



**CONSIGLIO  
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 5 ottobre 2010 (06.10)  
(OR. en)**

**14510/10**

**ECOFIN 585  
RELEX 836**

**NOTA DI TRASMISSIONE**

---

Origine: Signor Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea  
Data: 1° ottobre 2010  
Destinatario: Signor Pierre de BOISSIEU, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea

---

Oggetto: Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'assistenza macrofinanziaria ai paesi terzi nel 2009

---

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione COM(2010) 513 definitivo.

All.: COM(2010) 513 definitivo



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 30.9.2010  
COM(2010) 513 definitivo

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

**sull'assistenza macrofinanziaria ai paesi terzi nel 2009**

SEC(2010)1117 final

## INDICE

1.	Introduzione .....	3
2.	Contesto.....	3
2.1.	La crisi finanziaria internazionale e i suoi effetti duraturi .....	3
2.2.	Il nuovo contesto normativo.....	4
3.	Considerazioni generali.....	5
3.1.	Assistenza macrofinanziaria nel 2009.....	5
3.2.	Sommario delle operazioni più recenti nei paesi beneficiari .....	5
3.2.1.	Balcani occidentali .....	5
3.2.2.	Paesi vicini orientali.....	7
3.2.3.	Paesi del Mediterraneo.....	7
4.	Valutazioni .....	8
5.	Miglioramento della gestione finanziaria nei paesi beneficiari: valutazioni pratiche	10
6.	Richieste di assistenza e proposte future della Commissione.....	12

## 1. INTRODUZIONE

La presente relazione descrive in termini generali l'assistenza macrofinanziaria (AMF) che l'Unione europea (UE) ha fornito ai paesi terzi nel 2009. In particolare, contiene informazioni riguardanti le più recenti operazioni realizzate nei Balcani occidentali, nei nuovi Stati indipendenti e nei paesi del Mediterraneo, nonché tabelle statistiche relative alle diverse operazioni di AMF effettuate dal 2000.

Inoltre, rispondendo alla raccomandazione formulata dalla Corte dei conti nella sua relazione speciale del marzo 2002 sul miglioramento della gestione finanziaria nei paesi beneficiari, la Commissione conduce, fin dal 2004, diverse valutazioni pratiche dei circuiti finanziari e delle procedure relative all'assistenza macrofinanziaria in ciascun paese beneficiario. All'atto dell'elaborazione delle condizioni di politica economica connesse all'attuazione dell'assistenza, si tiene debito conto delle conclusioni tratte dalle citate valutazioni, che sono state effettuate di concerto con una società di audit professionale.

La relazione contiene inoltre i risultati delle valutazioni ex-post effettuate dalla Commissione nel 2009. L'obiettivo di tali valutazioni, che sono richieste dal regolamento finanziario, è quello di verificare l'impatto dell'assistenza macrofinanziaria sul processo di stabilizzazione economica e sulle riforme strutturali attuate nei paesi beneficiari. I progressi realizzati in questo settore riflettono anche la misura in cui sono soddisfatte le condizioni di politica economica alle quali è subordinata l'assistenza macrofinanziaria dell'UE.

Infine, la relazione contiene informazioni relative alle nuove richieste di AMF e a possibili proposte della Commissione, unitamente a un'analisi delle modifiche che verranno introdotte nella gestione delle nuove operazioni di AMF a seguito dell'adozione del Trattato di Lisbona.

La presente relazione è redatta in ottemperanza alle decisioni del Consiglio relative alla concessione, da parte della Comunità, di assistenza macrofinanziaria o di assistenza finanziaria eccezionale a favore di paesi terzi, e fa seguito alle relazioni presentate negli anni precedenti. Parallelamente, viene resa pubblica una relazione più dettagliata (documento di lavoro dei servizi della Commissione **SEC (2010) 1117**) contenente informazioni economiche e finanziarie relative ai paesi beneficiari, nonché dati statistici dettagliati sulle operazioni effettuate a partire dal 1990.

## 2. CONTESTO

### 2.1. La crisi finanziaria internazionale e i suoi effetti duraturi

La crisi finanziaria internazionale, iniziata nel 2007 e intensificatasi marcatamente nella seconda metà del 2008 e nella prima metà del 2009, ha innescato la più grave recessione globale registrata dalla fine della seconda guerra mondiale. Benché gli effetti iniziali della crisi siano stati percepiti soprattutto nel settore finanziario delle economie avanzate, anche i paesi emergenti e in via di sviluppo sono stati duramente penalizzati. Questi ultimi hanno risentito del crollo del commercio internazionale, del calo delle rimesse, dell'acuirsi dell'incertezza e dell'inversione dei flussi di capitale,

che hanno comportato un deterioramento della bilancia dei pagamenti e della posizione di bilancio in numerosi paesi emergenti e in via di sviluppo. A fronte di un aumento dei premi di rischio e degli oneri di finanziamento, i tassi di cambio e le riserve di valuta estera di questi paesi hanno subito generalmente una pressione al ribasso. La crisi ha avuto dunque un effetto profondo su questi paesi, e i responsabili della politica economica devono misurarsi con notevoli sfide per assicurare la stabilità economica e continuare a promuovere lo sviluppo.

Dapprincipio la politica economica si è concentrata tendenzialmente sulla stabilizzazione, sulla salvaguardia della stabilità finanziaria e sul contrastare l'impatto della fase iniziale della crisi. Nondimeno, in futuro si prospettano notevoli sfide per la politica economica, poiché si prevede che la crisi avrà implicazioni a più lungo termine, in quanto porrà tali paesi di fronte a un contesto internazionale meno favorevole, particolarmente per quanto concerne la domanda, la propensione al rischio e i flussi di capitali privati provenienti dalle economie avanzate. Inoltre, la crisi ha ulteriormente evidenziato la necessità di attuare riforme strutturali mirate a stimolare una crescita sostenibile e a salvaguardare la stabilità del settore finanziario.

In questo contesto l'assistenza macrofinanziaria, quale strumento di risposta alla crisi nel breve termine, è particolarmente indicata per aiutare i paesi a far fronte ai gravi squilibri della bilancia dei pagamenti e ai disavanzi di bilancio provocati o esacerbati dalla crisi internazionale. Per questo motivo molti paesi, posti di fronte a notevoli sfide non soltanto per rispondere alla crisi ma anche per riportare le proprie economie su una traiettoria di crescita sostenibile, hanno chiesto di beneficiare delle operazioni di AMF dell'UE.

Le operazioni di assistenza macrofinanziaria assumono la forma di prestiti o sovvenzioni a medio e lungo termine (o una combinazione adeguata dei suddetti) e sono ispirate ai principi ribaditi dal Consiglio nelle sue conclusioni dell'8 ottobre 2002, che sottolineano la natura eccezionale di tale assistenza, la sua complementarità con il finanziamento erogato dalle istituzioni finanziarie internazionali (IFI) nonché la sua subordinazione al rispetto di condizioni di politica economica. L'AMF è complementare ai finanziamenti erogati dal Fondo monetario internazionale (FMI) e, in generale, dalla Banca mondiale per sostenere i programmi di riforma o di riassetto appropriati. Dal 2000 l'AMF è stata concessa esclusivamente ai paesi dei Balcani occidentali e ai paesi vicini orientali. L'unica eccezione si è avuta nel 2007, allorché il Consiglio ha adottato una decisione riguardante un programma di assistenza a favore del Libano.

## **2.2. Il nuovo contesto normativo**

Il 1° dicembre 2009 è entrato in vigore il Trattato di Lisbona, che modifica la base giuridica dell'AMF. In particolare, il Trattato contiene due articoli relativi all'AMF:

L'articolo 212 stabilisce che ciascuna operazione di AMF dovrà essere deliberata dal Parlamento e dal Consiglio, che agiscono su proposta della Commissione, secondo la procedura legislativa ordinaria (descritta all'articolo 294).

L'articolo 213 stabilisce che qualora sia richiesta un'assistenza finanziaria urgente, debitamente motivata dalla situazione economica o politica del paese beneficiario, il Consiglio adotta la decisione autonomamente, ricorrendo al voto a maggioranza

qualificata, su proposta della Commissione. Tale base giuridica dovrà essere usata soltanto in circostanze eccezionali.

Al fine di snellire e rendere più efficiente e flessibile il processo decisionale dello strumento di AMF, nonché di chiarire meglio i principi e i criteri che governano questo tipo di operazioni, la Commissione sta preparando un regolamento quadro nel contesto del Trattato di Lisbona. Ciò dovrebbe fornire allo strumento una base giuridica più trasparente e ampliare le competenze di esecuzione della Commissione. Tale regolamento dovrebbe migliorare la tempestività e, di conseguenza, l'efficacia dello strumento di AMF rispetto alle procedure vigenti, che sono basate sull'approvazione di decisioni legislative secondo una valutazione caso per caso. La Commissione intende presentare la proposta al Parlamento e al Consiglio verso la fine del 2010 o l'inizio del 2011.

### **3. CONSIDERAZIONI GENERALI**

#### **3.1. Assistenza macrofinanziaria nel 2009**

Nel 2009 sono state impegnate quattro nuove operazioni. Il 30 novembre il Consiglio ha deliberato di fornire assistenza macrofinanziaria ai paesi indicati a seguire:

- Georgia (decisione del Consiglio n. 2009/889/CE) – fino a 46 milioni di EUR a titolo di sovvenzione
- Armenia (decisione del Consiglio n. 2009/890/CE) – fino a 35 milioni di EUR a titolo di sovvenzione e 65 milioni di EUR a titolo di prestito
- Bosnia-Erzegovina (decisione del Consiglio n. 2009/891/CE) – fino a 100 milioni di EUR a titolo di prestito
- Serbia (decisione del Consiglio n. 2009/892/CE) – fino a 200 milioni di EUR a titolo di prestito

Per quanto concerne l'esecuzione delle operazioni di MFA in corso, nel giugno 2009 è stata erogata al Libano una seconda rata da 25 milioni di EUR, a titolo di prestito, nell'ambito dell'AMF approvata dal Consiglio per questo paese nel dicembre 2007. Per la Georgia, la prima rata dell'assistenza (dell'importo di 23 milioni di EUR a titolo di sovvenzione) approvata dal Consiglio nel novembre 2009 è stata versata in parte nel dicembre 2009 (15,3 milioni di EUR) e in parte nel gennaio 2010 (7,7 milioni di EUR).

#### **3.2. Sommario delle operazioni più recenti nei paesi beneficiari**

##### *3.2.1. Balcani occidentali*

##### *3.2.1.1. Bosnia-Erzegovina*

Il 30 novembre 2009 il Consiglio dell'Unione europea ha deciso di mettere a disposizione della Bosnia-Erzegovina un'assistenza macrofinanziaria in forma di prestito per un importo massimo di 100 milioni di EUR (decisione del Consiglio n. 2009/891/CE), con l'obiettivo di aiutare le autorità a far fronte al fabbisogno residuale di finanziamento esterno e di bilancio emerso in conseguenza del forte

rallentamento economico che ha colpito il paese. Tale assistenza è complementare ai programmi dell'FMI e della Banca mondiale. Il versamento è previsto in due rate, che dovrebbero essere erogate nel terzo e nel quarto trimestre del 2010, purché siano adeguatamente soddisfatte le condizioni necessarie a tal fine.

#### 3.2.1.2. Kosovo

L'assistenza finanziaria eccezionale a favore del Kosovo approvata dal Consiglio nel novembre 2006, consistente in una sovvenzione dell'importo di 50 milioni di EUR, sarebbe dovuta terminare nel dicembre 2009. Tuttavia, conformemente a una disposizione contenuta nella decisione del Consiglio n. 2006/880/CE, la Commissione ha successivamente esteso il periodo di disponibilità dell'assistenza di un ulteriore anno, fino all'11 dicembre 2010. Le condizioni pattuite nel protocollo d'intesa firmato con le autorità nel dicembre 2007 non sono ancora state soddisfatte in pieno. In particolare, resta ancora da soddisfare una condizione fondamentale, ovvero la necessità di definire un programma economico di concerto con l'FMI. Di conseguenza, come negli anni passati, nel 2009 non è stato possibile erogare la sovvenzione.

#### 3.2.1.3. Montenegro

Un accordo di prestito distinto firmato con il Montenegro nel 2009 è entrato in vigore il 4 febbraio 2010. Tale accordo dà esecuzione alla decisione del Consiglio n. 2008/784/CE, a norma della quale le passività relative ai prestiti a lungo termine<sup>1</sup> concessi dall'UE all'Unione statale di Serbia e Montenegro (già Repubblica federale di Jugoslavia) sono state trasferite in parte al Montenegro. A norma della medesima decisione, sono state ridotte in misura proporzionale le passività della Serbia con riferimento a tali prestiti concessi dall'UE<sup>2</sup>. La separazione dei crediti vantati dall'UE sul Montenegro da quelli vantati sulla Serbia è il risultato dell'indipendenza del Montenegro avvenuta nel giugno 2006 e di un accordo raggiunto tra Serbia e Montenegro nel luglio 2006 per ripartire le passività esterne tra i due Stati separati. Questa operazione non ha creato nuovi obblighi per l'UE e non ha avuto alcuna incidenza sul bilancio.

#### 3.2.1.4. Serbia

Il 30 novembre 2009 il Consiglio dell'Unione europea ha deciso di mettere a disposizione della Serbia un'assistenza macrofinanziaria in forma di prestito per un importo massimo di 200 milioni di EUR (decisione del Consiglio n. 2009/892/CE), con l'obiettivo di aiutare le autorità a far fronte ai fabbisogni residui di finanziamento esterno e di bilancio emersi nel contesto della crisi internazionale nel paese. Tale assistenza è complementare ai programmi dell'FMI e della Banca mondiale, e si prevede che verrà erogata nel 2010, purché si registrino risultati soddisfacenti nel rispetto delle condizioni del prestito. Il versamento è previsto in due rate, che dovrebbero essere erogate nel terzo e nel quarto trimestre del 2010. Inoltre, come detto sopra, le passività della Serbia derivanti dall'AMF in precedenza accordata all'ex Repubblica federale di Jugoslavia sono state ridotte a seguito del trasferimento

---

<sup>1</sup> Questi prestiti sono stati approvati, rispettivamente, con le decisioni del Consiglio n. 2001/549/CE e n. 2002/882/CE.

<sup>2</sup> GU L 269 del 10.10.2008, pag. 8.

di parte di esse al Montenegro, conformemente alla decisione del Consiglio n. 2008/784/CE.

### 3.2.2. *Paesi vicini orientali*

#### 3.2.2.1. Armenia

Il rallentamento economico a livello internazionale, e in particolare il rapido deterioramento dell'economia russa, hanno avuto forti ripercussioni sull'economia armena, che nel 2009 ha subito una contrazione del 15%. In risposta, la decisione del Consiglio n. 2009/890/CE, del 30 novembre 2009, ha messo a disposizione dell'Armenia un'assistenza macrofinanziaria consistente in una sovvenzione per un importo di 35 milioni di EUR e in un prestito di 65 milioni di EUR. L'AMF dell'UE sarà complementare al sostegno di altri donatori e dovrebbe contribuire a coprire i fabbisogni di finanziamento dell'Armenia nel 2010-2011. Le condizioni per l'erogazione dell'AMF, che andranno a integrare quelle relative al programma dell'FMI, comprenderanno l'esecuzione soddisfacente di quest'ultimo, incluse le riforme nell'area della gestione delle finanze pubbliche, della gestione del debito, della politica degli appalti pubblici e della politica doganale.

#### 3.2.2.2. Georgia

La decisione del Consiglio n. 2009/889/CE, del 30 novembre 2009, ha previsto un'assistenza macrofinanziaria alla Georgia per un importo di 46 milioni di EUR a titolo di sovvenzione. Tale assistenza fa parte di un pacchetto internazionale dell'ammontare di 4,5 miliardi di USD, a cui l'UE ha promesso di contribuire un importo massimo di 500 milioni di EUR (anche in forma di AMF), per sostenere la ripresa economica della Georgia a seguito del conflitto armato con la Russia scoppiato nell'agosto 2008. Questa AMF è complementare all'accordo di stand-by concluso dal governo della Georgia con l'FMI per aiutare il paese a far fronte alla crisi economica internazionale. L'AMF ha contribuito alla copertura del fabbisogno di finanziamento esterno della Georgia nel 2009-2010. La Commissione ha erogato la prima rata, dell'importo di 23 milioni di EUR, nel dicembre 2009 e nel gennaio 2010. Le condizioni dell'AMF, che sono coerenti con quelle del programma dell'FMI, si compongono di due elementi fondamentali: la Georgia deve restare al passo con l'accordo di stand-by raggiunto con l'FMI e deve compiere progressi soddisfacenti nelle riforme nel campo della gestione delle finanze pubbliche.

### 3.2.3. *Paesi del Mediterraneo*

#### 3.2.3.1. Libano

Ai primi di luglio del 2009, la Commissione ha erogato la prima rata del programma di assistenza macrofinanziaria del 2007, consistente in un prestito di 25 milioni di EUR. Nel dicembre 2009, la Commissione ha esteso il periodo di disponibilità della seconda rata del programma di assistenza, la cui scadenza è stata prorogata al 21 dicembre 2010. L'erogazione della seconda rata è soggetta al soddisfacimento delle condizioni incluse nel protocollo d'intesa firmato con le autorità nazionali.

L'attuazione del piano di riforme delineato nel programma stabilito durante la Conferenza internazionale sul sostegno al Libano, tenutasi a Parigi il 25 gennaio 2007 (cosiddetta Parigi III), ha subito una battuta d'arresto a fronte delle divisioni politiche interne e della paralisi dell'attività legislativa nella fase preparatoria delle elezioni parlamentari del giugno 2009, nonché durante le successive consultazioni per la formazione di un nuovo governo, che si sono protratte a lungo. Pertanto, nel periodo in esame sono stati compiuti pochi progressi nel soddisfacimento delle condizioni previste per l'erogazione dell'AMF.

#### 4. VALUTAZIONI

In linea con il regolamento finanziario, la Commissione ha attuato una serie di programmi di valutazione per esaminare l'impatto dell'AMF in ciascun paese beneficiario. Le analisi sono realizzate da consulenti esterni selezionati a seguito di una gara d'appalto sotto la supervisione di un comitato direttivo ("Steering Committee") composto di funzionari di diversi servizi della Commissione, come l'Ufficio di cooperazione EuropeAid e la direzione generale delle Relazioni esterne. Dal 2004 sono state realizzate in totale 10 valutazioni. Le ultime due, rispettivamente sulla Georgia e la Moldova, sono state completate nel 2009.

Queste valutazioni si avvalgono di una metodologia che descrive gli obiettivi che l'AMF intende conseguire, identifica i suoi effetti macroeconomici e strutturali complessivi, e mette i risultati a confronto con uno scenario controfattuale che ipotizza l'assenza dell'AMF in questione, per trarre quindi le principali conclusioni e formulare raccomandazioni. Il lavoro dei valutatori si basa su una molteplicità di metodi, tra i quali l'analisi di documenti, la raccolta di dati statistici rilevanti, interviste con i funzionari più importanti e l'analisi macroeconomica.

##### 4.1.1.1. Georgia

La valutazione ha esaminato l'AMF in forma di sovvenzioni, per un importo massimo di 33,5 milioni di EUR, fornita dalla Commissione europea alla Georgia nel periodo 2006-2008. L'obiettivo di tale assistenza era quello di *"sostenere le riforme economiche e aiutare la Georgia a migliorare la sostenibilità del debito"*. L'assistenza doveva essere erogata in tre rate, ciascuna collegata a condizioni sulle riforme in materia di gestione delle finanze pubbliche. Le prime due rate (da 11 milioni di EUR ciascuna) sono state versate nell'agosto e nel dicembre 2006. Parallelamente, la Georgia ha ridotto il debito in essere nei confronti della Comunità di 13 e di 15 milioni di EUR. La terza rata non è stata erogata a causa del mancato soddisfacimento delle condizioni relative alla legge sulla *Chamber of control* (organo che svolge funzioni di controllo).

Si stima che l'AMF abbia avuto un impatto netto contenuto ancorché positivo sul debito della Georgia espresso in percentuale del PIL. Sul fronte delle riforme in materia di gestione delle finanze pubbliche, si ritiene che l'impatto sia stato consistente benché inferiore al previsto. Pertanto, i provvedimenti sostenuti dall'assistenza hanno contribuito a rafforzare le funzioni di audit e controllo interni e l'adozione della legge sulla *Chamber of control*, sebbene i cambiamenti in questo campo siano stati piuttosto lenti. Inoltre, l'introduzione della pianificazione di bilancio basata sulla politica economica ("*policy-based budgeting*") ha consentito di

migliorare il processo di preparazione del bilancio. Le iniziative volte a migliorare l'esecuzione del bilancio si concentrano attualmente sull'introduzione dei principi contabili internazionali. È opinione dei valutatori che senza l'operazione di AMF tali riforme non avrebbero avuto luogo o probabilmente avrebbero richiesto più tempo per essere realizzate.

#### 4.1.1.2. Moldova

La valutazione ha esaminato l'AMF fornita dall'UE alla Moldova nel periodo compreso tra il settembre 2007 e il dicembre 2008. Tale assistenza consisteva in una sovvenzione per un importo di 45 milioni di EUR che è stata erogata in tre rate. L'obiettivo dell'assistenza era quello di sostenere la bilancia dei pagamenti della Moldova e incoraggiare l'attuazione dei programmi di riforma e di riassetto economico. La prima rata, dell'importo di 20 milioni di EUR, è stata erogata nel settembre 2007; la seconda, da 10 milioni di EUR, è stata versata nell'agosto 2008; e la terza e ultima rata è stata erogata nel dicembre 2008.

La valutazione ha stabilito che l'operazione di AMF ha aiutato il paese a migliorare la propria situazione economica, nonché ad affrontare le conseguenze della siccità che ha compromesso la produzione agricola moldova (si stima che l'AMF abbia stimolato la crescita economica cumulata di circa lo 0,6%). Il finanziamento ha contribuito in parte anche a risolvere le difficoltà della Moldova per quanto riguarda la bilancia dei pagamenti. Tuttavia, la situazione macroeconomica e finanziaria del paese si è successivamente deteriorata, a causa dell'impatto della crisi internazionale.

Benché l'AMF dell'UE abbia contribuito ad alleviare i vincoli finanziari della Moldova e a sostenere i suoi sforzi di riassetto nel breve periodo, si ritiene che il suo impatto a medio e lungo termine sia stato molto più limitato.

#### 4.1.1.3. Metavalutazione

Nel 2008 la Commissione ha deciso di effettuare una "metavalutazione" per valutare l'impatto generale delle operazioni di AMF nei paesi beneficiari. Un consulente, selezionato specificamente per questo scopo, ha condotto uno studio che si è tradotto essenzialmente in una sintesi della metodologia e degli esiti delle sette valutazioni ex-post dei programmi di assistenza macrofinanziaria completate tra il 2004 e il 2008.

La metavalutazione ha stabilito che, nel breve e nel medio termine, l'AMF sembra aver esercitato un impatto positivo ancorché non uniforme sull'attuazione di riforme strutturali nei paesi beneficiari. L'AMF ha contribuito al successo delle riforme strutturali fornendo ai governi entrate aggiuntive; ciò ha consentito di risparmiare risorse per la spesa sociale riducendo il costo del servizio del debito estero. Nondimeno, la realizzazione delle riforme strutturali può richiedere molto tempo, e l'AMF, essendo uno strumento di risposta alle crisi nel breve termine, può dare un contributo significativo all'accelerazione del processo di riforma soltanto in un orizzonte di breve periodo.

Si è riscontrato che l'AMF ha avuto un impatto positivo, ancorché moderato e indiretto, sulla sostenibilità esterna a lungo termine dei paesi beneficiari. Le riforme

strutturali avviate con l'ausilio dell'AMF hanno contribuito complessivamente a migliorare la loro capacità di crescita.

La crisi finanziaria internazionale ha evidenziato che nei paesi beneficiari vi era una reale necessità di uno strumento finanziario, distinto dai tradizionali strumenti di bilancio a lungo termine forniti dalle IFI, per far fronte alla crisi nel breve termine. È pertanto molto plausibile che, in assenza del sostegno fornito in passato dai programmi di AMF, questi paesi avrebbero risentito più gravemente dell'impatto della recente crisi finanziaria.

Alla luce della metavalutazione, le riforme in materia di gestione delle finanze pubbliche costituiscono i miglioramenti più importanti che l'AMF ha contribuito a produrre.

Un'altra conclusione fondamentale dello studio riguarda la desiderabilità di un quadro di regolamentazione per lo strumento di AMF, che consenta di ottenere una base giuridica chiara e stabile e, contemporaneamente, di snellire il processo decisionale ai fini di una maggiore efficienza.

## **5. MIGLIORAMENTO DELLA GESTIONE FINANZIARIA NEI PAESI BENEFICIARI: VALUTAZIONI PRATICHE**

Conformemente alla regolamentazione finanziaria relativa al bilancio europeo, la Commissione è tenuta a effettuare ispezioni prima di versare fondi ai paesi beneficiari. Al fine di integrare l'informazione fiduciaria spesso disponibile nelle relazioni già pubblicate dalle IFI, quali gli studi basati sul quadro di analisi della responsabilità finanziaria in materia di spesa pubblica (*Public Expenditure and Financial Accountability – PEFA*)<sup>3</sup>, le relazioni sull'osservanza di norme e codici (*Report on the Observance of Standards and Codes – ROSC*)<sup>4</sup> e le valutazioni della responsabilità finanziaria del paese (*Country Financial Accountability Assessment – CFAA*)<sup>5</sup>, la Commissione realizza alcune valutazioni pratiche.

L'obiettivo delle valutazioni pratiche è quello di ottenere rassicurazioni ragionevoli sul funzionamento delle procedure amministrative e dei circuiti finanziari dei paesi beneficiari prima che avvenga l'erogazione dei fondi europei. Nell'effettuare queste valutazioni, la Commissione si avvale dell'assistenza di consulenti di società di audit internazionali. I principali risultati delle valutazioni pratiche, che possono essere

---

<sup>3</sup> Lo strumento diagnostico PEFA, sviluppato dalla Banca mondiale in collaborazione con la Commissione e i donatori bilaterali, è usato per definire uno scenario di riferimento a fronte del quale misurare gli eventuali progressi compiuti da un paese nel migliorare il sistema di gestione delle finanze pubbliche.

<sup>4</sup> I ROSC riassumono la misura in cui i paesi osservano norme e codici riconosciuti a livello internazionale, per esempio in materia di revisione contabile, contrasto al riciclaggio dei capitali, supervisione bancaria, trasparenza fiscale, vigilanza del settore assicurativo, sistema di pagamenti e regolamentazione dei valori mobiliari. Tali relazioni vengono usate per affinare le discussioni programmatiche delle istituzioni con le autorità nazionali e gli organismi del settore privato.

<sup>5</sup> L'obiettivo del CFAA consiste nel valutare il quadro di contabilità e revisione contabile di un paese dal punto di vista della sua compatibilità con i principi internazionali e le esigenze del paese stesso. Le relazioni CFAA formulano inoltre un piano d'azione che individua l'assistenza tecnica e la sequenza delle riforme necessarie per rafforzare il quadro giuridico, contabile e di revisione esistente.

considerate uno dei sistemi di audit della Commissione, sono condivisi tra le direzioni generali.

Una valutazione pratica viene condotta in ciascun paese prima dell'erogazione della rata iniziale di un'AMF. I funzionari della Commissione, lavorando in stretta collaborazione con i consulenti, stilano un programma di lavoro che tiene conto delle caratteristiche specifiche di ciascun paese. Durante le missioni in loco, le indagini si soffermano sull'organizzazione della banca centrale e più specificamente sulla gestione dei conti su cui confluiscono i fondi europei. Inoltre, si descrivono e si valutano le procedure esistenti presso i ministeri delle finanze in aree quali i processi di bilancio, il funzionamento dei dipartimenti di tesoreria e contabilità, l'audit interno, le risorse umane e i dipartimenti informatici. In ciascun caso, si presta particolare attenzione al funzionamento, all'indipendenza, ai programmi di lavoro e all'efficacia dei controlli degli organismi di audit esterno. Nel corso delle più recenti valutazioni pratiche è stata condotta anche un'analisi delle procedure adottate delle agenzie preposte agli appalti pubblici. Le conclusioni delle valutazioni pratiche sono comunicate alle autorità nazionali, che hanno l'opportunità di commentare l'analisi e le raccomandazioni contenute nelle relazioni.

Prima dell'erogazione della seconda o della terza rata vengono generalmente intraprese ispezioni di verifica per valutare i miglioramenti attuati nelle amministrazioni nazionali a seguito della prima missione.

Tra il 2004 e la fine del 2009 sono state completate nove valutazioni pratiche nei paesi che beneficiano dell'assistenza macrofinanziaria, e nella maggior parte di questi sono state compiute missioni di verifica. In ciascun caso i consulenti hanno espresso l'opinione che "il quadro per una solida gestione finanziaria era in atto".

Tuttavia, tali valutazioni hanno evidenziato la necessità di attuare miglioramenti a vari livelli delle amministrazioni nazionali.

Le principali carenze riscontrate nei ministeri delle Finanze riguardano di solito le capacità dei dipartimenti di audit interno, che devono essere generalmente rafforzate con l'assunzione di revisori qualificati e con il riconoscimento formale della loro indipendenza. In alcuni casi, il processo di bilancio esistente deve essere migliorato intavolando un autentico dialogo con gli altri ministeri interessati, anche su temi quali i fabbisogni finanziari. Inoltre, in molti casi, i dipartimenti responsabili delle previsioni macroeconomiche non sono in grado di svolgere adeguatamente il proprio ruolo.

È necessario garantire l'indipendenza (sia sul piano politico che finanziario) degli organismi di audit esterno, le cui relazioni devono essere esaminate dalle assemblee legislative nazionali prima del voto sul discharge annuale.

Le procedure di appalto pubblico osservate nei paesi beneficiari dell'assistenza macrofinanziaria devono in generale essere potenziate e rese conformi all'accordo sugli appalti pubblici (*General Procurement Agreement*) definito nel quadro dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC).

Per correggere le carenze nella gestione delle finanze pubbliche dei paesi beneficiari, sono state rivolte raccomandazioni alle autorità nazionali. L'attuazione di alcune di

queste raccomandazioni è considerata una condizione al cui rispetto è subordinata l'erogazione dell'assistenza; si tratta per esempio del rafforzamento dei dipartimenti di controllo interno dei ministeri delle finanze.

Le valutazioni pratiche hanno offerto l'opportunità di instaurare un dialogo tra la Commissione europea e le autorità nazionali; inoltre, hanno consentito al personale della Commissione di svolgere un ruolo preparato e di sostegno nell'area della gestione delle finanze pubbliche, in special modo nei campi del controllo interno delle finanze pubbliche e dell'audit esterno. La consulenza e le raccomandazioni offerte dai rappresentanti dell'UE hanno aiutato le autorità e i funzionari nazionali ad attuare le modifiche necessarie a vari livelli delle amministrazioni locali. Cinque anni dopo l'inizio di queste valutazioni pratiche, e nonostante qualche ritardo nell'attuazione di alcune delle modifiche richieste, la Commissione ha osservato reali miglioramenti a tutti i livelli della gestione delle finanze pubbliche nei paesi beneficiari. In alcuni casi l'UE ha sostenuto l'attuazione delle riforme in materia di gestione delle finanze pubbliche, raccomandate a seguito delle valutazioni pratiche, fornendo assistenza tecnica finanziata dagli strumenti di cooperazione dell'Unione.

Le principali conclusioni delle diverse valutazioni pratiche effettuate sono riportate nel documento di lavoro pubblicato parallelamente alla presente relazione.

## **6. RICHIESTE DI ASSISTENZA E PROPOSTE FUTURE DELLA COMMISSIONE**

Sulla scia della crisi finanziaria, molti paesi vicini hanno richiesto assistenza macrofinanziaria per alleviare le pressioni sulle riserve di valuta estera e contribuire alla stabilità e alle riforme economiche. Nel novembre 2009 il Consiglio ha adottato decisioni di AMF per l'Armenia (100 milioni di EUR), la Georgia (46 milioni di EUR), la Serbia (200 milioni di EUR) e la Bosnia-Erzegovina (100 milioni di EUR). Inoltre, nell'ottobre 2009 la Commissione ha adottato una proposta per un'AMF dell'importo di 500 milioni di EUR per l'Ucraina (che si aggiungerebbero ai 110 milioni di EUR ancora disponibili dalla decisione del 2002), e il 9 giugno 2010 una proposta per un'AMF dell'importo di 90 milioni di EUR per la Moldova. La proposta per l'Ucraina è stata adottata dal Consiglio il 29 giugno 2010 e ratificata dal Parlamento il 7 luglio 2010.

Anche altri paesi vicini (Georgia e Bielorussia) e altri paesi terzi (Islanda, Kirghizistan e Tagikistan) hanno richiesto assistenza macrofinanziaria all'UE. La richiesta della Georgia si riferisce alla seconda parte della promessa di finanziamenti vincolati a condizioni fatta dall'UE alla conferenza internazionale dei donatori organizzata per questo paese nell'ottobre 2008. La Commissione sta ancora esaminando tali richieste e potrebbe presentare le relative proposte nel 2010. A fronte di questa impennata delle operazioni di AMF, i significativi tagli proposti dal Consiglio nei progetti di bilancio del 2010 e 2011 potrebbero causare difficoltà nella futura esecuzione dello strumento.

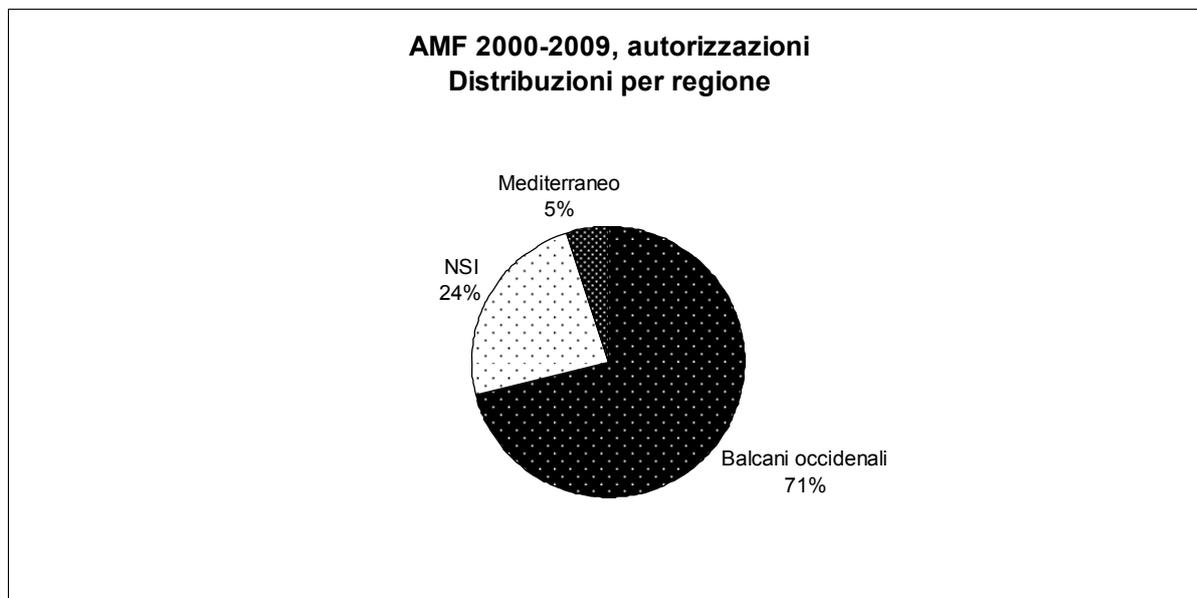
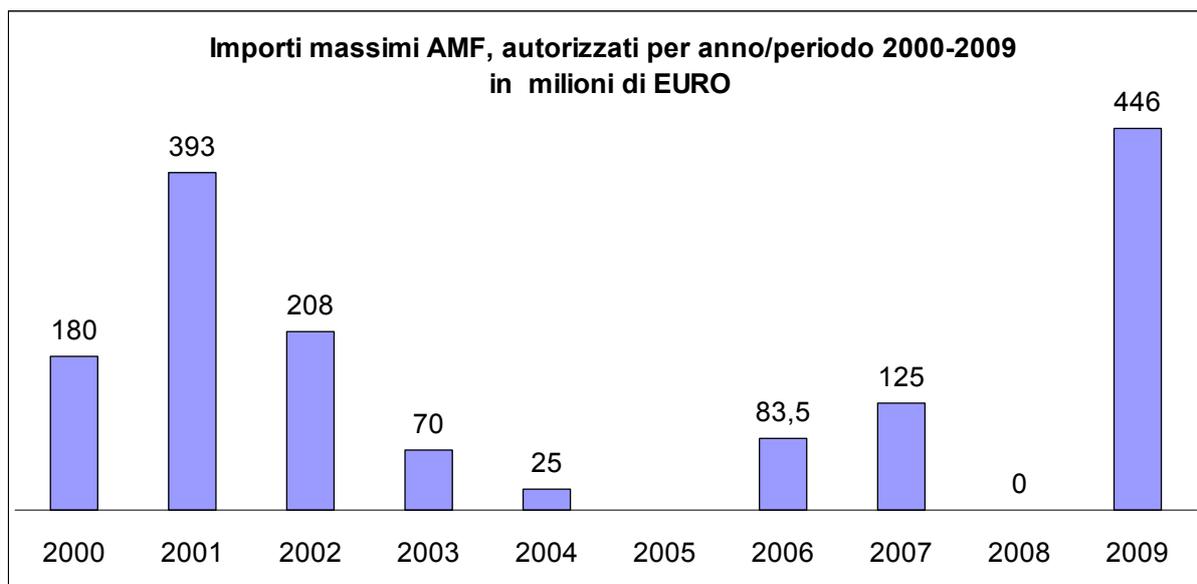
**Assistenza macrofinanziaria 2000-2009**  
**Importi massimi autorizzati: milioni di euro**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Totale
<b>Per regione</b>											
Balcani occidentali	55	393	190	70	25		50			300	1083
NSI	125		18 (a)				33,5	45		146	367,5
Mediterraneo								80			80
<b>Importi totali autorizzati 1</b>	<b>180</b>	<b>393</b>	<b>208</b>	<b>70</b>	<b>25</b>		<b>83,5</b>	<b>125</b>	<b>0</b>	<b>446</b>	<b>1530,5</b>
Prestiti	90	225	78	25	9		0	50	0	365	842
Sovvenzioni	90	168	130 (b)	45	16		83,5	75	0	81	688,5

(a) Importo netto per l'Ucraina, che tiene conto di un nuovo prestito di 110 milioni di EUR e della simultanea cancellazione di 92 milioni di EUR sui 150 milioni di EUR deliberati nel 1998

(b) Sovvenzione di 15 milioni di EUR per la Moldova e simultanea cancellazione del prestito di 15 milioni di EUR deliberati nel 2000

<sup>1</sup> Informazioni più dettagliate sono disponibili nei dati statistici contenuti nel documento di lavoro



**Assistenza macrofinanziaria 2000-2009**  
Versamenti in milioni di euro

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Totale
<b>Per regione</b>											
Europa centrale	160			50							210
Balcani occidentali		312	130	146	20	58	32				698
NSI		80	11	7	12	8,5	29	20	25	15,3	207,8
Mediterraneo									15	25	40
<b>Importi totali versati<sup>1</sup></b>	<b>160</b>	<b>392</b>	<b>141</b>	<b>203</b>	<b>32</b>	<b>66,5</b>	<b>61</b>	<b>20</b>	<b>40</b>	<b>40,3</b>	<b>1155,8</b>
Prestiti	75	287	0	118	10	15	19	0	9	25	549
Sovvenzioni	85	105	141	85	22	51,5	42	20	40	15,3	606,8

<sup>1</sup>Informazioni più dettagliate sono disponibili nei dati statistici contenuti nel documento di lavoro

