



Consiglio
dell'Unione europea

Bruxelles, 1° luglio 2014
(OR. en)

11491/14

ECOFIN 716
RELEX 564
NIS 35
COEST 229
MED 37

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Destinatario:	Uwe CORSEPIUS, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2014) 372 final
Oggetto:	RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO sull'attuazione dell'assistenza macrofinanziaria ai paesi terzi nel 2013

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2014) 372 final.

All.: COM(2014) 372 final



Bruxelles, 24.6.2014
COM(2014) 372 final

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

sull'attuazione dell'assistenza macrofinanziaria ai paesi terzi nel 2013

{SWD(2014) 193 final}

INDICE

1. INTRODUZIONE	3
2. CONTESTO	4
2.1. Sviluppi nel corso degli ultimi anni	4
2.2. Regolamento quadro per l'AMF	5
2.3. Superamento della fase di stallo nell'approvazione di nuove operazioni di AMF	6
3. OPERAZIONI DI ASSISTENZA MACROFINANZIARIA NEL 2013.....	6
3.1. Presentazione	6
3.2. Operazioni specifiche nei paesi beneficiari nel 2013.....	7
3.2.1. <i>Bosnia-Erzegovina</i>	7
3.2.2. <i>Georgia</i>	8
3.2.3. <i>Giordania</i>	8
3.2.4. <i>Repubblica del Kirghizistan</i>	9
3.2.5. <i>Tunisia</i>	10
3.2.6. <i>Ucraina</i>	10
4. GARANTIRE UN USO ADEGUATO DEI FONDI DI AMF: VALUTAZIONI OPERATIVE ED EX-POST	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 2013

1. INTRODUZIONE

L'assistenza macrofinanziaria (o AMF), nel quadro dell'assistenza esterna dell'UE, è uno strumento concepito per sopperire al fabbisogno eccezionale di finanziamenti esterni dei paesi vicini all'UE da un 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'assistenza macroeconomica 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.

L'anno 2013 è stato caratterizzato dallo sblocco di fascicoli legislativi sull'AMF ancora in sospeso, dopo oltre due anni di divergenze tra il Parlamento europeo e il Consiglio in merito alla procedura da seguire per l'adozione del memorandum d'intesa che definisce le misure di politica economica che devono essere attuate nel paese che beneficia dell'AMF. Questo ha permesso ai due colegislatori di adottare tre decisioni legislative nell'ambito dell'AMF. Quelle per la Georgia e la Repubblica del Kirghizistan erano state proposte dalla Commissione nel 2011 e quella per la Giordania nel 2013. Si prevede che la proposta per la Tunisia formulata dalla Commissione nel 2013 possa essere approvata nel 2014.

Alla luce degli sviluppi politici all'inizio del 2014, della profonda vulnerabilità dell'economia dell'Ucraina e della situazione della sua bilancia dei pagamenti, la Commissione ha preparato una nuova operazione di AMF per l'Ucraina, per un importo fino a un miliardo di EUR in prestiti. Il 14 aprile 2014, il Consiglio ha adottato la relativa decisione nell'ambito di una procedura accelerata ai sensi dell'articolo 213 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

La presente relazione è stata elaborata in conformità con le varie decisioni del Consiglio e con le decisioni congiunte del Parlamento europeo e del Consiglio in merito alle operazioni di AMF. Dà seguito alle relazioni presentate in anni precedenti ed 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. Quattro di questi programmi, a favore di Bosnia-Erzegovina, Serbia, Armenia e Georgia, sono stati approvati dal Consiglio dei ministri dell'Unione europea alla fine del 2009 e, 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 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 la Serbia, l'Armenia, la Repubblica moldova e la Bosnia-Erzegovina.

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.

A partire dalla seconda metà del 2011, le condizioni di finanziamento dei mercati mondiali dei capitali hanno subito un forte peggioramento, riflettendo 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-mediterranei² 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 delle autorità di Egitto, Giordania e Tunisia. Nel dicembre 2013 i colegislatori hanno adottato una decisione di erogazione di un'AMF alla Giordania. Nello stesso mese, la Commissione ha presentato una proposta di decisione di erogazione di assistenza macrofinanziaria alla Tunisia che si prevede possa essere adottata dai colegislatori nella prima metà del 2014. I servizi della Commissione hanno preparato una proposta di operazione di AMF per l'Egitto, ma è stata sospesa, in attesa della conclusione di un programma di finanziamento dell'FMI tra Egitto e FMI, e alla luce degli sviluppi della seconda metà del 2013.

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 di giustizia internazionale sulla dichiarazione di indipendenza del Kosovo.

² Per informazioni generali sugli sviluppi economici nei paesi vicini meridionali, cfr. anche “The EU's neighbouring economies: managing policies in a challenging global environment”, Occasional Papers n. 160, agosto 2013, Commissione europea, DG ECFIN. (http://ec.EURpa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2011/index_en.htm).

Più recentemente, l'indebolimento dei risultati economici di alcuni paesi vicini orientali, associato al grave deterioramento della situazione politica in alcuni di essi, si prevede possa condurre a nuove operazioni di AMF. Alla luce degli sviluppi dell'inizio del 2014 e dell'ulteriore deterioramento della bilancia dei pagamenti dell'Ucraina, 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 nuovo programma consiste di un prestito per un importo fino a 1 miliardo di EUR, la cui erogazione è prevista nel corso del 2014.

2.2. Regolamento quadro per l'AMF

Già nel 2003 il Parlamento europeo aveva ravvisato nel lungo processo decisionale — le decisioni sulle singole operazioni di AMF venivano prese caso per caso dal Consiglio, previa consultazione del Parlamento — una delle principali lacune dell'AMF. Il Parlamento ha sottolineato la necessità di una base giuridica trasparente per lo strumento dell'AMF nel suo complesso. Dall'entrata in vigore del trattato di Lisbona il 1° dicembre 2009, le decisioni legislative sulle singole operazioni di AMF vengono prese dal Parlamento e dal Consiglio nel quadro della procedura legislativa ordinaria (codecisione), cosa che 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.

Nell'ambito della risposta alla necessità di snellire lo strumento dell'AMF, il 4 luglio 2011 la Commissione ha presentato una proposta di regolamento quadro, in cui vengono definite le disposizioni generali in materia di assistenza macrofinanziaria 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 il processo decisionale 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 della Commissione è stata oggetto di una lunga procedura legislativa, durante la quale sono emerse, in particolare, divergenze tra i due colegislatori in merito alla procedura da seguire per l'adozione del memorandum d'intesa. Soprattutto, il Consiglio insisteva sul mantenimento del sistema esistente in cui ogni singola operazione di AMF con un paese in crisi richiede una decisione legislativa separata. Il Parlamento europeo, pur non condividendo inizialmente il punto di vista del Consiglio, si è successivamente detto disponibile a concludere un accordo con il Consiglio a questo scopo. Il Parlamento europeo e il Consiglio intendevano quindi adottare la proposta della Commissione, ma senza conferire alla Commissione poteri di esecuzione in merito alla decisione di erogare un'AMF a un paese terzo. Secondo la Commissione, in questo modo la sua proposta veniva snaturata e, 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 Commissione. Pertanto, l'8 maggio

³ COM(2011) 396 definitivo del 4 luglio 2011.

2013, la Commissione ha deciso di ritirare la proposta. Di conseguenza, le decisioni legislative sulle singole operazioni di AMF continuano a dover essere adottate dal Parlamento e dal Consiglio nell'ambito della procedura legislativa ordinaria⁴.

A seguito del ritiro della proposta della Commissione, il Consiglio, conformemente all'articolo 263 del TFUE, ha proposto un ricorso di annullamento contro la Commissione alla Corte di giustizia⁵. Il caso è ancora pendente dinanzi alla Corte.

Esperienze recenti, in particolare la necessità di avviare rapidamente una nuova operazione di AMF in Ucraina, 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.

2.3 Superamento della fase di stallo nell'approvazione di nuove operazioni di AMF

Con l'entrata in vigore del nuovo regolamento sulla procedura di comitato⁶, il 1° marzo 2011, il Parlamento europeo e il Consiglio erano in disaccordo in merito a certi aspetti procedurali relativi alle proposte della Commissione di offrire assistenza macrofinanziaria alla Georgia e alla Repubblica del Kirghizistan. Le due istituzioni, pur concordando nel complesso sul merito delle proposte, avevano pareri difformi in merito alla procedura di comitato da seguire per l'adozione del memorandum d'intesa. Il Parlamento voleva ricorrere alla procedura consultiva (parere non vincolante degli Stati membri), mentre il Consiglio rivendicava l'impiego della procedura d'esame (parere vincolante degli Stati membri). Alla fine, è stata trovata una soluzione di compromesso nell'ambito dei negoziati sul regolamento quadro per l'AMF e della procedura di conciliazione per la decisione sull'AMF alla Georgia. I colegislatori si sono quindi accordati sull'applicazione di una soglia di 90 milioni di EUR per le operazioni future: la procedura d'esame si applica per l'adozione del memorandum d'intesa per singole operazioni di AMF superiori a 90 milioni di EUR e la procedura consultiva per le operazioni di AMF d'importo pari o inferiore a 90 milioni di EUR. Questo compromesso (che si riflette anche nella dichiarazione comune di cui alla nota a piè di pagina 4) ha consentito l'adozione delle decisioni sull'AMF a favore della Georgia e della Repubblica del Kirghizistan rispettivamente nei mesi di agosto e ottobre 2013.

⁴ Nel contesto dell'adozione della decisione n. 778/3013/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 effetti giuridicamente vincolanti.

⁵ Causa C-409/13.

⁶ Regolamento (UE) n. 182/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2011.

3. OPERAZIONI DI ASSISTENZA MACROFINANZIARIA NEL 2013

3.1. Presentazione

L'assistenza macrofinanziaria a favore della Bosnia-Erzegovina, approvata nel 2009 per un importo totale di 100 milioni di EUR in prestiti, è stata completata nel 2013. La prima e la seconda rata, ognuna di 50 milioni di EUR, sono state erogate nel febbraio e nel settembre 2013.

Come già indicato, lo sblocco dello strumento di AMF nel 2013 ha consentito l'adozione di due decisioni sull'AMF (Georgia e Repubblica del Kirghizistan) che erano state tenute in sospenso per due anni, e l'adozione di due nuove decisioni sull'AMF (Giordania e Tunisia):

- nell'agosto 2013, i colegislatori hanno adottato la proposta della Commissione del 2011 di estendere l'AMF alla Georgia per un totale di 23 milioni di EUR in prestiti e 23 milioni di EUR in sovvenzioni. L'erogazione prevista da questa operazione di AMF diventerà possibile quando la Georgia concorderà un nuovo programma di assistenza finanziaria con l'FMI;
- la proposta della Commissione del 2011 di estendere un'AMF concessa in via eccezionale alla Repubblica del Kirghizistan per 15 milioni di EUR in prestiti e per 15 milioni di EUR in sovvenzioni è stata adottata nell'ottobre 2013. La Commissione e le autorità del Kirghizistan stanno attualmente discutendo i documenti relativi all'AMF. L'erogazione della prima e della seconda rata è prevista per il 2014;
- nell'aprile 2013, la Commissione ha proposto una nuova decisione legislativa che prevedeva la concessione di 180 milioni di EUR in prestiti alla Giordania; 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 il 18 marzo 2014. L'erogazione della prima e della seconda rata è prevista per il 2014;
- nel dicembre 2013, la Commissione ha presentato una nuova proposta legislativa 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. Si prevede che l'assistenza, il cui volume è stato alla fine aumentato a 300 milioni di EUR nel corso della procedura legislativa, sia attuata nel periodo 2014-2015.

Per quanto riguarda l'Ucraina, due decisioni di AMF per un totale di 610 milioni di EUR sono state adottate nel 2002 e nel 2010. Non è stato tuttavia possibile procedere all'attuazione nel 2013 a causa del prolungarsi del processo di negoziazione. Il memorandum d'intesa e l'accordo di prestito sono stati firmati nei mesi di febbraio e marzo 2013 e ratificati un anno dopo. L'erogazione di tali fondi di AMF è subordinata al raggiungimento di un accordo tra le autorità ucraine e l'FMI su un nuovo programma di assistenza finanziaria che si prevede possa essere realizzato nel periodo 2014-2015.

3.2. Operazioni specifiche nei paesi beneficiari nel 2013

3.2.1. Bosnia-Erzegovina

Nel 2009 il Consiglio ha approvato un'assistenza macrofinanziaria a favore della Bosnia-Erzegovina per un importo fino a 100 milioni di EUR, sotto forma di prestiti. Il memorandum d'intesa e l'accordo di prestito sono stati firmati nel novembre 2010, ma, anche a causa delle lunghe negoziazioni che hanno portato alla formazione del governo dopo le elezioni politiche dell'ottobre 2010, l'accordo di prestito è stato ratificato solo nell'agosto 2011. Nel 2012 non è stato effettuato alcun versamento a titolo dell'AMF perché le autorità non avevano rispettato le condizioni definite nel memorandum d'intesa. A seguito della conclusione di un nuovo accordo stand-by con l'FMI e delle azioni intraprese dalle autorità per il miglioramento della sostenibilità delle finanze pubbliche, la Commissione ha prolungato di un anno il periodo di disponibilità dell'AMF, fino al 7 novembre 2013. La prima e la seconda rata dell'AMF, pari ognuna a 50 milioni di EUR, sono state erogate nel 2013.

Dopo essere entrata in territorio negativo nel 2012 (il calo del PIL è stato pari allo 0,9%), la crescita economica ha ritrovato un certo slancio nel 2013 e si prevede possa raggiungere l'1,5%, in parte grazie alla ripresa dei principali partner commerciali del paese. L'accordo stand-by della durata di 24 mesi concluso con l'FMI per un importo di circa 400 milioni di EUR segue la tabella di marcia, nonostante qualche tensione politica alla fine del 2013, che ha impedito la puntuale erogazione della sesta rata. Nel gennaio 2014, l'accordo stand-by è stato prorogato fino a giugno 2015 e incrementato di altri 300 milioni di EUR per soddisfare l'elevato fabbisogno finanziario della fine del 2014.

3.2.2. Georgia

In occasione di una conferenza dei donatori tenutasi dopo il conflitto militare che ha opposto la Georgia alla Russia nell'agosto 2008, l'UE ha assunto un impegno che prevede un pacchetto completo di misure per un importo fino a 500 milioni di EUR, a sostegno della ripresa economica della Georgia. Il pacchetto includeva due programmi potenziali di AMF, ciascuno di un importo pari a 46 milioni di EUR. Il primo è stato completato con successo nel periodo 2009-2010. L'adozione di una decisione legislativa per il secondo programma di AMF (da erogare in pari misura in prestiti e sovvenzioni) è stata ritardata di due anni a causa di divergenze tra il Parlamento europeo e il Consiglio sulla procedura da seguire per l'adozione del memorandum d'intesa. La decisione è stata infine adottata nell'agosto 2013. L'erogazione di fondi di AMF è in ogni caso subordinata a un programma di assistenza finanziaria dell'FMI. Non è stata tuttavia erogata alcuna somma nell'ambito del programma dell'FMI che è giunto a scadenza nell'aprile 2014, in quanto le autorità georgiane lo consideravano una misura precauzionale. Attualmente le autorità georgiane e l'FMI stanno tuttavia negoziando un secondo accordo che possa eventualmente prevedere l'utilizzo di risorse dell'FMI, con la possibilità di aprire la strada all'attuazione di questa operazione di AMF.

Nel 2013, la crescita del PIL della Georgia ha subito un rallentamento, scendendo fino al 3,2% (nel 2012 aveva raggiunto il 6,2%). Anche le vulnerabilità esterne sono rimaste motivo di preoccupazione, come evidenziato dal rapporto deficit delle partite correnti/PIL, in calo ma ancora troppo elevato, da un debito esterno lordo elevato e da una riduzione degli investimenti diretti esteri. Nell'ultimo trimestre del 2013, la Georgia ha iniziato a mostrare qualche segno di ripresa economica, proseguita nel gennaio e nel febbraio 2014, con una crescita del PIL e la ripresa dell'inflazione, sotto la spinta dalla domanda interna ed esterna.

3.2.3. *Giordania*

Negli ultimi tre anni, la Giordania è stata duramente colpita da crisi economiche regionali esterne. Le implicazioni economiche e sociali del conflitto siriano derivanti dal crescente afflusso di rifugiati, le ripetute interruzioni dell'erogazione di gas naturale dall'Egitto, un clima economico mondiale debole ed elevati prezzi dell'energia a livello mondiale, sono tutti fattori che hanno gravemente pesato sulle entrate esterne e sulla crescita del PIL, che è sceso fino al 3,3% nel 2013. In questo contesto, nell'agosto 2012, la Giordania ha concluso un accordo stand-by della durata di 36 mesi con l'FMI per un importo di 2 miliardi di USD (800% della quota). Secondo l'ultima analisi, il programma procede fondamentalmente secondo la tabella di marcia che prevedeva l'erogazione di metà dell'importo totale entro la fine del 2013.

A seguito di una richiesta ufficiale di AMF nel dicembre 2012, il 29 aprile 2013 la Commissione ha presentato una proposta di decisione per offrire assistenza macrofinanziaria alla Giordania per un importo fino a 180 milioni di EUR in prestiti. La decisione è stata adottata dal Parlamento e dal Consiglio l'11 dicembre 2013. Il memorandum d'intesa e l'accordo di prestito sono stati firmati il 18 marzo 2014. L'operazione di AMF a favore della Giordania è destinata a integrare i fondi erogati dall'FMI nell'ambito dell'accordo stand-by e si prevede sia eseguita in due rate nel corso del 2014. L'assistenza è volta a sostenere gli sforzi di riforma nei seguenti ambiti: gestione delle finanze pubbliche e riforma fiscale, reti di sicurezza sociale e mercati del lavoro, investimenti, commercio e settore energetico.

3.2.4. *Repubblica del Kirghizistan*

Il 20 dicembre 2011, la Commissione ha presentato una proposta di decisione per offrire assistenza macrofinanziaria alla Repubblica del Kirghizistan per un importo fino a 30 milioni di EUR (prestiti per 15 milioni di EUR e sovvenzioni per altri 15 milioni di EUR). Questa operazione di AMF a titolo eccezionale era al di fuori del normale ambito geografico dell'assistenza macrofinanziaria. 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 importanza economica e politica. Nel contempo, è stato concordato con l'FMI un programma triennale (da giugno 2011 a giugno 2014), sostenuto da un meccanismo ECF (*Extended Credit Facility*) di 102,3 milioni di USD. La decisione di AMF è stata infine adottata il 22 ottobre 2013, dopo un ritardo di due anni dovuto a divergenze tra i colegislatori in merito alla procedura da seguire per l'adozione del memorandum d'intesa (cfr. sezione 2.3). Qualora le discussioni attualmente in corso sui documenti di AMF dovessero andare a buon fine, entrambe le rate potrebbero essere erogate nel 2014.

Dopo una flessione del PIL dello 0,9% nel 2012, dovuta a una contrazione del 40% della produzione nel settore aurifero, l'economia ha registrato una ripresa nel 2013. Si stima che la crescita del PIL abbia raggiunto il 7,8% nel 2013, trainata non solo da una ripresa della produzione nel settore aurifero (nonostante un calo del 25% del prezzo dell'oro nel 2013), ma anche da un ottimo andamento del settore non aurifero. L'inflazione è rimasta sotto controllo nel 2013, a un tasso stimato al 7,0%. Il governo del Kirghizistan è riuscito a superare leggermente gli obiettivi di bilancio per il 2013, con un deficit di bilancio pari al 5,2% del PIL, grazie ad una crescita superiore alle aspettative e a importazioni consistenti, che hanno determinato risultati migliori in termini di gettito IVA e delle imposte sul reddito. Anche il disavanzo delle partite correnti dovrebbe diminuire al 10,4% nel 2013. Il debito pubblico estero è lievemente calato, attestandosi secondo le stime al 44,6% del PIL alla fine del 2013. Il livello delle riserve lorde si è ridotto arrivando a 3,3 mesi di importazioni (l'anno precedente il valore era di 3,7), in ragione della crescita delle importazioni. La Repubblica del Kirghizistan procede sostanzialmente secondo la tabella di marcia per quanto riguarda il programma dell'FMI in corso.

3.2.5. *Tunisia*

A metà aprile 2013, la Tunisia ha concordato con l'FMI un accordo stand-by di 24 mesi per un importo di 1,75 miliardi di USD; il comitato esecutivo dell'FMI ha dato la sua approvazione nel giugno 2013. In questo contesto, nell'agosto 2013, il governo tunisino ha richiesto un'AMF all'Unione europea per un importo di 500 milioni di EUR. Il 5 dicembre, la Commissione ha risposto presentando una proposta di concessione di AMF alla Tunisia per un importo fino a 250 milioni di EUR, sotto forma di un prestito da erogare in tre rate nel corso del 2014 e nella prima metà del 2015. 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 legislatori nel maggio 2014.

La crisi politica ancora in atto, unitamente ad un cattivo raccolto di cereali e a una domanda esterna debole, ha avuto un impatto negativo sulla crescita del PIL nel 2013, che dovrebbe essere limitata al 2,6%. Le ultime stime della situazione di bilancio e delle partite correnti sembrano indicare rispettivamente disavanzi dell'8,8% e dell'8,2% del PIL, che sono valori decisamente superiori alle proiezioni originarie dell'FMI. È stato stimato che le riserve corrispondevano appena a tre mesi di importazioni alla fine del 2013. Nonostante gli eventi politici positivi dell'inizio del 2014 (approvazione di una nuova costituzione e nomina di un governo provvisorio), i rischi per le prospettive macroeconomiche rimangono alti. In un clima caratterizzato da una crescita globale lenta, la Tunisia è sottoposta a forti vincoli esterni e di finanziamento del bilancio. Il paese è anche vulnerabile a crescenti minacce alla sicurezza interna e a moderati rischi in termini di stabilità regionale. Il governo ad interim dovrebbe portare avanti le necessarie riforme strutturali tese a favorire una crescita inclusiva e ad affrontare gli squilibri esterni e di bilancio, con il sostegno del programma dell'FMI in corso.

3.2.6. *Ucraina*

Nel luglio 2010, nel quadro di un fabbisogno persistente di finanziamenti esterni e allo scopo di sostenere il processo di riforme economiche nel paese, l'UE ha adottato una decisione per offrire assistenza macrofinanziaria all'Ucraina per un importo fino a 500 milioni di EUR. Insieme ai 110 milioni di EUR ancora disponibili nell'ambito della decisione AMF adottata nel 2002, tale importo renderebbe possibile un pacchetto di AMF fino a 610 milioni di EUR in prestiti, da erogare in tre rate. Il memorandum d'intesa e l'accordo di prestito sono stati sottoscritti nel marzo 2013 e ratificati dal parlamento ucraino nel marzo 2014.

L'Ucraina risente di gravi squilibri macroeconomici e gli attuali disordini politici creano molte incertezze. Dopo una fase di stagnazione nel periodo 2012-2013, si prevede un calo del PIL del 10% nel primo trimestre del 2014. L'inflazione è entrata in territorio negativo (-0,2% nel 2013). Il deficit di bilancio è aumentato al 6,5-7,5% del PIL nel 2013. Sebbene il livello generale del debito pubblico risultasse gestibile in base agli standard internazionali (41% del PIL nel 2013), l'Ucraina si è trovata di fronte ad un picco di rimborsi del debito nel 2013. Ha dovuto affrontare la pesante sfida del rifinanziamento del debito a tassi d'interesse sostenibili, fino a quando, nel mese di dicembre, le autorità hanno ricevuto 3 miliardi di USD di aiuti finanziari dalla Russia. Le partite correnti hanno continuato a deteriorarsi, a causa del calo delle esportazioni, fino a un disavanzo stimato del 10% del PIL. Alla fine di febbraio 2014, le riserve ufficiali si sono ridotte a soli due mesi d'importazioni dell'anno successivo: si tratta del risultato dell'elevato disavanzo delle partite correnti, della pressione sulla hrivna e di un elevato volume di rimborsi del debito nell'ultimo trimestre 2013. Nei primi mesi del 2014, la situazione economica si è ulteriormente deteriorata a seguito della grave crisi politica. Si stima che la crescita del PIL sia calata del 3-4% circa nei mesi di gennaio e febbraio 2014 rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente.

Alla luce degli sviluppi politici dell'inizio del 2014 e dell'acuta vulnerabilità dell'economia e della bilancia dei pagamenti dell'Ucraina, la Commissione ha preparato una nuova operazione di AMF per l'Ucraina, per un importo fino a 1 miliardo di EUR in prestiti. La decisione su questo programma di assistenza è stata adottata il 14 aprile 2014 nell'ambito di una procedura accelerata ai sensi dell'articolo 213 del TFUE. L'erogazione è subordinata a un accordo con l'FMI e all'attuazione delle condizioni politiche concordate in un memorandum d'intesa che è stato negoziato con le autorità ucraine in aprile e dovrebbe essere firmato e ratificato dal parlamento ucraino in maggio. Nell'aprile 2014, il consiglio esecutivo dell'FMI ha approvato un accordo stand-by della durata di 24 mesi per l'Ucraina per un importo fino a 17 miliardi di USD, che sostanzialmente consentirà di iniziare l'erogazione delle operazioni di AMF sia del 2002/2010 sia del 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'UE, 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 del ministero delle Finanze e della banca centrale, 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. Vengono esaminate anche le procedure degli appalti pubblici a livello centrale. Nel 2013 la Commissione ha condotto valutazioni operative per la Giordania, l'Egitto e la Tunisia.

4.2. Valutazioni ex-post

In linea con il regolamento finanziario dell'Unione europea, la Commissione effettua valutazioni ex-post dei programmi di AMF per esaminarne l'impatto. Gli obiettivi principali delle valutazioni ex-post sono i seguenti: (i) esaminare l'impatto economico 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 2013 sono state ultimate tre valutazioni ex-post effettuate riguardo alle operazioni di AMF a favore di Serbia, Repubblica moldova e Armenia⁷.

- La valutazione ex-post sul programma di AMF per la Serbia ha evidenziato che l'assistenza, insieme al pacchetto dell'FMI, ha contribuito a impedire che l'economia serba scivolasse verso una crisi economica grave. Ciononostante, la situazione finanziaria esterna e di bilancio della Serbia è rimasta fragile e vulnerabile a numerosi rischi e sfide.
- Per la Repubblica moldova, dalla valutazione è emerso che l'operazione di AMF ha avuto un impatto netto positivo sull'economia moldova. Ha consentito un consolidamento di bilancio più graduale di quello che sarebbe stato altrimenti possibile nel periodo successivo alla crisi, sostenendo quindi la crescita economica nel periodo dal 2010 al 2012. Sono state promosse alcune riforme strutturali correlando l'erogazione delle rate a condizioni specifiche concordate con le autorità moldove e coordinate con altri donatori.

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

- Per l'Armenia, la valutazione ha riscontrato l'effetto di rinforzo dell'AMF nell'ambito delle riforme di politica fiscale e doganale. Non ha tuttavia prodotto conclusioni definitive riguardo ad altri ambiti di riforma, come la riforma delle pensioni: poiché era già ampiamente condivisa a livello interno, è molto probabile che tale riforma sarebbe stata avviata anche in assenza di qualsiasi operazione di AMF.

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

Il programma di operazioni di AMF pianificate per il 2014 è il seguente:

- (i) quattro decisioni già approvate per operazioni di AMF nella Repubblica del Kirghizistan, in Giordania, Georgia e Ucraina;
- (ii) una decisione di AMF per la Tunisia, proposta dalla Commissione nel 2013, la cui attuazione dovrebbe iniziare nel 2014;
- (iii) una nuova decisione di AMF per l'Ucraina, adottata dal Consiglio nell'aprile 2014 e che si prevede possa essere attuata nel 2014; e
- (iv) fino a due nuovi programmi, in base alle richieste finora ricevute da paesi inseriti nella politica europea di vicinato (attualmente Armenia ed Egitto).

Come già detto in precedenza, si prevede di erogare le due rate dell'operazione di AMF a favore della Repubblica del Kirghizistan (15 milioni di EUR in prestiti e altri 15 milioni di EUR in sovvenzioni) nel 2014. Lo stesso vale anche per l'operazione di AMF a favore della Giordania (180 milioni di EUR in prestiti).

Nell'ambito del programma di AMF a favore dell'Ucraina approvato nel 2002/2010 (160 milioni di EUR in prestiti), subordinato al rispetto delle condizioni politiche contenute nel memorandum d'intesa, l'erogazione dei fondi è attualmente prevista per il periodo 2014-2015. La nuova operazione di AMF a favore dell'Ucraina per 1 miliardo di EUR, approvata nell'aprile 2014, dovrebbe essere pienamente attuata nel 2014.

Nell'ambito della nuova decisione legislativa relativa all'operazione di AMF a favore della Tunisia di 300 milioni di EUR (anche in prestiti), approvata nel maggio 2014, l'erogazione è prevista in tre rate nel periodo 2014-2015.

La piena attuazione di tutte le suddette operazioni è subordinata al rispetto delle condizioni politiche indicate nei relativi memorandum d'intesa.

Qualora le discussioni attualmente in corso tra l'FMI e la Georgia dovessero condurre a un nuovo programma dell'FMI, e a condizione che le autorità georgiane e l'Unione europea concordino un memorandum d'intesa, l'attuazione della decisione di AMF per la

Georgia (23 milioni di EUR in prestiti, 23 milioni di EUR in sovvenzioni) potrebbe iniziare nel 2014.

Nel febbraio 2014, la Commissione ha ricevuto una nuova richiesta di AMF a favore dell'Armenia. Tale operazione darebbe seguito al programma di AMF completato nel 2012 e mirerebbe ad aiutare il paese a coprire il fabbisogno residuo di finanziamenti esterni previsto per il 2014-2015, andando ad integrare le risorse messe a disposizione dall'FMI nel quadro di un nuovo accordo di finanziamento (*Extended Fund Facility* di 125 milioni di USD), approvato il 7 marzo 2014.

Nel novembre 2012, l'Egitto aveva rinnovato la sua richiesta di AMF per un importo pari a 500 milioni di EUR. Su questa base, la Commissione aveva valutato la possibilità di presentare una proposta di AMF che, con ogni probabilità, si sarebbe sostanziata in un prestito da 450 milioni di EUR e in una sovvenzione pari a 50 milioni di EUR. Nel giugno 2013 è stata anche condotta una valutazione operativa che ha analizzato i circuiti finanziari e i controlli del sistema di gestione delle finanze pubbliche egiziane. Questa proposta è stata tuttavia sospesa in attesa della conclusione tra l'Egitto e l'FMI di un programma di finanziamento dell'FMI stesso e alla luce degli sviluppi politici della seconda metà del 2013.

La Commissione potrebbe presentare una proposta di una nuova operazione di AMF a favore della Repubblica moldova dato il deterioramento della sua situazione economica e dei recenti negoziati con l'FMI su un nuovo programma.

La tabella 1 qui di seguito riporta una panoramica degli impegni e dei pagamenti delle sovvenzioni AMF per il 2012, 2013 e 2014 (dati indicativi). Le previsioni per il 2014 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.

Per quanto riguarda i prestiti, l'importo totale delle operazioni di AMF in essere era pari a 582 milioni di EUR alla fine del 2013. Tale importo è coperto dal fondo di garanzia per le azioni esterne⁸, mantenuto al 9% dell'importo in essere. Il fondo di garanzia copre non solo prestiti AMF, ma anche prestiti Euratom e prestiti BEI ai paesi terzi; è coperto dal bilancio UE. I prestiti da erogare per le operazioni di AMF nel 2014 sono stimati a circa 1,8 miliardi di EUR, il che corrisponderebbe a una copertura tramite il fondo di garanzia pari a circa 160 milioni di EUR. Queste cifre non includono tuttavia eventuali nuove operazioni di AMF per le quali la Commissione non ha ancora presentato una proposta.

⁸ Per ulteriori informazioni si veda la relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sulle garanzie coperte dal bilancio generale.

Impegni e pagamenti AMF nel periodo 2012-2014 (in EUR)			
	2012	2013	2014 (indicativi)
Stanziamenti di impegno per sovvenzioni in bilancio	95 550 000	94 550 000	60 000 000
Impegni, totale	<u>498 316</u>	<u>173 856</u>	
Valutazioni operative, studi PEFA, valutazioni ex-post	498 316	173 856	250 000
AMF Repubblica del Kirghizistan (decisione adottata)			15 000 000
AMF Georgia (decisione adottata)			da definire
Altre possibili operazioni di AMF (Repubblica moldova, Egitto, Armenia...)			da definire
Dotazioni di bilancio non impegnate	<u>95 051 684</u>	<u>94 376 144</u>	
Stanziamenti di pagamento per sovvenzioni in bilancio	79 050 000	56 339 890	52 153 011
Pagamenti, totale	<u>30 325 812</u>	<u>529 345</u>	
Valutazioni operative, studi PEFA, valutazioni ex-post	325 812	529 345	
AMF Repubblica moldova (decisione adottata)	30 000 000		
AMF Repubblica del Kirghizistan (decisione adottata)			15 000 000
AMF Georgia (decisione adottata)			da definire
Altre possibili operazioni di AMF (Repubblica moldova, Egitto, Armenia...)			da definire
Stanziamenti non utilizzati per pagamenti sovvenzioni	<u>48 724 188</u>	<u>55 810 545</u>	
Versamenti di prestiti AMF, totale	<u>39 000 000</u>	<u>100 000 000</u>	
Armenia (decisione adottata)	39 000 000		
Bosnia-Erzegovina (decisione adottata)		100 000 000	
Repubblica del Kirghizistan (decisione adottata)			15 000 000
Giordania (decisione adottata)			180 000 000
Tunisia (decisione adottata)			200 000 000
Ucraina I (decisione adottata)			360 000 000
Ucraina II (decisione adottata)			1000 000 000
Georgia (decisione adottata)			da definire
Altre possibili operazioni di AMF (Repubblica moldova, Egitto, Armenia...)			da definire