



Bruxelles, 19.7.2022
COM(2022) 341 final

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

sull'attuazione dell'assistenza macrofinanziaria ai paesi terzi nel 2021

{SWD(2022) 192 final}

INDICE

1	INTRODUZIONE	2
2	SVILUPPI MACROECONOMICI NEI PAESI PARTNER	3
2.1	Vicinato orientale	4
2.2	Vicinato meridionale	4
2.3	Balcani occidentali	5
3	OPERAZIONI DI ASSISTENZA MACROFINANZIARIA NEL 2021	6
3.1	Vicinato orientale	7
	• • Georgia: AMF per la COVID-19	7
	• • Moldova: AMF e AMF COVID-19	7
	• • Ucraina: AMF per la COVID-19	8
3.2	Vicinato meridionale	9
	• • Giordania: AMF III e AMF per la COVID-19.....	9
	• • Tunisia: AMF per la COVID-19	10
3.3	Balcani occidentali	10
	• • Albania: AMF per la COVID-19	10
	• • Bosnia-Erzegovina: AMF per la COVID-19	11
	• • Kosovo ¹ : AMF per la COVID-19	11
	• • Montenegro: AMF per la COVID-19.....	12
	• • Macedonia del Nord: AMF per la COVID-19	12
4	GARANTIRE UN USO ADEGUATO DEI FONDI DI AMF: VALUTAZIONI OPERATIVE, VALUTAZIONI EX POST E AUDIT	12
4.1	Valutazioni operative	12
4.2	Valutazioni ex post.....	13
5	SVILUPPI GENERALI CONNESSI ALLO STRUMENTO DI AMF	14
5.1	Funzionamento dello strumento di AMF	14
5.2	L'AMF nel QFP 2021-2027.....	15
6	PROSPETTIVE FUTURE - OPERAZIONI DI AMF E SITUAZIONE DI BILANCIO NEL 2022	15

¹ Tale designazione non pregiudica le posizioni riguardo allo status ed è in linea con la risoluzione 1244/1999 dell'UNSC e con il parere della CIG sulla dichiarazione di indipendenza del Kosovo.

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

sull'attuazione dell'assistenza macrofinanziaria ai paesi terzi nel 2021 ⁽²⁾

1 INTRODUZIONE

L'assistenza macrofinanziaria (AMF) è uno strumento finanziario dell'UE ⁽³⁾ di cui possono beneficiare i paesi partner che attraversano una fase di crisi della bilancia dei pagamenti. Dalla sua introduzione nel 1990, l'AMF contribuisce a rafforzare la stabilità macroeconomica e finanziaria in paesi limitrofi o geograficamente vicini all'UE, incoraggiando nel contempo le riforme strutturali in questi paesi. L'AMF integra un accordo di credito non cautelare concordato con il Fondo monetario internazionale (FMI) ed è subordinata all'esistenza di tale accordo. Sopperire alle criticità connesse con la bilancia dei pagamenti permette un allentamento della pressione che consente al paese partner di aumentare il proprio margine di bilancio, migliorare la sostenibilità del debito e concentrarsi sulla promozione delle riforme necessarie. Poiché agevolano il percorso di aggiustamento macroeconomico, le operazioni di AMF possono avere degli impatti sociali positivi, dando al paese più tempo e margine per affrontare le cause profonde della sua crisi.

L'AMF assume il più delle volte la forma di prestiti che la Commissione contrae sui mercati dei capitali e trasferisce a sua volta al paese beneficiario. In alcuni casi l'AMF assume la forma di sovvenzioni finanziate dal bilancio dell'UE, oppure di una combinazione di prestiti e sovvenzioni.

L'AMF è erogata in rate e solo se sono soddisfatti criteri specifici in materia di riforme strutturali, concordati con il paese. In questo modo viene favorita l'attuazione di vigorose misure di aggiustamento e di riforma volte a i) rafforzare i sistemi di finanza pubblica e ii) favorire una crescita sostenibile e inclusiva e la creazione di posti di lavoro. Inoltre una condizione preliminare per l'erogazione dell'AMF è la conformità del paese beneficiario a meccanismi democratici effettivi. Questi meccanismi si basano in particolare su sistemi parlamentari multipartitici, sul rispetto dello Stato di diritto, nonché sulla garanzia che i diritti umani saranno rispettati. In tal modo l'AMF integra la tradizionale assistenza alla cooperazione dell'UE e contribuisce ai più ampi obiettivi di preservare la stabilità e di promuovere la prosperità e i nostri valori fondamentali anche al di fuori dell'UE. 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 il potere di promuovere cambiamenti nelle politiche dei paesi ⁽⁴⁾. Tale conclusione

² La presente relazione si basa sulle informazioni disponibili fino a giugno 2022.

³ La base giuridica dell'assistenza macrofinanziaria ai paesi terzi diversi dai paesi in via di sviluppo è l'articolo 212 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). L'articolo 213 TFUE può essere utilizzato come base giuridica quando il paese terzo necessita di assistenza finanziaria urgente.

⁴ L'AMF integra anche ulteriori azioni esterne o strumenti dell'UE per il vicinato e i Balcani occidentali, tra cui il sostegno al bilancio, per il quale nel 2021 sono state erogate nelle regioni sovvenzioni per un totale di 461 milioni di EUR. L'ultima relazione sul sostegno al bilancio è disponibile all'indirizzo seguente: <https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/budget-support-trends-and-results-2021.pdf>

sull'efficacia dell'AMF nel rispondere alle crisi è corroborata dai risultati di numerose valutazioni ex post indipendenti delle operazioni di AMF giunte a conclusione (⁵).

Quale strumento di risposta alle crisi, e a differenza di altri strumenti di finanziamento esterno dell'UE, l'AMF non fornisce sostegno finanziario su base regolare e programmabile. Per questo motivo, nell'ambito del quadro finanziario pluriennale (QFP) 2021-2027, le operazioni di AMF specifiche continueranno a essere attivate sulla base di decisioni ad hoc. Quando si basano sull'articolo 212 TFUE, tali decisioni ad hoc per operazioni di AMF specifiche sono disciplinate dalla procedura legislativa ordinaria, che richiede l'approvazione del Parlamento europeo e del Consiglio per ogni operazione (o per diverse operazioni contemporaneamente, come nel caso del pacchetto di AMF per la COVID-19 adottato nel maggio 2020).

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

2 SVILUPPI MACROECONOMICI NEI PAESI PARTNER

Dopo la recessione indotta dalla pandemia di COVID-19 nel 2020, nel 2021 le economie dei paesi dell'allargamento e del vicinato hanno registrato una ripresa. La durata e la gravità della recessione non sono state affatto uniformi da un paese all'altro, e sono state condizionate, oltre che dalle diverse modalità di diffusione della pandemia nei vari paesi, anche dalle diverse strutture economiche dei partner e dalla loro diversa capacità di adottare misure efficaci per farvi fronte. Anche la successiva ripresa è stata disomogenea da un paese all'altro. La presente sezione esamina i problemi a livello regionale che interessano il vicinato dell'UE e i Balcani occidentali, mentre i loro risultati economici sono oggetto di un'ulteriore valutazione paese per paese nel documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente relazione.

Per quanto le panoramiche regionali presentate di seguito siano retrospettive, occorre rilevare che l'invasione dell'Ucraina da parte della Russia offusca notevolmente il quadro generale, al di là dell'impatto diretto devastante sull'Ucraina. Anche se alcuni dei paesi vicini all'Ucraina del partenariato orientale potrebbero essere maggiormente colpiti dalle ricadute della situazione, le ripercussioni dell'invasione saranno avvertite in tutte e tre le regioni. Nei paesi del partenariato orientale l'invasione dell'Ucraina ha causato il deprezzamento della moneta e forti pressioni sui prezzi dei prodotti alimentari e dell'energia. Anche la fiducia dei consumatori e delle imprese è stata duramente colpita. Nei mesi che verranno il conflitto è destinato a incidere pesantemente sul commercio, sulle rimesse e sugli investimenti. In generale è probabile che la regione del partenariato orientale vada incontro a un anno di stagflazione. Nel vicinato meridionale, nonostante un'esposizione commerciale generalmente ridotta, la pressione esercitata dal conflitto si manifesta con l'aumento dei prezzi dei prodotti alimentari e le minacce alla sicurezza alimentare (taluni paesi sono fortemente dipendenti da Russia e Ucraina per le importazioni di frumento, bene primario cruciale e fortemente sovvenzionato) oltre che con l'aumento dei prezzi dell'energia (spesso fortemente sovvenzionati). Inoltre, in taluni paesi del vicinato meridionale, anche la fase di ripresa post-COVID-19 nel settore

⁵ Tutte le valutazioni ex post sono disponibili sul sito web della Commissione: https://ec.europa.eu/info/evaluation-reports-economic-and-financial-affairs-policies-and-spending-activities_en

turistico sarà compromessa. Nei Balcani occidentali si prevede che il forte aumento dei prezzi dell'energia, dei prodotti alimentari e dei trasporti contribuirà in misura analoga ad accelerare ulteriormente l'inflazione, riducendo il reddito reale disponibile delle famiglie e i consumi privati. Potrebbe verificarsi un ulteriore rallentamento della crescita economica nei paesi dei Balcani occidentali maggiormente dipendenti dal settore turistico. Le prospettive economiche di tutte e tre le regioni potrebbero essere influenzate da i) perturbazioni delle catene di approvvigionamento internazionali e da ii) una minore domanda a seguito delle prospettive di crescita meno favorevoli dei principali partner commerciali, inclusa l'UE. Questi fattori potrebbero influenzare le esportazioni, gli investimenti esteri diretti e le rimesse, esacerbando in tal modo lo squilibrio dei conti con l'estero.

2.1 *Vicinato orientale*

Nel 2021 le economie della regione del vicinato orientale hanno registrato una ripresa dopo la recessione indotta dalla pandemia del 2020. I fattori che hanno trainato la ripresa sono stati i) il rilancio dei consumi delle famiglie, da livelli estremamente bassi, ii) l'aumento delle rimesse e iii) una maggiore attività di investimento. Queste economie sono state sostenute anche da una solida domanda esterna. Per quanto la ripresa della crescita abbia contribuito a ridurre i tassi di disoccupazione in quasi tutti i paesi, essa è stata accompagnata anche da una forte costante accelerazione dell'inflazione nel corso di tutto l'anno. L'aumento dell'inflazione è stato causato principalmente dall'impennata dei prezzi dell'energia e dei prodotti alimentari a livello mondiale. Nel tentativo di contenere l'inflazione, tutte le banche centrali della regione del vicinato orientale hanno adottato politiche monetarie più rigorose nel 2021, il che ha favorito un costante apprezzamento delle valute locali consentendo, in molti casi, di recuperare le perdite subite nel 2020.

Nel 2021 le posizioni di bilancio hanno evidenziato un miglioramento, pur risentendo ancora delle conseguenze negative della pandemia. Le entrate hanno registrato un notevole rialzo a seguito della crescente attività economica e del forte incremento degli scambi. Al contempo la spesa ha continuato a crescere costantemente, anche a causa della riduzione solo parziale delle generose misure messe in campo per contrastare l'impatto della pandemia su famiglie e imprese. L'insieme di fattori quali i minori disavanzi, l'apprezzamento delle valute nazionali e un notevole aumento del PIL nominale ha migliorato il rapporto debito pubblico/PIL dei paesi del vicinato orientale. Sul lato esterno, in tutta la regione sia le importazioni che le esportazioni hanno segnato una forte ripresa in ragione dei bassi livelli di partenza, della maggiore domanda e dell'aumento dei prezzi delle materie prime. Anche le rimesse sono aumentate notevolmente. Tutti questi fattori, insieme all'assegnazione generale dei diritti speciali di prelievo (DSP) da parte dell'FMI ai propri membri nel mese di agosto, hanno dato un impulso significativo alle posizioni esterne e hanno determinato l'incremento delle riserve internazionali nella maggior parte dei paesi.

Guardando al futuro e come già osservato in precedenza, il vicinato orientale è particolarmente esposto alle ripercussioni economiche dell'invasione dell'Ucraina da parte della Russia e rischia di cadere in una grave recessione, le cui proporzioni potrebbero essere paragonabili a quelle devastanti causate dal crollo dell'Unione sovietica negli anni '90, dato che sono le due principali economie della regione del partenariato orientale - l'Ucraina e la Bielorussia - quelle di gran lunga maggiormente colpite.

2.2 *Vicinato meridionale*

Nel 2021 l'attività economica della regione del vicinato meridionale ha egualmente dato segnali di ripresa dalla pandemia e dalle sue conseguenze economiche. Tutti i paesi

hanno registrato una crescita, eccetto il Libano, dove perdura una profonda crisi politica ed economica. La crescita nella regione ha registrato un'accelerazione nel corso dell'anno grazie all'allentamento delle restrizioni, alla diffusione del vaccino e a una domanda repressa; tutti questi fattori hanno sostenuto maggiori investimenti e la ripresa dei consumi pubblici e privati. La ripresa della domanda estera ha inoltre sostenuto le industrie esportatrici, in particolare il settore manifatturiero. Anche i dati relativi al turismo hanno evidenziato un certo miglioramento, in linea con il graduale allentamento delle restrizioni ai viaggi. La disoccupazione è rimasta superiore ai livelli pre-pandemia, tuttavia i tassi di occupazione sono migliorati grazie all'aumento dei tassi di attività. Le pressioni inflazionistiche sono aumentate in modo sostanziale, anche per i prodotti alimentari e dell'energia, in quanto le politiche monetarie sono rimaste accomodanti. L'aumento dei prezzi delle materie prime ha dato impulso all'attività e migliorato i saldi di bilancio dei paesi esportatori di energia.

I disavanzi di bilancio hanno subito un calo nel 2021, grazie al recupero delle entrate e all'aumento moderato della spesa, parallelamente al graduale abbandono delle misure di sostegno legate alla pandemia. Tuttavia il debito pubblico è rimasto a livelli record a causa del notevole fabbisogno finanziario dovuto alla pandemia. La regione è stata teatro di una forte ripresa nel settore dell'import-export grazie i) al rilancio di una domanda precedentemente contenuta, ii) all'aumento dei prezzi delle materie prime e iii) alla crescente domanda dei principali mercati di esportazione della regione. Anche i livelli record delle rimesse sono stati sostenuti dal ritorno alla crescita nell'Unione europea e dall'impennata dei prezzi del petrolio a livello mondiale. Le valute nazionali sono rimaste stabili o si sono lievemente apprezzate, in concomitanza con la riduzione delle riserve internazionali nella maggior parte dei paesi. La regione ha continuato a beneficiare del sostegno esterno da parte di enti finanziatori internazionali, tra cui le assegnazioni dei DSP da parte dell'FMI.

L'invasione russa dell'Ucraina ha avuto un impatto anche sulle prospettive del vicinato meridionale, per quanto in misura minore rispetto al partenariato orientale. Le ripercussioni dell'invasione russa comportano rischi significativi per la nascente ripresa, in quanto i paesi del vicinato meridionale saranno colpiti in particolare dal rialzo dei prezzi dei prodotti alimentari, dell'energia e di altre materie prime. Il rincaro dei prezzi spingerà l'inflazione e colpirà i consumi interni, alimentando la pressione sui bilanci statali.

2.3 *Balcani occidentali*

Dopo la recessione causata dalla pandemia nel 2020, nel 2021 gli effetti destabilizzanti della crisi COVID-19 si sono attenuati e l'attività economica ha registrato una forte ripresa in tutte le economie dei Balcani occidentali. La ripresa è stata fortemente sostenuta i) dalla graduale eliminazione delle misure di contenimento della COVID-19, ii) dal rafforzamento della domanda interna ed estera e iii) da effetti di base lusinghieri. In linea con la ripresa dell'attività economica, la crescita dell'occupazione ha ricominciato a registrare valori positivi e i tassi di disoccupazione sono diminuiti nella maggior parte dei paesi della regione. Si è registrato anche un aumento del numero degli occupati. Le dinamiche inflazionistiche hanno rispecchiato la ripresa della domanda aggregata e l'aumento dei prezzi dell'energia, dei prodotti alimentari e dei trasporti, con la risalita dell'inflazione in tutti i paesi dei Balcani occidentali nel corso del 2021.

La crescita del gettito fiscale determinata dalla maggiore attività economica ha contribuito a ridurre i disavanzi di bilancio della regione nel corso del 2021. Inoltre il rapporto debito pubblico/PIL è diminuito leggermente nella maggior parte dei paesi

rispetto alla fine del 2020, in parte grazie alla ripresa della crescita del PIL nominale. Sul fronte esterno, i disavanzi delle partite correnti si sono ridotti notevolmente nel 2021 rispetto all'anno precedente, in quanto la forte ripresa delle esportazioni di servizi e i maggiori flussi in entrata delle rimesse hanno compensato i maggiori disavanzi commerciali.

Anche le prospettive per le economie dei Balcani occidentali sono peggiorate, in quanto le previsioni di crescita sono frenate da svariati fattori, principalmente l'impatto dell'aumento dei prezzi dell'energia, dei prodotti alimentari e dei trasporti sul reddito disponibile e sui consumi. Ciononostante, rispetto ai paesi del partenariato orientale, questi fattori hanno decisamente inciso in misura minore sui Balcani occidentali.

3 OPERAZIONI DI ASSISTENZA MACROFINANZIARIA NEL 2021

Il 22 aprile 2020 la Commissione ha adottato una proposta per fornire un pacchetto di 3 miliardi di EUR di assistenza macrofinanziaria a 10 paesi partner della regione dell'allargamento e del vicinato per aiutarli a limitare le ripercussioni economiche della pandemia di COVID-19. La decisione⁶ è stata adottata molto rapidamente dal Parlamento europeo e dal Consiglio il 25 maggio 2020⁷. Disponibile solo per un anno, l'AMF per la COVID-19 doveva essere erogata in due rate in combinazione con un accordo di finanziamento dell'FMI e subordinatamente al rispetto delle condizioni politiche preliminari generali. Quale condizione aggiuntiva, la seconda e ultima rata sarebbe stata erogata unicamente dopo che il paese partner avesse soddisfatto le condizioni politiche previste.

Di conseguenza nel 2021 l'attenzione si è incentrata sull'attuazione del pacchetto di AMF per la COVID-19. Sono stati erogati in totale 1 665 miliardi di EUR in prestiti destinati a sostenere la stabilità finanziaria dei paesi partner dell'UE e ad aiutarli a contenere le ripercussioni economiche della pandemia di COVID-19.

Delle sette operazioni avviate nel 2020, sei sono state completate con successo, con l'erogazione della seconda e ultima rata ai paesi indicati di seguito: Macedonia del Nord, Kosovo, Montenegro, Giordania, Moldova e Ucraina. Inoltre anche l'assistenza all'Albania, entrata in vigore solo nel 2021, è stata interamente erogata.

L'operazione di AMF a favore della Georgia concordata ai sensi della decisione summenzionata è stata invece versata soltanto in parte. La prima erogazione è avvenuta nel novembre 2020, ma la seconda rata è stata annullata i) a seguito del mancato rispetto da parte della Georgia della condizione politica più importante riguardante il sistema giudiziario e ii) dopo che le autorità georgiane hanno comunicato di non aver più bisogno di fondi.

Anche le due restanti operazioni a favore della Bosnia-Erzegovina e della Tunisia sono state avviate nel 2021, a seguito dei rispettivi processi di ratifica, piuttosto lunghi, del

⁶ Decisione (UE) 2020/701.

⁷ L'AMF è sempre subordinata a un programma di finanziamento dell'FMI. I paesi beneficiari che hanno concluso un accordo stand-by con l'FMI o un programma nell'ambito del meccanismo di finanziamento ampliato (Extended Fund Facility) (o un accordo analogo con un programma per l'aggiustamento e le riforme sotto la supervisione dell'FMI) devono, in linea di principio, rispettare il programma concordato con l'FMI, come dimostrato da valutazioni positive. Nel contesto della crisi COVID-19, l'AMF è eccezionalmente disponibile anche per i paesi che beneficiano di finanziamenti di emergenza da parte dell'FMI, ad esempio attraverso lo strumento di finanziamento rapido (RFI), per il quale è prevista un'unica erogazione dell'FMI.

protocollo d'intesa e dell'accordo di prestito. La Tunisia ha ricevuto la seconda erogazione il 25 maggio 2022, completando così con successo l'operazione avendo soddisfatto le condizioni politiche concordate nel protocollo d'intesa. Per contro la seconda rata destinata alla Bosnia-Erzegovina non è stata versata a causa della limitata attuazione delle riforme alla fine del periodo di disponibilità.

Oltre all'assistenza finanziaria prevista per aiutare i paesi a rispondere alla pandemia di COVID-19, sono stati portati avanti anche i piani di attuazione di una terza operazione regolare di AMF per la Giordania, con il completamento dell'erogazione della seconda rata il 20 luglio 2021.

Alla luce dell'attuale ripresa economica post-pandemia e della crisi del gas iniziata nell'ottobre 2021, la Moldova ha presentato la richiesta di una nuova operazione di AMF nel novembre 2021. La Commissione ha ricevuto inoltre la richiesta di nuova AMF presentata dall'Ucraina, in un contesto caratterizzato dal rischio di un'escalation del conflitto con la Russia e dall'impossibilità di accedere ai mercati dei capitali internazionali. Di conseguenza, all'inizio del 2022 sono state proposte operazioni di AMF per un importo massimo di 150 milioni di EUR a favore della Moldova e di 1,2 miliardi di EUR a favore dell'Ucraina.

Stato di attuazione delle operazioni di AMF nel 2021 (per regione)

3.1 Vicinato orientale

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

Il pacchetto di AMF per la COVID-19 comprendeva un'AMF fino a un massimo di 150 milioni di EUR per la Georgia.

La prima rata (75 milioni di EUR) è stata erogata a novembre 2020.

La seconda rata di 75 milioni di EUR era subordinata al rispetto di una serie di condizioni politiche stabilite nel protocollo d'intesa nel settore degli appalti pubblici, del sistema pensionistico, del diritto societario, della governance delle imprese statali, del sistema giudiziario, dell'efficienza energetica e del mercato del lavoro. La Georgia ha effettivamente attuato diverse riforme strutturali in linea con le condizioni dell'AMF. Tuttavia la seconda rata è stata annullata a seguito del mancato rispetto da parte della Georgia della condizione politica più importante concernente il sistema giudiziario e dopo la decisione delle autorità georgiane di non richiedere la seconda rata.

L'AMF è stata erogata in combinazione con le risorse delle istituzioni finanziarie internazionali e dei donatori bilaterali, compreso l'FMI, nell'ambito del programma quadriennale del meccanismo di finanziamento ampliato (*Extended Fund Facility*, EFF) con la Georgia, approvato nell'aprile 2017 e la cui dotazione è stata aumentata nel 2020 per raggiungere un totale di circa 690 milioni di EUR. Tutte le valutazioni nell'ambito del programma dell'EFF sono state approvate dal consiglio dell'FMI, compresa quella finale dell'aprile 2021.

- **Moldova: AMF e AMF COVID-19**

Nell'ambito del pacchetto di AMF per la COVID-19 sono stati destinati 100 milioni di EUR all'assistenza alla Moldova, a integrazione del programma di emergenza dell'FMI di 235 milioni di USD (adottato nell'aprile 2020). Dopo l'erogazione della prima rata nel

novembre del 2020, l'AMF è stata completata con successo con il versamento della seconda e ultima rata (50 milioni di EUR) nell'ottobre 2021. Il protocollo d'intesa prevedeva una serie di condizioni politiche nei settori della gestione delle finanze pubbliche, della governance delle imprese e della lotta alla corruzione. L'attuazione delle riforme è stata piuttosto lenta per la maggior parte del periodo dell'AMF per la COVID-19. Tuttavia, dopo le elezioni parlamentari del luglio 2021, la Moldova ha moltiplicato gli sforzi profusi per affrontare le difficoltà strutturali, con l'avvio di attività congiunte e più coordinate da parte del presidente, del governo e del parlamento. Malgrado i progressi registrati, è stato necessario accordare una deroga relativamente a una delle condizioni (ossia in merito alla strategia di recupero dei beni dopo la frode bancaria del 2014) previa consultazione del comitato degli Stati membri per l'assistenza macrofinanziaria.

Nel novembre 2021, a seguito dello scoppio di una crisi energetica, e date le circostanze della ripresa economica post-pandemia, la Moldova ha richiesto ufficialmente una nuova operazione regolare di AMF. Dopo aver attentamente valutato il fabbisogno di finanziamento, la Commissione ha stilato una proposta per una nuova operazione fino a un massimo di 150 milioni di EUR, di cui 120 milioni di EUR in prestiti a medio termine e 30 milioni di EUR in sovvenzioni. La decisione di fornire un'ulteriore AMF alla Moldova è stata adottata dal Parlamento europeo e dal Consiglio il 6 aprile 2022. L'AMF sarà erogata in tre rate dopo l'attuazione delle azioni politiche previste nei settori del buon governo, dello Stato di diritto, della lotta alla corruzione e delle riforme del settore energetico. Anche gli ulteriori progressi sul recupero dei beni (follow-up di precedenti operazioni di AMF) rappresentano una condizione per l'erogazione di tali rate.

La nuova AMF rispecchia il riavvio del dialogo tra l'FMI e le autorità moldove dopo le elezioni del luglio 2021. È stato raggiunto un nuovo accordo tecnico relativo a un'Extended Credit Facility/EFF triennale per un importo di 558,3 milioni di USD, che è stato adottato dal consiglio esecutivo dell'FMI nel dicembre 2021. La prima rata da 79,8 milioni di USD è stata erogata subito dopo l'adozione.

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

L'AMF per la COVID-19 destinata all'Ucraina, di importo pari a 1,2 miliardi di EUR, è entrata in vigore nel settembre 2020. Le condizioni politiche strutturali di questa quinta operazione di AMF si sono basate sui precedenti risultati dell'AMF e sostenevano l'attuazione di riforme in quattro settori: gestione delle finanze pubbliche, governance e Stato di diritto, miglioramento del clima imprenditoriale, imprese statali e del settore energetico. La prima rata di 600 milioni di EUR è stata erogata il 9 dicembre 2020.

L'erogazione della seconda rata era subordinata al buon esito dell'attuazione delle otto misure di tipo strutturale che l'Ucraina si è impegnata a realizzare nel protocollo d'intesa e del programma dell'FMI. L'AMF per la COVID-19 a favore dell'Ucraina è stata erogata in combinazione con altre risorse delle istituzioni finanziarie internazionali e dei donatori bilaterali, in particolare l'FMI, nell'ambito dell'accordo stand-by per l'importo di 5 miliardi di USD e della durata di 18 mesi, concluso il 9 giugno 2020. I progressi nell'attuazione delle condizioni concordate con l'FMI sono stati disomogenei e la prima valutazione del programma, che comprendeva la proroga del programma fino alla fine di giugno 2022, si è conclusa solo nel novembre 2021. Sulla base di una precedente lettera di assicurazione dell'FMI sui progressi significativi compiuti in relazione alle priorità chiave del programma e in considerazione della valutazione della stessa Commissione secondo cui l'attuazione delle misure strutturali concordate nel protocollo d'intesa era

stata soddisfacente, la seconda rata di 600 milioni di EUR è stata erogata il 25 ottobre 2021. Questo ha permesso di concludere con successo l'attuazione dell'AMF per la COVID-19 destinata all'Ucraina.

Nel contesto dell'escalation delle tensioni geopolitiche che hanno preceduto l'invasione russa dell'Ucraina, il 1° febbraio 2022 la Commissione europea ha adottato una proposta di decisione relativa alla concessione di una nuova AMF di emergenza all'Ucraina per un importo massimo di 1,2 miliardi di EUR in prestiti, da erogare in due rate di uguale importo. Il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato la decisione il 24 febbraio 2022, autorizzando così la sesta operazione di AMF in Ucraina dal 2014. La Commissione e l'Ucraina hanno firmato il relativo protocollo d'intesa il 3 marzo, rendendo possibile l'erogazione della prima rata di 600 milioni di EUR in due tranches, l'11 e il 18 marzo 2022. In risposta, in via eccezionale, all'urgente fabbisogno di finanziamento dell'Ucraina, e poiché le condizioni concordate nel protocollo d'intesa non possono essere soddisfatte in questa fase per ragioni di forza maggiore, la Commissione ha deciso, in seguito all'esito positivo della consultazione del comitato degli Stati membri per l'AMF, di procedere con urgenza, nel mese di maggio, all'erogazione della seconda rata di 600 milioni di EUR. Questa AMF di emergenza è erogata in combinazione con le risorse delle istituzioni finanziarie internazionali e dei donatori bilaterali, tra cui i 5 miliardi di USD previsti nel quadro dell'accordo stand-by dell'FMI, della durata di 18 mesi, concluso il 9 giugno 2020. A seguito della conclusione positiva della prima valutazione del programma nel novembre 2021, il consiglio dell'FMI ha prolungato la validità dell'accordo stand-by fino a fine giugno 2022. La seconda valutazione del programma è iniziata il 23 febbraio 2022, alla vigilia dell'invasione russa. Data la situazione eccezionale, l'Ucraina ha quindi chiesto un finanziamento di emergenza nell'ambito dello strumento di finanziamento rapido ed ha ricevuto 1,4 miliardi di USD il 9 marzo.

3.2 *Vicinato meridionale*

- **Giordania: AMF III e AMF per la COVID-19**

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

La prima rata (150 milioni di EUR, più 100 milioni di EUR complementari) è stata erogata il 25 novembre 2020. La seconda e la terza rata sono subordinate al rispetto delle condizioni politiche specifiche concordate fra la Giordania e l'UE nel protocollo d'intesa. La seconda rata (50 milioni di EUR e 200 milioni di EUR complementari) è stata versata il 20 luglio 2021, concludendo così positivamente la parte dell'assistenza relativa alla COVID-19. Per l'erogazione della seconda rata è stata concessa una deroga rispetto a una condizione (relativa alle misure volte a istituire un sistema di fatturazione elettronica) previa consultazione del comitato degli Stati membri per l'AMF. Tuttavia la condizione soggetta alla deroga deve essere soddisfatta appieno al momento dell'attuazione di tutte le riforme necessarie per l'erogazione della terza rata, pari a 200 milioni di EUR e disponibile fino all'aprile 2023.

Queste operazioni di AMF sono combinate con le risorse delle istituzioni finanziarie internazionali e dei donatori bilaterali, fra cui l'FMI. Il 25 marzo 2020 l'FMI ha approvato un programma quadriennale nell'ambito dell'EEF con la Giordania per un importo di 1,1 miliardi di EUR (270 % della quota). Questo importo è stato successivamente portato a circa 1,3 miliardi di EUR (equivalenti al 312 % della quota della Giordania). Il 20 maggio 2020 l'FMI ha anche messo a disposizione della Giordania circa 366 milioni di EUR di assistenza di emergenza nell'ambito dello strumento di finanziamento rapido per aiutare il paese ad affrontare l'impatto della pandemia. A dicembre 2021 l'FMI aveva erogato in totale alla Giordania, dall'inizio del 2020, circa un miliardo di EUR. Il programma nell'ambito dell'EFF sta rispettando la tabella di marcia, e la terza valutazione è stata puntualmente conclusa nel dicembre 2021. Per quanto il debito pubblico della Giordania sia rimasta elevato, al 110 % del PIL alla fine del 2021, è stato comunque considerato sostenibile dall'FMI.

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

Nell'ambito del pacchetto di AMF per la COVID-19, adottato nel maggio 2020, l'UE ha concordato un'AMF da 600 milioni di EUR a favore della Tunisia. Il protocollo d'intesa e l'accordo di prestito, firmati il 24 novembre 2020 e ratificati dal Parlamento tunisino il 15 aprile 2021, sono entrati in vigore l'11 maggio 2021, contestualmente alla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale tunisina. Il periodo di disponibilità di 12 mesi terminava quindi nel maggio 2022. Le condizioni politiche dell'AMF vertono principalmente su quattro aree tematiche: gestione delle finanze pubbliche e riforma del settore civile, riforme delle imprese statali, protezione sociale e clima degli investimenti.

L'AMF è stata erogata in due rate di 300 milioni di EUR ciascuna. La prima rata, che era subordinata alle condizioni politiche preliminari generali per l'AMF, è stata erogata il 1° giugno 2021. Vi è stata un'evidente moltiplicazione degli sforzi in relazione alle riforme politiche richieste per l'erogazione della seconda rata e tutte le condizioni sono state quanto meno in linea di massima soddisfatte. Malgrado talune preoccupazioni relative alle condizioni politiche preliminari, la lettera trasmessa dalle autorità che riportava gli impegni definiti secondo un calendario politico nell'anno in corso ha consentito l'erogazione della seconda rata il 25 maggio 2022.

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

3.3 *Balceni occidentali*

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

A seguito dei devastanti terremoti del novembre 2019 e dei problemi creati dalla pandemia di COVID-19, il 15 aprile 2020 l'Albania ha presentato una richiesta ufficiale di AMF. In risposta a tale richiesta e nel quadro del pacchetto di AMF per la COVID-19, l'UE ha concordato un'AMF da 180 milioni di EUR a favore dell'Albania. Il protocollo d'intesa e l'accordo di prestito sono stati firmati il 3 novembre 2020 e sono entrati in vigore rispettivamente il 3 novembre 2020 e il 26 gennaio 2021, in quanto erano d'applicazione procedure nazionali diverse. Le condizioni politiche dell'AMF miravano ad affrontare alcune delle carenze nella gestione delle finanze pubbliche, nel settore

finanziario, nel buon governo e nella lotta alla corruzione, nonché nelle politiche di protezione sociale.

L'AMF è stata erogata in due rate di 90 milioni di EUR ciascuna. La prima rata è stata versata il 31 marzo 2021. La seconda e ultima rata è stata erogata il 5 novembre 2021, dopo che l'Albania ha soddisfatto le condizioni politiche previste.

L'assistenza era intesa a integrare le risorse messe a disposizione da altri donatori, tra cui l'FMI, nell'ambito del programma da 174 milioni di EUR dello strumento di finanziamento rapido con l'Albania, approvato il 10 aprile 2020.

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

A seguito di una richiesta ufficiale di AMF presentata dalla Bosnia-Erzegovina il 14 aprile 2020 nel contesto della pandemia di COVID-19, nel pacchetto di AMF per la COVID-19 sono stati inclusi 250 milioni di EUR a favore della Bosnia-Erzegovina. Il protocollo d'intesa e l'accordo di prestito sono stati firmati il 15 gennaio 2021 e sono entrati in vigore il 9 giugno 2021. Questo notevole ritardo è stato causato dai lunghi processi decisionali del paese. Le condizioni politiche dell'AMF mirano ad affrontare alcune delle carenze nella governance economica e nello sviluppo delle istituzioni, nella stabilità del settore finanziario, nella trasparenza e nella lotta alla corruzione, al fine di assicurare, tra l'altro, un migliore funzionamento del mercato del lavoro.

L'AMF doveva essere erogata in due rate di 125 milioni di EUR ciascuna. La prima rata è stata erogata il 7 ottobre 2021, mentre la seconda non è stata erogata a causa della limitata attuazione delle riforme alla fine del periodo di disponibilità.

L'assistenza è intesa a integrare le risorse messe a disposizione da altri donatori, tra cui l'FMI, nell'ambito del programma da 330 milioni di EUR dello strumento di finanziamento rapido (RFI), approvato il 20 aprile 2020.

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

A seguito di una richiesta ufficiale di AMF presentata dal Kosovo l'8 aprile 2020 nel contesto della pandemia di COVID-19, il Kosovo ha ricevuto 100 milioni di EUR nell'ambito di una nuova operazione di AMF. Le condizioni politiche dell'AMF vertevano principalmente sul rafforzamento delle finanze pubbliche, sul consolidamento della stabilità finanziaria, sulla lotta all'economia sommersa, sull'avanzamento della strategia per lo Stato di diritto e sul miglioramento delle prospettive occupazionali per i giovani.

L'AMF è stata erogata in due rate di 50 milioni di EUR ciascuna. La prima rata è stata erogata il 6 ottobre 2020. La seconda e ultima rata è stata erogata il 1° giugno 2021, dopo che il Kosovo ha soddisfatto le condizioni politiche previste.

L'assistenza era intesa a integrare i fondi dell'FMI (52 milioni di EUR) nell'ambito dello strumento di finanziamento rapido (RFI) (50 % della quota del Kosovo nel Fondo), approvato il 10 aprile 2020.

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

A seguito di una richiesta ufficiale di AMF presentata dal Montenegro il 15 aprile 2020, l'UE ha concordato un'operazione di AMF da 60 milioni di EUR a favore del Montenegro nell'ambito del pacchetto di AMF per la COVID-19. Le condizioni politiche dell'AMF vertevano principalmente sul rafforzamento delle finanze pubbliche e della lotta alla corruzione, sul consolidamento della stabilità finanziaria, sul miglioramento del contesto imprenditoriale e sulla riforma della protezione sociale.

L'AMF è stata erogata in due rate di 30 milioni di EUR ciascuna. La prima rata è stata erogata il 6 ottobre 2020. La seconda e ultima rata è stata erogata il 1° giugno 2021, dopo che il Montenegro ha soddisfatto le condizioni politiche previste.

L'assistenza era intesa a integrare le risorse messe a disposizione da altri donatori, tra cui l'FMI, nell'ambito del programma da 75 milioni di EUR dello strumento di finanziamento rapido con il Montenegro, approvato il 24 giugno 2020.

- **Macedonia del Nord: AMF per la COVID-19**

A seguito di una richiesta ufficiale di AMF presentata dalla Macedonia del Nord il 15 aprile 2020, l'UE ha destinato 160 milioni di EUR a un'operazione di AMF a favore della Macedonia del Nord nell'ambito del pacchetto di AMF per la COVID-19. Le condizioni politiche dell'AMF vertevano principalmente sul rafforzamento delle finanze pubbliche e della lotta alla corruzione, sul consolidamento della stabilità finanziaria, sul miglioramento del contesto imprenditoriale e sulla riforma della protezione sociale.

L'AMF è stata erogata in due rate di 80 milioni di EUR ciascuna. La prima rata è stata erogata il 6 ottobre 2020. La seconda e ultima rata è stata erogata il 1° giugno 2021, dopo che la Macedonia del Nord ha soddisfatto le condizioni politiche previste.

L'assistenza era intesa a integrare le risorse messe a disposizione da altri donatori, tra cui l'FMI, nell'ambito del programma da 176 milioni di EUR dello strumento di finanziamento rapido con la Macedonia del Nord, approvato il 10 aprile 2020.

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

4.1 Valutazioni operative

In linea con i requisiti del regolamento finanziario dell'Unione la Commissione, con l'assistenza di consulenti esterni, effettua valutazioni operative per ottenere ragionevoli garanzie sul funzionamento delle procedure amministrative e dei circuiti finanziari nei paesi beneficiari.

Le valutazioni operative sono incentrate sui sistemi di gestione delle finanze pubbliche, in particolare sull'organizzazione e sulle procedure dei ministeri delle finanze e delle banche centrali e, più specificamente, sul modo in cui sono gestiti i conti nei quali confluiscono i fondi dell'UE. Si presta inoltre particolare attenzione al funzionamento degli organismi di audit esterno, alla loro indipendenza, ai loro programmi di lavoro e al grado di efficacia dei controlli eseguiti da tali organismi. Sono esaminate anche le procedure degli appalti pubblici a livello centrale.

Nel 2020 sono state effettuate 10 valutazioni operative nel contesto delle operazioni di AMF per la COVID-19 e dell'AMF III per la Giordania, dalle quali è risultato che i

circuiti finanziari e le procedure nei paesi partner sono ritenuti adeguati ai fini dell'AMF. Non sono state necessarie nuove valutazioni nel 2021.

4.2 Valutazioni ex post

In linea con il regolamento finanziario dell'UE e le rispettive decisioni in materia di AMF, la Commissione effettua valutazioni ex post⁸ dopo la conclusione delle operazioni di AMF per esaminarne l'impatto. I due principali obiettivi di tali valutazioni sono:

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

Nei mesi di gennaio e aprile 2021 la Commissione ha pubblicato i documenti di lavoro dei servizi della Commissione rispettivamente per le valutazioni ex post dell'AMF Tunisia I e dell'AMF Ucraina III. Il documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente relazione fornisce ulteriori informazioni sulle due valutazioni.

Nel 2021 è stata inoltre completata la valutazione ex post congiunta degli interventi di AMF II in Tunisia e Giordania, così come la metavalutazione di tutte le operazioni di AMF del periodo 2010-2020. La metavalutazione effettuata ha riguardato i principi e le caratteristiche che disciplinano lo strumento di AMF e si proponeva di fornire un contributo per migliorarne: i) la pertinenza, l'efficacia, l'efficienza e il valore aggiunto nonché ii) la capacità di rispondere alle priorità dell'azione esterna dell'UE. La pubblicazione dei documenti di lavoro dei servizi della Commissione che accompagnano le due valutazioni è prevista nel 2022.

- **AMF II a favore della Tunisia e della Giordania:** secondo le conclusioni dello studio esterno l'entità, la forma e le tempistiche delle operazioni attuate dai due paesi sono state pertinenti e appropriate al loro fabbisogno di finanziamento, dimostrando il valore aggiunto dell'UE. In entrambi i paesi l'AMF ha avuto un impatto positivo sulla sostenibilità del debito ed ha contribuito a promuovere la stabilizzazione macroeconomica. Le condizioni sono state pertinenti e si sono incentrate su settori fondamentali di riforma. Le operazioni hanno favorito cambiamenti positivi in taluni settori di riforma, nonostante i progressi in alcune altre riforme specifiche si siano rivelati eterogenei. Da una prospettiva regionale, l'impatto positivo e le ricadute delle due operazioni di AMF sulle regioni del Medio oriente e dell'Africa settentrionale sono stati meno misurabili, e si riferivano principalmente all'effetto generato sulla fiducia.
- **Metavalutazione delle operazioni di AMF 2010-2020:** lo studio esterno ha concluso che le operazioni di AMF sono state efficienti, pertinenti e coerenti, e che hanno generato valore aggiunto UE. È stato inoltre riscontrato che lo strumento di AMF è stato efficace nel contribuire sia a ripristinare la sostenibilità esterna che nel promuovere le riforme strutturali. Al contempo lo studio fa osservare quanto sia importante il senso di "appropriazione" delle riforme nel paese partner per garantire che le riforme politiche intraprese abbiano un impatto duraturo. Lo studio evidenzia inoltre che le operazioni di AMF possono necessitare di tempi lunghi per diventare operative e propone alcune idee per rendere più rapida ed efficace la risposta dello strumento in un contesto

⁸ Tutte le valutazioni ex post sono disponibili sul sito web della Commissione: https://ec.europa.eu/info/evaluation-reports-economic-and-financial-affairs-policies-and-spending-activities_en

geopolitico complesso. La valutazione sottolinea la necessità di rafforzare la visibilità dell'AMF nei paesi beneficiari. Al riguardo, anche l'evento organizzato dalla Commissione il 16 novembre 2021, in occasione del 30° anniversario dello strumento, ha rappresentato un'importante vetrina per consolidare la conoscenza dello strumento oltre i confini dell'Unione europea. Rappresentanti di alto livello dei paesi beneficiari, società di consulenza, delegazioni e Stati membri dell'UE hanno partecipato al dibattito sui risultati conseguiti dall'AMF ad oggi e sulle possibili strategie per il futuro. Da una prospettiva metodologica, le valutazioni ex post dell'AMF sono state condotte secondo standard elevati, soprattutto dopo il 2015, quando sono entrati in vigore gli orientamenti per "legiferare meglio".

Ulteriori informazioni sulle due valutazioni sono reperibili nel documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente relazione e saranno disponibili nei documenti di lavoro dei servizi della Commissione che saranno pubblicati per entrambe le valutazioni.

5 SVILUPPI GENERALI CONNESSI ALLO STRUMENTO DI AMF

5.1 Funzionamento dello strumento di AMF

La dichiarazione comune del Parlamento europeo e del Consiglio del 2013 sull'AMF⁹ delinea l'assistenza quale strumento di natura macroeconomica e finanziaria e stabilisce chiaramente che è finalizzata "al ripristino della sostenibilità della situazione finanziaria esterna dei paesi e territori ammissibili che si trovano a fronteggiare difficoltà di finanziamento esterno". Affinché l'AMF abbia successo come strumento di "emergenza", è quindi importante mobilitarla in modo efficace e tempestivo.

Nel contempo, sia la Corte dei conti europea che le metavalutazioni delle operazioni di AMF (2010-2020) hanno rilevato che i ritardi nell'adozione delle decisioni di AMF da parte del Parlamento europeo e del Consiglio nell'ambito della procedura legislativa ordinaria possono costituire una grave lacuna per uno strumento destinato a rispondere a una crisi della bilancia dei pagamenti. Di conseguenza, seguendo la raccomandazione della Corte dei conti europea "la Commissione dovrebbe esaminare, insieme ai co-legislatori, le opzioni esistenti per accelerare le procedure di approvazione dei successivi programmi di AMF, in particolare i finanziamenti d'emergenza"¹⁰.

La Commissione ritiene tuttavia che l'esperienza acquisita con il pacchetto di AMF COVID-19 e con la nuova AMF di emergenza per l'Ucraina dimostri che l'attuale configurazione dell'AMF può consentire una rapida adozione, se tutte le istituzioni concordano di sfruttare appieno i margini di manovra procedurali. In entrambi i casi la Commissione ha collaborato con il Parlamento europeo e il Consiglio per concordare il ricorso alle procedure d'urgenza esistenti che hanno consentito di adottare una decisione sull'assistenza entro un mese dalla proposta della Commissione e da parte di entrambi i co-legislatori. Il Parlamento europeo ha invocato una clausola specifica (articolo 163) del

⁹ Dichiarazione comune del Parlamento europeo e del Consiglio adottata unitamente alla decisione relativa alla concessione di ulteriore assistenza macro-finanziaria alla Georgia (decisione n. 778/2013/UE del 12 agosto 2013). Consultabile al seguente indirizzo:

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

¹⁰ Relazione speciale della Corte dei conti europea (n. 03/2017) consultabile all'indirizzo:

https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_3/SR_TUNISIA_IT.pdf

proprio regolamento, che ha consentito di adottare immediatamente la decisione in seduta plenaria, senza dover passare per la commissione INTA, come è prassi abituale. Questo processo di adozione rapida è il risultato di un senso comune di urgenza da parte di tutte le istituzioni in questi tempi straordinariamente difficili.

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

5.2 L'AMF nel QFP 2021-2027

La regione del vicinato dell'UE continua ad attraversare un periodo di instabilità geopolitica ed economica. Tale situazione è ulteriormente aggravata dalle ripercussioni umanitarie ed economiche dovute alla pandemia di COVID-19 e all'invasione dell'Ucraina da parte della Russia. In tale contesto è molto probabile che l'UE debba prendere in considerazione la possibilità di fornire assistenza macrofinanziaria anche negli anni a venire.

Il nuovo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale (NDICI) (anche noto come strumento "Europa globale") è entrato in vigore nel giugno 2021 dopo l'adozione formale da parte del Consiglio e del Parlamento. Lo strumento di AMF resterà separato dall'NDICI-Europa globale e le operazioni di AMF specifiche continueranno ad essere attivate, in funzione delle necessità, mediante decisioni separate ad hoc secondo la base giuridica applicabile del trattato. Ciononostante, d'ora in avanti i prestiti AMF saranno garantiti dalla nuova garanzia per le azioni esterne istituita dal regolamento NDICI-Europa globale, a un tasso di copertura del 9 % come in passato.

L'NDICI-Europa globale i) prevede che la dotazione della garanzia per le azioni esterne sia finanziata a titolo del bilancio dei pertinenti programmi geografici e ii) fissa un importo massimo totale di 10 miliardi di EUR che possono essere utilizzati per alimentare la garanzia per le azioni esterne. Verrebbe così di fatto limitato il volume delle operazioni di AMF e di altri strumenti (fra cui il finanziamento esterno della Banca europea per gli investimenti, nonché i prestiti Euratom e a titolo dell'EFSD+) che è possibile finanziare nel corso dell'attuale QFP.

La garanzia per le azioni esterne non sarà più gestita tramite il Fondo di garanzia per le azioni esterne, bensì tramite il fondo comune di copertura. La Commissione ha avviato una valutazione dei rischi che ciò comporta, tenuto conto i) delle nuove regole sul trattamento delle passività potenziali e ii) del contesto specifico di esposizione nei confronti dell'Ucraina e della regione. Questi rischi potrebbero anche essere affrontati nel prossimo riesame intermedio del regolamento NDICI-Europa globale.

6 PROSPETTIVE FUTURE - OPERAZIONI DI AMF E SITUAZIONE DI BILANCIO NEL 2022

Il 2022 è iniziato con l'adozione da parte della Commissione di due nuove proposte di AMF per la Moldova e l'Ucraina di un importo pari, rispettivamente, a 150 milioni di EUR e 1,2 miliardi di EUR. Richiesta nel novembre 2021 nel pieno della

crisi del gas in Moldova e della ripresa economica in atto dopo la pandemia, l'AMF per la Moldova prevede 120 milioni di EUR sotto forma di prestiti e 30 milioni di EUR sotto forma di sovvenzioni. Questi prestiti e sovvenzioni saranno erogati in tre rate, una volta soddisfatte le condizioni prestabilite. L'11 marzo la Moldova ha richiesto un aumento dell'AMF a causa delle ripercussioni economiche dell'invasione russa dell'Ucraina sul fabbisogno di finanziamento del paese, anche per il forte afflusso di rifugiati. La richiesta della Moldova poneva l'accento soprattutto sul fabbisogno di sovvenzioni. Ci si sta quindi adoperando per integrare tale AMF con un pacchetto più ampio di misure di sostegno che consenta di soddisfare la richiesta di maggiori sovvenzioni. Inoltre la componente di sovvenzione dell'AMF sarà anticipata per rendere possibile l'erogazione di un numero maggiore di sovvenzioni nelle prime due rate (rispettivamente da 15 milioni di EUR e da 10 milioni di EUR).

Il 24 febbraio 2022 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato una decisione sulla nuova AMF di emergenza a favore dell'Ucraina in un contesto caratterizzato dal rischio di un'escalation del conflitto con la Russia e dall'impossibilità per l'Ucraina di accedere ai mercati dei capitali internazionali. Di tale AMF sotto forma di prestiti per 1,2 miliardi di EUR è stata erogata la prima rata da 600 milioni di EUR nel marzo 2022 per contribuire a colmare l'enorme carenza di finanziamenti dell'Ucraina dovuta al conflitto in corso con la Russia. Le autorità ucraine, in generale, si erano adoperate per l'attuazione delle condizioni concordate. Tuttavia le circostanze della guerra, in quanto evento di forza maggiore, hanno impedito l'effettivo completamento delle misure di tipo strutturale cui è subordinata l'erogazione della seconda rata dell'AMF. A seguito di un'attenta valutazione e previa consultazione del comitato per l'assistenza macrofinanziaria, la Commissione ha deciso comunque di procedere con urgenza all'erogazione della seconda rata di 600 milioni di EUR già nel maggio 2022.

Il Consiglio europeo del 30 maggio 2022 ha ribadito il sostegno all'Ucraina e si tiene pronto a concedere una nuova AMF straordinaria per un importo fino a 9 miliardi di EUR nel 2022.

In funzione dell'avanzamento delle riforme politiche e del rispetto delle condizioni politiche preliminari, l'ultima rata dell'AMF per la COVID-19 è stata erogata alla Tunisia il 25 maggio 2022, mentre la seconda rata a favore della Bosnia-Erzegovina non è stata erogata a causa della limitata attuazione delle riforme alla fine del periodo di disponibilità. La rata finale dell'operazione di AMF Giordania III rimane disponibile fino ad aprile 2023.

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

La tabella 1 riporta una panoramica degli impegni e dei pagamenti delle sovvenzioni AMF e dei versamenti di prestiti AMF per il 2019, il 2020, il 2021 e il 2022 (dati provvisori). Si prevede che le erogazioni totali saranno pari a 1 575 milioni di EUR di prestiti e a 25 milioni di EUR di sovvenzioni nel 2022.

Tabella 1: Impegni e pagamenti per sovvenzioni AMF e versamenti di prestiti AMF nel periodo 2019-2022 (in EUR)¹¹

	2019	2020	2021	2022 (dati provvisori)
Stanziamenti di impegno per sovvenzioni in bilancio	27 000 000	20 000 000	227 200	50 000 000
Valutazioni operative, valutazioni ex post	125 900	293 900	227 200	Da stabilire
Altre possibili operazioni di AMF	-	-	-	30 000 000
Impegni, totale	125 900	293 900	227 200	30 000 000
Dotazioni di bilancio non impegnate	26 874 100	19 706 100		Da stabilire
Stanziamenti di pagamento per sovvenzioni in bilancio	27 000 000	27 000 000	362 400	25 000 000
Valutazioni operative, valutazioni ex post	304 949	284 600	362 400	-
AMF Georgia III (completata)	-	5 000 000	-	-
AMF Moldova (completata)	10 000 000	10 000 000	-	-
AMF Moldova	-	-	-	25 000 000
Altre possibili operazioni di AMF	-	-	-	-
Pagamenti, totale	10 304 949	15 284 600	362 400	25 000 000
Stanziamenti non utilizzati per pagamenti di sovvenzioni	16 695 051	11 715 400		-
Versamenti di prestiti AMF				
AMF Georgia III (completata)	-	20 000 000	-	-
AMF Moldova (completata)	20 000 000	20 000 000	-	-
AMF Ucraina IV (completata)	-	500 000 000	-	-
AMF Giordania II (completata)	100 000 000	-	-	-
AMF Giordania III ¹²		100 000 000	200 000 000	-
AMF Tunisia II (completata)	300 000 000	-	-	-
AMF Moldova	-	-	-	75 000 000
AMF di emergenza Ucraina	-	-	-	1 200 000 000
Versamenti di prestiti AMF, totale	420 000 000	640 000 000	200 000 000	1 275 000 000
Operazioni di AMF per la COVID-19:				
AMF Georgia (parzialmente erogata)		75 000 000	-	-
AMF Moldova (completata)		50 000 000	50 000 000	-
AMF Ucraina (completata)		600 000 000	600 000 000	-
AMF Giordania (completata)		150 000 000	50 000 000	-
AMF Tunisia (completata)		-	300 000 000	300 000 000
AMF Albania (completata)		-	180 000 000	-
AMF Bosnia-Erzegovina: (parzialmente erogata)		-	125 000 000	-
AMF Kosovo (completata)		50 000 000	50 000 000	-
AMF Montenegro (completata)		30 000 000	30 000 000	-
AMF Macedonia del Nord (completata)		80 000 000	80 000 000	-
Versamenti di prestiti AMF, totale	420 000 000	1 675 000 000	1 665 000 000	1 575 000 000

¹¹ La tabella non tiene conto di eventuali proposte di nuove operazioni di AMF successive al 1° giugno 2022.

¹² La terza rata di 200 milioni di EUR è disponibile fino ad aprile 2023.