2015, mentre per il programma con la Tunisia e l'operazione AMF III con l'Ucraina i fondi dovrebbero essere erogati nel periodo 2015-2016. Tuttavia, la piena attuazione di tali operazioni rimane subordinata al rispetto delle condizioni politiche indicate nei relativi memorandum d'intesa.

Nel febbraio 2014 la Commissione ha ricevuto una nuova richiesta di AMF da parte dell'Armenia. Tuttavia la situazione della bilancia dei pagamenti armena non è stata ritenuta sufficientemente critica da giustificare una proposta di AMF da parte della Commissione, nonostante l'approvazione di un nuovo accordo di finanziamento con l'FMI (nel quadro dell'Extended Fund Facility, per un importo di 125 milioni di USD) il 7 marzo 2014. La Commissione segue attentamente la situazione economica e finanziaria dell'Armenia, soprattutto alla luce del contesto economico esterno più problematico cui il paese è confrontato dalla fine del 2014.

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

La Commissione si aspetta di ricevere una richiesta ufficiale di AMF da parte della Repubblica moldova nel 2015, dato il deterioramento della sua situazione economica e visti i negoziati in corso con l'FMI su un nuovo eventuale programma.

La tabella qui di seguito riporta una panoramica degli impegni e dei pagamenti delle sovvenzioni AMF per il 2013, il 2014 e il 2015 (dati indicativi). Le previsioni per il 2015 hanno natura prettamente preliminare e includono solo le operazioni di AMF per le quali è stata proposta una decisione dalla Commissione europea o che sono già state approvate dai colegislatori.

L'importo totale dei prestiti AMF in essere era pari a 1 842 milioni di EUR alla fine del 2014. Tale importo è garantito dal bilancio dell'Unione attraverso il fondo di garanzia per

le azioni esterne⁹, che copre anche i prestiti Euratom e i prestiti della Banca europea per gli investimenti (BEI) a favore dei paesi terzi. Il fondo di garanzia è mantenuto al 9% dell'importo dei prestiti AMF, Euratom e BEI ai paesi terzi ed è coperto dal bilancio UE. I prestiti da erogare per le operazioni di AMF nel 2015 dovrebbero raggiungere un importo di circa 1,9 miliardi di EUR, il che corrisponderebbe a una copertura tramite il fondo di garanzia pari a circa 168 milioni di EUR. Queste cifre, tuttavia, non tengono conto di eventuali nuove operazioni di AMF per le quali la Commissione non ha ancora presentato una proposta.

⁹ Per ulteriori informazioni si veda la relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sulle garanzie coperte dal bilancio generale (COM(2014) 540).

Impegni e pagamenti per sovvenzioni AMF, versamenti di prestiti AMF nel periodo 2013-2015 (in EUR)

| | 2013 | 2014 | 2015 (indicativo)** |
|---|------------------------------|------------------------------|------------------------------|
| Stanziamenti di impegno per sovvenzioni in bilancio | 94 550 000 | 60 000 000 | 77 955 000 |
| Valutazioni operative, valutazioni <i>ex post</i> , studi PEFA (spese pubbliche e responsabilità finanziaria) | 173 856 | 181 874 | 250 000 |
| AMF Repubblica del Kirghizistan (decisione adottata) | | 15 000 000 | |
| AMF Georgia (decisione adottata) | | 23 000 000 | |
| Altre possibili operazioni di AMF (Repubblica moldova, Egitto, Armenia...) | | | da definire |
| Impegni, totale | 173 856 | 38 181 874 | |
| Dotazioni di bilancio non impegnate | 94 376 144 | 21 818 126 | |
| | | | |
| Stanziamenti di pagamento per sovvenzioni in bilancio | 56 339 890 | 52 153 011 | 74 218 061 |
| Valutazioni operative, valutazioni <i>ex post</i> , studi PEFA (spese pubbliche e responsabilità finanziaria) | 529 345 | 179 806 | |
| AMF Repubblica del Kirghizistan (decisione adottata) | | | 15 000 000 |
| AMF Georgia (decisione adottata) | | | 23 000 000 |
| Altre possibili operazioni di AMF (Repubblica moldova, Egitto, Armenia...) | | | da definire |
| Pagamenti, totale | 529 345 | 179 806 | |
| Stanziamenti non utilizzati per pagamenti di sovvenzioni | 55 810 545 | 51 973 205 | |
| | | | |
| Versamenti di prestiti AMF | | | |
| Bosnia-Erzegovina (decisione adottata) | 100 000 000 | | |
| Ucraina I (decisione adottata) | | 360 000 000 | 250 000 000 |
| Ucraina II (decisione adottata) | | 1000 000 000 | |
| Georgia (decisione adottata) | | | 23 000 000 |
| Giordania (decisione adottata) | | | 180 000 000 |
| Tunisia (decisione adottata)** | | | 200 000 000 |
| Repubblica del Kirghizistan (decisione adottata) | | | 15 000 000 |
| Ucraina III (proposta adottata)** | | | 1200 000 000 |
| Altre possibili operazioni di AMF (Repubblica moldova, Egitto, Armenia...) | | | |
| Versamenti di prestiti AMF, totale | 100 000 000 | 1360 000 000 | 1868 000 000 |

* Ad eccezione dei dati relativi agli stanziamenti di bilancio, che corrispondono al bilancio approvato per il 2015.

** Per il 2015 è prevista l'erogazione di due delle tre rate. La rata finale dovrebbe essere versata nel 2016.