



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 14 luglio 2011 (15.07)
(OR. en)**

12726/11

**Fascicolo interistituzionale:
2011/0176 (COD)**

**ECOFIN 519
CODEC 1221
NIS 97
COEST 258
RELEX 786**

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine: Signor Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea

Data: 5 luglio 2011

Destinatario: Signor Uwe CORSEPIUS, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea

n. doc. Comm.: COM(2011) 396 definitivo

Oggetto: Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce le disposizioni generali relative all'assistenza macrofinanziaria ai paesi terzi

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione COM(2011) 396 definitivo.

All.: COM(2011) 396 definitivo



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 4.7.2011
COM(2011) 396 definitivo

2011/0176 (COD)

Proposta di

REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

**che stabilisce le disposizioni generali relative all'assistenza macrofinanziaria
ai paesi terzi**

{SEC(2011) 865 definitivo}

RELAZIONE

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

Fin dalla sua istituzione nel 1990 l'assistenza macrofinanziaria (nel prosieguo "AMF") è stata concessa sotto forma di sostegno di natura macroeconomica a paesi terzi che affrontano difficoltà a breve termine relative alla bilancia dei pagamenti. Ad oggi sono state adottate 55 decisioni di AMF a favore di 23 paesi, con un impegno totale pari a 7,4 miliardi di euro sotto forma di sovvenzioni e prestiti.

L'AMF integra i finanziamenti concessi dal Fondo monetario internazionale (nel prosieguo "FMI") nel quadro di un programma di aggiustamento e di riforma. Ciò in considerazione del fatto che, nonostante nell'ambito dell'architettura economica mondiale il sostegno alla bilancia dei pagamenti sia in primo luogo di competenza dell'FMI, in casi eccezionali è appropriato che l'UE integri l'assistenza dell'FMI nei confronti di paesi ad essa vicini sotto il profilo politico, economico e geografico.

Oltre ad un accordo finanziario stipulato con l'FMI, i presupposti fondamentali che il paese beneficiario deve soddisfare per accedere all'AMF dell'UE sono: l'esistenza di un fabbisogno di finanziamento esterno residuo, stimato dalla Commissione in collaborazione con l'FMI, nonché il rispetto di istituzioni e meccanismi democratici effettivi. In seguito all'approvazione di un'operazione di AMF, l'erogazione dell'assistenza è subordinata al riscontro di progressi soddisfacenti nel quadro del programma dell'FMI e all'adozione da parte del paese beneficiario di determinate misure economiche e finanziarie concordate tra quest'ultimo e l'UE e basate su una posizione comune rispetto alle principali sfide economiche e strutturali del paese. L'AMF ha natura eccezionale e cessa non appena il paese è in grado di coprire il fabbisogno di finanziamento esterno ricorrendo ad altre fonti, ad esempio le istituzioni finanziarie internazionali e afflussi di capitale privato.

L'AMF ha fornito un valido contributo alla stabilità macroeconomica dei paesi candidati, potenzialmente candidati e vicini dell'UE, con ricadute positive per l'economia dell'UE. Tuttavia, alcune sue caratteristiche rischiano di ridurre l'efficacia e la trasparenza. In particolare, le decisioni legislative in materia di AMF sono attualmente adottate caso per caso, per cui la realizzazione di ogni singola operazione di AMF in un paese richiede un'apposita decisione legislativa.

1.1. Motivazione e obiettivi della proposta

Con il regolamento quadro proposto la Commissione mira a creare uno strumento giuridico formale per l'AMF a favore dei paesi terzi. L'obiettivo principale è una maggiore efficacia dello strumento dell'AMF grazie a un processo decisionale più snello. La crisi finanziaria mondiale ha dimostrato che per reagire in maniera efficace a situazioni di emergenza macroeconomica e finanziaria è necessario uno strumento che consenta interventi rapidi ed efficienti, basato su un processo decisionale rapido e puntuale. Il regolamento proposto accelererebbe il processo decisionale per le singole operazioni di AMF, consentendo così di ottimizzare l'aiuto offerto ai paesi beneficiari per far fronte alle pressioni finanziarie esterne a breve termine, sostenendoli al contempo nell'adozione di misure di aggiustamento concepite per riequilibrare in maniera sostenibile la bilancia dei pagamenti. La capacità di concedere un'AMF in tempi più brevi dovrebbe inoltre aumentarne la complementarietà con l'intervento delle istituzioni finanziarie internazionali.

Inoltre il regolamento proposto conformerebbe il processo decisionale dell'AMF con quello applicato ad altri strumenti di assistenza finanziaria esterna dell'UE. In particolare, il regolamento conferirebbe alla Commissione la competenza di adottare decisioni sulla concessione di AMF sotto la supervisione di un comitato composto da rappresentanti degli Stati membri, conformemente alla procedura d'esame prevista dalle nuove regole di comitologia entrate in vigore il 1° marzo 2011¹.

Il regolamento quadro proposto è volto inoltre a formalizzare e precisare le regole fondamentali che disciplinano l'AMF, con l'obiettivo di rafforzare la trasparenza e la prevedibilità dello strumento pur senza modifiche sostanziali. Fino ad ora l'AMF si è basata sui principi stabiliti nelle conclusioni del Consiglio. I cosiddetti "criteri di Genva"² fissano l'ambito di applicazione geografico, i presupposti e le principali modalità di attuazione dell'AMF. Tali criteri hanno costituito un valido orientamento per le operazioni di AMF finora svolte e dovrebbero pertanto essere mantenuti e confermati. Il regolamento proposto aggiorna e precisa alcuni dei suddetti criteri.

Già nel 2003 il Parlamento europeo, nella sua risoluzione sull'attuazione dell'assistenza macrofinanziaria ai paesi terzi³, ha riconosciuto la necessità di adottare un regolamento quadro al fine di rendere più efficiente il processo decisionale dell'AMF, fornire una base giuridica più trasparente a tale strumento e affinare alcuni criteri di Genva.

Inoltre, in seguito all'entrata in vigore del trattato di Lisbona, le decisioni di AMF non sono più adottate solamente dal Consiglio, ma con procedura legislativa ordinaria (codecisione). Ciò rispecchia l'esigenza di estendere anche al Parlamento il diritto di decidere le regole e i criteri che disciplinano l'AMF per mezzo di uno strumento giuridico di base condiviso da entrambi i legislatori. Il regolamento quadro proposto conferirebbe ai criteri di Genva tale *status* formale e giuridicamente vincolante.

1.2. Contesto generale

La crisi finanziaria mondiale del 2008-2009 ha sottolineato quanto sia importante che l'UE disponga di sistemi di prevenzione e gestione delle crisi solidi e reattivi, tra cui adeguati dispositivi finanziari. Nel tempo, il processo di adozione di decisioni legislative distinte per ciascun'operazione di AMF si è tradotto in prolungati tempi di attesa tra le richieste di sostegno dei relativi paesi e le prime erogazioni, compromettendo così l'efficacia di uno strumento concepito proprio per far fronte a situazioni critiche della bilancia dei pagamenti che richiedono un intervento rapido. La lentezza del processo ha comportato uno scarto temporale tra l'approvazione dei programmi dell'FMI e le relative operazioni di AMF dell'UE. In linea con le suddette considerazioni, nel 2009 una metavalutazione delle operazioni di AMF già eseguite⁴ è giunta alla conclusione che tali ritardi nell'adozione delle

¹ Regolamento (UE) n. 182/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione (GU L 55 del 28.2.2011, pag. 13), che sostituisce la decisione del Consiglio 1999/468/CE.

² La più recente riaffermazione dei criteri di Genva è contenuta nelle conclusioni del Consiglio ECOFIN dell'8 ottobre 2002.

³ GU C 68 E del 18.3.2004, pag. 86.

⁴ "Meta-evaluation of Macro-Financial Assistance Operations, 2004-2008. Final report" (metavalutazione delle operazioni di assistenza macrofinanziaria, 2004-2008, relazione finale), GHK Consulting, ottobre 2009, disponibile all'indirizzo:

http://ec.europa.eu/economy_finance/evaluation/pdf/final_report_meta_annex_en.pdf.

decisioni di AMF costituiscono un'importante lacuna dello strumento. Il regolamento quadro proposto è inteso ad affrontare questo punto debole. Inoltre, la procedura di codecisione che si applica all'AMF ai sensi del trattato di Lisbona, congiuntamente alla necessità di concedere almeno otto settimane ai parlamenti nazionali per esercitare il loro diritto di esaminare i nuovi testi legislativi, potrebbe appesantire ulteriormente il processo decisionale. È questa un'ulteriore ragione per cui la proposta di regolamento quadro viene presentato ora.

1.3. Confronto con le disposizioni vigenti nel settore della proposta

Processo decisionale

Il regolamento quadro proposto prevede che la Commissione sottoponga progetti di decisioni di AMF specifiche per i singoli paesi ad un comitato di rappresentanti degli Stati membri (nel prosieguo "il comitato"). Il comitato formulerebbe il suo parere conformemente alla procedura d'esame stabilita con il regolamento in materia di comitologia entrato in vigore il 1° marzo 2011⁵. Il summenzionato processo decisionale sostituirebbe l'attuale *iter* più lungo basato su decisioni prese caso per caso.

In linea con il regolamento in materia di comitologia, il comitato sarebbe composto da rappresentanti degli Stati membri e presieduto dalla Commissione, che non avrebbe diritto di voto. Il processo si articolerebbe come segue: la Commissione presenterebbe al comitato progetti di decisioni della Commissione per la concessione di AMF a un paese terzo ("progetti di atti di esecuzione"). In caso di parere positivo del comitato (adottato a maggioranza qualificata dei rappresentanti degli Stati membri) sulle decisioni proposte, la Commissione le adotterebbe. In caso di parere negativo (adottato sempre a maggioranza qualificata dei rappresentanti degli Stati membri) la Commissione non le adotterebbe, ma avrebbe la possibilità di rinviarle al comitato di appello o di presentare progetti modificati. Infine, nell'eventualità in cui il comitato non formulasse il proprio parere, la Commissione potrebbe adottare il progetto di decisione, fatta salva l'opposizione a maggioranza semplice del comitato.

La Commissione darebbe attuazione all'operazione di AMF dopo l'approvazione della decisione di assistenza a un paese terzo conformemente alla procedura descritta. Il memorandum d'intesa che stabilisce le misure politiche associate all'assistenza sarebbe adottato dalla Commissione, previo parere del comitato. A tale proposito il comitato agirebbe conformemente alla procedura di consultazione, considerato che tali memoranda oltre alla decisione stessa di concedere l'assistenza non hanno implicazioni né di bilancio, né per i paesi terzi. Una volta adottato il memorandum d'intesa, la Commissione potrebbe disporre l'erogazione dell'assistenza, subordinata ad un'attuazione soddisfacente del programma economico sostenuto dall'FMI e degli interventi concordati tra l'UE e il paese beneficiario.

Come previsto agli articoli 10 e 11 del regolamento (UE) n. 182/2011, sia il Parlamento europeo che il Consiglio avrebbero accesso alle informazioni sui lavori del comitato e il diritto di opporsi a progetti di atti di esecuzione inoltrati dalla Commissione qualora ritenessero che eccedano i poteri di esecuzione previsti dal regolamento quadro.

⁵ Regolamento (UE) n. 182/2011, *op. cit.*

Orientamenti per le operazioni di AMF

A prescindere dalle modifiche apportate al processo decisionale, il regolamento quadro formalizzerebbe e, laddove appropriato, aggiornerebbe i criteri di Genval che disciplinano le operazioni di AMF. I suddetti criteri sono indicati nelle conclusioni del Consiglio ECOFIN dell'8 ottobre 2002 e sono stati confermati dal comitato economico e finanziario nel marzo 2006.

- *Carattere eccezionale:* l'operazione di AMF ha carattere eccezionale e viene realizzata caso per caso al fine di aiutare il paese beneficiario a far fronte alle difficoltà a breve termine riscontrate a livello di bilancia dei pagamenti o di bilancio. L'AMF deve cessare quando il paese beneficiario è in grado di reperire altrove i fondi per il proprio fabbisogno di finanziamento esterno.
- *Delimitazione geografica:* conformemente ai criteri di Genval, l'AMF è riservata a paesi terzi con cui l'UE mantiene stretti legami politici ed economici. Nel 2002 il Consiglio ha precisato che tale sostegno è destinato ai paesi candidati effettivi e potenziali, ai tre paesi europei della CIS (Bielorussia, Moldavia e Ucraina) e ai paesi contemplati dal processo di Barcellona (ossia i paesi che hanno sottoscritto o per cui si prevede la firma degli accordi di associazione euromediterranei). In circostanze eccezionali il sostegno può estendersi anche ad altri paesi terzi.

Il regolamento quadro definisce come paesi e territori ammissibili per l'AMF i paesi candidati effettivi e potenziali, tutti i paesi e territori che rientrano nella politica europea di vicinato (inclusi quelli del Caucaso meridionale: Armenia, Azerbaigian e Georgia), così come altri paesi terzi in casi eccezionali e debitamente giustificati. Questi ultimi devono essere politicamente, economicamente e geograficamente vicini all'UE.

- *Presupposti politici:* conformemente ai valori fondamentali dell'UE, un paese potenzialmente beneficiario deve disporre di istituzioni e meccanismi democratici effettivi, compreso un sistema parlamentare multipartitico, e rispettare i diritti umani e lo Stato di diritto.
- *Complementarietà e ripartizione degli oneri:* le operazioni di AMF sono subordinate alla presenza e alla realizzazione soddisfacente di un programma sostenuto dall'FMI nel paese beneficiario che implica l'utilizzo di fondi dell'FMI. Al fine di ottenere un'adeguata ripartizione degli oneri tra l'UE e gli altri donatori, i criteri di Genval hanno stabilito un tetto al contributo dell'UE pari al 60% del fabbisogno di finanziamento esterno residuo (ossia dopo aver ottenuto il previsto sostegno delle istituzioni finanziarie internazionali) per i paesi candidati effettivi e potenziali e pari a un terzo del fabbisogno di finanziamento esterno residuo per gli altri paesi.

La Commissione, pur ribadendo il valore dei principi di complementarietà rispetto al sostegno delle istituzioni finanziarie internazionali e della ripartizione degli oneri con altri donatori, non propone di introdurre massimali specifici al contributo dell'AMF dell'UE a copertura del fabbisogno di finanziamento esterno residuo dei paesi beneficiari. Questa posizione nasce dalle difficoltà talvolta riscontrate in passato nel fornire una stima precisa del fabbisogno finanziario. Inoltre, i donatori bilaterali extra UE contribuiscono di norma solo in misura ridotta, se vi contribuiscono, a coprire il fabbisogno di finanziamento esterno residuo dei paesi vicini all'UE.

- *Condizionalità*: le operazioni di AMF in un determinato paese sono subordinate alla presenza di un programma sostenuto dall’FMI che implica l’uso di fondi dell’FMI. Inoltre, la Commissione, a nome dell’UE, concorda con il paese beneficiario una serie di condizioni di politica economica che sono specificate in un memorandum d’intesa.
- *Disciplina finanziaria*: quando l’AMF è concessa in forma di sovvenzione, le relative risorse provengono dal bilancio dell’UE. Gli importi forniti a titolo di AMF devono essere in linea con i massimali stabiliti per i relativi stanziamenti di bilancio nelle prospettive finanziarie pluriennali dell’UE. Se l’AMF è concessa in forma di prestito, la Commissione, a nome dell’UE, emette un’obbligazione sui mercati dei capitali alle condizioni finanziarie concordate con il paese beneficiario e concede immediatamente in prestito il ricavato. Al fine di evitare il rischio di inadempimento dei paesi beneficiari, l’obbligazione dell’UE è coperta dal fondo di garanzia, con una dotazione pari al 9% delle esposizioni in essere.

Per rafforzare la disciplina finanziaria e aumentare la prevedibilità dello strumento, il regolamento quadro propone di adottare un approccio più trasparente per stabilire quando l’AMF debba essere concessa sotto forma di prestito, quando sia adeguato ricorrere a una sovvenzione o quando sia opportuno optare per una combinazione dei due strumenti. In linea con la prassi della Banca mondiale e dell’FMI, i principali criteri di determinazione della forma di assistenza sono il livello di sviluppo economico e sociale (livello del reddito medio, indici di povertà) e sostenibilità del debito, anche nell’ottica della capacità di rimborso del paese.

1.4. Coerenza con altri obiettivi e politiche dell’Unione

Tutti gli strumenti di finanziamento esterni fondamentali dell’UE sono disciplinati da regolamenti quadro (lo strumento di assistenza preadesione, lo strumento europeo di vicinato e partenariato, lo strumento di cooperazione allo sviluppo, lo strumento di stabilità, lo strumento per la cooperazione in materia di sicurezza nucleare e lo strumento per l’aiuto umanitario). Tali strumenti coprono il periodo delle prospettive finanziarie 2007-2013 e conferiscono poteri di esecuzione alla Commissione. Il processo decisionale previsto per l’AMF dal regolamento quadro proposto è simile a quello adottato per altri strumenti di finanziamento esterno.

L’AMF e altri strumenti di assistenza esterna si rafforzano a vicenda. Le misure politiche che la Commissione deve concordare con il paese beneficiario sono in linea con i vigenti accordi di partenariato, di cooperazione o di associazione conclusi tra l’UE e il paese stesso. Inoltre, l’AMF può migliorare l’efficacia dei programmi sostenuti da altri strumenti finanziari esterni dell’UE, in particolare dei progetti finanziati nel quadro dello strumento di assistenza preadesione e dello strumento europeo di vicinato e partenariato, soprattutto contribuendo, con le condizioni poste, ad assicurare un contesto globale adeguato per la stabilità macroeconomica e la riforma strutturale. Per contro, le misure politiche stabilite nei memorandum d’intesa delle operazioni di AMF sono spesso sostenute dall’assistenza tecnica che l’UE fornisce tramite i suoi normali strumenti di cooperazione e dalle azioni settoriali stabilite nel quadro delle operazioni di sostegno diretto al bilancio. Infine, tali misure integrano la gestione delle finanze pubbliche e altri obiettivi delle operazioni dell’UE di sostegno settoriale al bilancio orientate più a lungo termine.

2. CONSULTAZIONE DELLE PARTI INTERESSATE E VALUTAZIONE D'IMPATTO

Nel 2009 la Commissione, coadiuvata da esperti esterni, ha condotto una metavalutazione globale sulle operazioni di AMF svolte tra il 2004 e il 2008. In tale contesto, nel maggio 2009 la Commissione ha organizzato un seminario ad alto livello, riunendo funzionari dei servizi della Commissione interessati, dell'FMI e della Banca mondiale. Il regolamento quadro proposto si allinea ai risultati di tale processo di metavalutazione e di consultazione, che ha evidenziato la necessità di porre in essere un processo decisionale più snello e una base giuridica più trasparente. Ciò corrisponde anche alla risoluzione sull'attuazione dell'assistenza macrofinanziaria ai paesi terzi adottata dal Parlamento europeo nel 2003⁶, che ha auspicato l'adozione di un regolamento quadro al fine di accelerare il processo decisionale e creare una base giuridica più chiara. Considerato che l'obiettivo principale del regolamento quadro proposto consiste in una modifica del processo decisionale per le operazioni di AMF in seno all'UE e non in una modifica sostanziale dello stesso strumento, la Commissione non ha svolto una valutazione dell'impatto formale. L'impatto del regolamento proposto è valutato più in dettaglio nel documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la proposta.

3. ELEMENTI GIURIDICI DELLA RISPOSTA

3.1. Base giuridica

Contrariamente alle disposizioni del trattato CE, l'articolo del TFUE che disciplina la cooperazione economica e finanziaria con i paesi terzi (articolo 212 del TFUE) contempla anche l'AMF. L'articolo 212 costituisce la base giuridica delle decisioni di AMF adottate dall'entrata in vigore del trattato di Lisbona. Tuttavia, se il paese beneficiario dell'AMF è un paese in via di sviluppo, la decisione si fonda sull'articolo 209 del TFUE, che riguarda la cooperazione allo sviluppo dell'UE. Considerato che il regolamento costituisce il quadro decisionale per le future operazioni di AMF nei paesi terzi colpiti da crisi, esso presenta la medesima base giuridica delle decisioni di AMF post-Lisbona specifiche per paese, ossia gli articoli 209 e 212 del TFUE.

Inoltre, si propone che la Commissione abbia facoltà di prendere decisioni di AMF specifiche per paese sotto la supervisione di un comitato di rappresentanti degli Stati membri. In tal modo si riconosce il fatto che l'AMF rientra nella categoria degli atti giuridicamente vincolanti che vanno eseguiti in maniera uniforme e pertanto a livello centrale, come stabilito all'articolo 291 del TFUE sulle competenze di esecuzione conferite alla Commissione, segnatamente al paragrafo 2. Visto che le decisioni di AMF sono progetti di atti di esecuzione con implicazioni di bilancio considerevoli, il summenzionato comitato dei rappresentanti degli Stati membri agirebbe conformemente alla procedura d'esame prevista dal regolamento in materia di comitologia⁷.

3.2. Principio di sussidiarietà

Il regolamento quadro proposto riguarda l'assistenza finanziaria dell'UE a favore di paesi terzi, ossia un'area di competenza concorrente tra l'UE e gli Stati membri. Lo strumento dell'AMF è conforme al principio di sussidiarietà, considerato che l'obiettivo di ristabilire la

⁶ GU C 68 E del 18.3.2004, pag. 86.

⁷ Regolamento (UE) n. 182/2011, *op. cit.*

stabilità macroeconomica a breve termine nei paesi terzi può essere raggiunto in maniera più efficiente ed efficace dall'UE piuttosto che dai singoli Stati membri. L'UE nel suo complesso può combinare le risorse finanziarie e negoziare con i paesi beneficiari le modalità di assistenza e le condizioni politiche.

3.3. Principio di proporzionalità

La proposta è conforme al principio di proporzionalità. La conformità è garantita dall'applicazione costante dei principi fondamentali dell'AMF, come la complementarità al sostegno offerto dalle istituzioni finanziarie internazionali e la ripartizione degli oneri con gli altri donatori, che assicurano che l'UE non debba farsi carico di una parte sproporzionata del fabbisogno finanziario del paese beneficiario. Inoltre, la proporzionalità è data dal fatto che l'AMF non andrà mai oltre gli stanziamenti di bilancio approvati ed è in linea con le prospettive finanziarie pluriennali.

3.4. Scelta dello strumento

Il regolamento quadro proposto non richiede fondamentali cambiamenti nella natura dello strumento dell'AMF, ma è incentrato sulla semplificazione del processo decisionale. A tal fine, per uno strumento finanziario come l'AMF, gestito in maniera centralizzata dalla Commissione per tutta l'UE, il regolamento (e non la direttiva) costituisce lo strumento giuridico adeguato. Il regolamento quadro allineerà il processo decisionale dell'AMF ai processi di altri strumenti di assistenza esterna, offrendo al contempo l'opportunità di raggiungere altri obiettivi legati all'AMF, come la formalizzazione e l'aggiornamento dei criteri di Genval, compresa l'approvazione ufficiale degli stessi da parte del Consiglio e del Parlamento.

Una soluzione alternativa ipotizzabile per raggiungere l'obiettivo principale di semplificazione del processo decisionale dell'AMF sarebbe stato un ricorso regolare all'articolo 213 del TFUE per l'AMF. Tale articolo stabilisce che "allorché la situazione di un paese terzo esige un'assistenza finanziaria urgente da parte dell'Unione, il Consiglio, su proposta della Commissione, adotta le decisioni necessarie". Tuttavia, come evidenziato dai servizi giuridici del Consiglio e della Commissione, rifarsi regolarmente a una procedura d'urgenza come base giuridica per tutte o per la maggior parte delle operazioni svolte nel quadro di uno specifico strumento, in questo caso l'AMF, non sarebbe stato appropriato.

4. INCIDENZA SUL BILANCIO

Il regolamento quadro proposto non implica, in sé, un cambiamento della prassi attuale in termini di quantità di operazioni di AMF o di importi concessi. La quantità e la portata delle operazioni dipendono dalla frequenza e dell'intensità delle crisi economiche e finanziarie, alla stregua di tutti gli strumenti posti in essere in risposta a situazioni di crisi. In ogni caso, l'AMF continuerà ad essere conforme alle vigenti prospettive finanziarie relative al periodo 2007-2013 e agli stanziamenti di bilancio da esse previsti.

Proposta di

REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

che stabilisce le disposizioni generali relative all'assistenza macrofinanziaria ai paesi terzi

IL PARLAMENTO EUROPEO E IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare gli articoli 209 e 212,

vista la proposta della Commissione europea,

previa trasmissione del progetto di atto legislativo ai parlamenti nazionali,

deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria,

considerando quanto segue:

- (1) L'Unione europea è uno dei principali fornitori di assistenza economica, finanziaria e tecnica ai paesi terzi. L'assistenza macrofinanziaria dell'Unione (nel prosieguo "l'assistenza macrofinanziaria") ha dato prova di essere un efficiente strumento finanziario per la stabilizzazione economica e una forza trainante per le riforme strutturali dei paesi beneficiari. Conformemente alla politica generale adottata nei confronti dei paesi candidati effettivi e potenziali e dei paesi limitrofi, è opportuno che l'Unione sia in grado di fornire assistenza macrofinanziaria a questi paesi allo scopo di sviluppare un'area di stabilità, sicurezza e prosperità condivise.
- (2) Ad oggi, l'assistenza macrofinanziaria ai paesi terzi si fonda su specifiche decisioni *ad hoc* del Parlamento europeo e del Consiglio. Ciò costituisce un limite all'efficienza e all'efficacia dell'assistenza in ragione degli inutili ritardi che intervengono tra la richiesta di assistenza macrofinanziaria e l'effettiva attuazione.
- (3) Occorre rendere più efficiente l'assistenza macrofinanziaria mediante un quadro che ne disciplini la concessione ai paesi terzi con cui l'Unione intrattiene importanti relazioni politiche, economiche e commerciali. In particolare, è opportuno che sia possibile concedere l'assistenza macrofinanziaria ai paesi terzi al fine di incentivarli ad adottare misure di politica economica che consentano di affrontare adeguatamente un'eventuale crisi della bilancia dei pagamenti.
- (4) Nella sua risoluzione sull'attuazione dell'assistenza macrofinanziaria ai paesi terzi del 3 giugno 2003¹, il Parlamento europeo ha auspicato l'introduzione di un regolamento quadro per l'assistenza macrofinanziaria al fine di accelerarne il processo decisionale e dotarla di una base ufficiale e trasparente.

¹ GU C 68 E del 18.3.2004, pag. 86.

- (5) L'adozione di un regolamento di portata generale per l'assistenza macrofinanziaria, basato sugli articoli 209 e 212 del trattato, lascia impregiudicate le disposizioni dell'articolo 213 del trattato, che disciplinano l'assistenza finanziaria urgente ai paesi terzi, e le relative prerogative del Consiglio.
- (6) Nel 2006 l'Unione ha rivisto e semplificato il quadro degli strumenti finanziari destinati all'assistenza esterna al fine di renderlo più efficace. Per tutti i principali strumenti finanziari esterni sono stati adottati regolamenti quadro che conferiscono poteri di esecuzione alla Commissione. L'unico tra i principali strumenti che ad oggi non è disciplinato da un regolamento quadro è l'assistenza macrofinanziaria.
- (7) Nelle sue conclusioni dell'8 ottobre 2002, il Consiglio ha stabilito i criteri (i cosiddetti criteri di Genval) che disciplinano le operazioni di assistenza macrofinanziaria dell'UE.² È opportuno che tali criteri siano formalizzati, aggiornati e precisati in un atto giuridico adottato dal Parlamento e dal Consiglio.
- (8) È opportuno che in primo luogo si sviluppino procedure e strumenti adeguati per consentire all'Unione di fornire assistenza macrofinanziaria in tempi brevi, in particolare quando le circostanze richiedono un'azione immediata, in tal modo si conferirebbe inoltre maggiore chiarezza e trasparenza ai criteri che disciplinano l'attuazione dell'assistenza macrofinanziaria.
- (9) È necessario che la Commissione assicuri che l'assistenza macrofinanziaria sia conforme ai principi fondamentali, agli obiettivi fissati e alle misure adottate nei vari settori dell'azione esterna e alle altre pertinenti politiche dell'Unione.
- (10) È opportuno che l'assistenza macrofinanziaria sostenga l'impegno dei paesi beneficiari a condividere determinati valori con l'Unione, tra cui la democrazia, lo Stato di diritto, il buon governo, il rispetto dei diritti umani, lo sviluppo sostenibile e la riduzione della povertà, i principi di un commercio aperto, disciplinato da regole ed equo.
- (11) Occorre che tra gli obiettivi specifici delle singole operazioni di assistenza macrofinanziaria figurino anche il rafforzamento dell'efficacia, della trasparenza e della responsabilità nella gestione delle finanze pubbliche nei paesi beneficiari. È necessario che il rispetto di tali obiettivi sia regolarmente monitorato dalla Commissione.
- (12) Poiché gli obiettivi del presente regolamento, ossia contribuire alla stabilizzazione macroeconomica nei paesi terzi partner, non possono essere realizzati in misura sufficiente dagli Stati membri e possono dunque, per le loro dimensioni e i loro effetti, essere realizzati meglio a livello dell'Unione, l'Unione può intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato. Conformemente al principio di proporzionalità menzionato nel medesimo articolo, il presente regolamento non va oltre quanto necessario per conseguire tali obiettivi.
- (13) Occorre che l'assistenza macrofinanziaria sia complementare alle risorse concesse dal Fondo monetario internazionale e da altre istituzioni finanziarie multilaterali e che gli oneri siano equamente ripartiti con gli altri donatori. Occorre infine che l'assistenza macrofinanziaria garantisca il valore aggiunto dell'intervento dell'Unione.

² Conclusioni del Consiglio ECOFIN – Riesame dell'assistenza macrofinanziaria dell'UE e della capacità di prestito e di garanzie CE per le relazioni esterne, 8 ottobre 2002.

- (14) Per assicurare una tutela efficace degli interessi finanziari dell'Unione in relazione all'assistenza macrofinanziaria, occorre che i paesi beneficiari adottino misure appropriate di prevenzione e di lotta contro la frode, la corruzione e ogni altra irregolarità in relazione con l'assistenza in oggetto, che la Commissione preveda l'effettuazione di tutti i controlli del caso e che la Corte dei conti provveda alle verifiche contabili.
- (15) Allo scopo di assicurare condizioni uniformi per l'attuazione del presente regolamento per quanto concerne l'approvazione e la gestione delle operazioni di assistenza macrofinanziaria nei paesi beneficiari, è opportuno conferire competenze di esecuzione alla Commissione. Occorre che tali poteri siano esercitati conformemente alle disposizioni del regolamento (UE) n. 182/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione³.
- (16) È opportuno che l'adozione delle decisioni di esecuzione che definiscono l'importo, la forma, la durata e le condizioni generali delle singole operazioni di assistenza macrofinanziaria sia soggetta a procedura d'esame, in virtù del fatto che tali decisioni presentano considerevoli implicazioni di bilancio.
- (17) È opportuno che si ricorra alla procedura di consultazione per l'adozione del memorandum d'intesa che stabilisce le misure politiche associate all'assistenza macrofinanziaria, considerato che tale memorandum non è né un atto di esecuzione di portata generale, né un atto che presenti implicazioni per il bilancio o per i paesi terzi che vadano oltre quelle della decisione stessa di concedere l'assistenza,

HANNO ADOTTATO IL PRESENTE REGOLAMENTO:

Articolo 1

Scopo e ambito di applicazione dell'assistenza

1. Il presente regolamento stabilisce le disposizioni generali relative alla concessione di assistenza macrofinanziaria ai paesi terzi e ai territori ammissibili di cui all'articolo 2.
2. L'assistenza macrofinanziaria è uno strumento finanziario eccezionale di sostegno non vincolato e non specifico alla bilancia dei pagamenti dei paesi terzi partner. L'assistenza macrofinanziaria mira al ripristino della sostenibilità della situazione finanziaria esterna dei paesi che hanno difficoltà di finanziamento esterno. Essa sostiene l'attuazione di misure di aggiustamento e di riforma strutturale vigorose ideate per ovviare alle difficoltà nella bilancia dei pagamenti.
3. L'assistenza macrofinanziaria può essere concessa in caso di significativo fabbisogno di finanziamento esterno residuo, accertato insieme alle istituzioni finanziarie multilaterali, superiore alle risorse concesse dal Fondo monetario internazionale (nel prosieguo "FMI") e da altre istituzioni multilaterali, nonostante la messa in atto di rigorosi programmi di riforma e stabilizzazione economica.

³ GU L 55 del 28.11.2011, pag. 13.

4. L'assistenza macrofinanziaria ha natura temporanea e cessa non appena la situazione finanziaria esterna del paese torna ad essere sostenibile.

Articolo 2

Paesi ammissibili

Sono ammissibili all'assistenza macrofinanziaria i seguenti paesi e territori terzi:

- a) i paesi candidati effettivi e potenziali elencati al punto 1 dell'allegato I del presente regolamento;
- b) i paesi e i territori interessati dalla politica europea di vicinato elencati al punto 2 dell'allegato I del presente regolamento;
- c) altri paesi terzi in circostanze eccezionali e debitamente giustificate. Questi ultimi devono essere politicamente, economicamente e geograficamente vicini all'UE.

Articolo 3

Forma di assistenza

1. L'assistenza macrofinanziaria è concessa sotto forma di prestiti o di sovvenzioni oppure di una combinazione di entrambi gli elementi. Nel determinare la forma appropriata, la Commissione tiene in considerazione il livello di sviluppo economico del paese beneficiario in termini di reddito pro capite e di indici di povertà, così come della capacità di rimborso basata su un'analisi della sostenibilità del debito.
2. Se l'assistenza macrofinanziaria viene concessa sotto forma di prestito, la Commissione, a nome dell'Unione europea, ha facoltà di prendere in prestito le risorse necessarie sui mercati dei capitali o da istituti finanziari, per poi concedere a sua volta in prestito il ricavato al paese beneficiario.
3. Le operazioni di assunzione ed erogazione del prestito sono eseguite in euro applicando la stessa data valuta, e non comportano per l'Unione né modifiche della scadenza, né rischi di cambio o di tasso d'interesse.
4. Tutte le spese sostenute dall'Unione per le operazioni di assunzione ed erogazione di prestiti sono a carico del paese beneficiario.
5. Su richiesta del paese beneficiario, e qualora le circostanze consentano un miglioramento del tasso d'interesse sui prestiti, la Commissione può procedere ad un rifinanziamento della totalità o di parte dei prestiti da essa inizialmente assunti o ad una ristrutturazione delle relative condizioni finanziarie. Le operazioni di rifinanziamento e di ristrutturazione sono eseguite alle condizioni di cui al paragrafo 4 e non possono comportare una proroga della scadenza media del prestito assunto, né un aumento dell'ammontare del capitale non ancora rimborsato alla data delle suddette operazioni.

Articolo 4

Disposizioni finanziarie

1. Gli importi dell'assistenza macrofinanziaria fornita sotto forma di sovvenzione ai sensi del presente regolamento sono in linea con gli stanziamenti di bilancio definiti nel quadro finanziario pluriennale.
2. Per gli importi dell'assistenza macrofinanziaria fornita sotto forma di prestito ai sensi del presente regolamento è prevista una dotazione ai sensi del regolamento (CE, Euratom) n. 480/2009 del Consiglio, del 25 maggio 2009 che istituisce un fondo di garanzia per le azioni esterne⁴.
3. Gli stanziamenti annuali sono autorizzati dall'autorità di bilancio entro i limiti del quadro finanziario. Gli importi di riferimento per il periodo 2011-2013 sono specificati nell'allegato II.

Articolo 5

Importo dell'assistenza

1. L'importo dell'assistenza è basato sul fabbisogno di finanziamento esterno residuo del paese beneficiario. Tale fabbisogno è determinato dalla Commissione in collaborazione con le istituzioni finanziarie internazionali, in base a una valutazione quantitativa completa e ben documentata. In particolare, la Commissione fa riferimento alle ultime previsioni dell'FMI relative alla bilancia dei pagamenti del paese in oggetto, tenendo altresì in considerazione i previsti contributi finanziari da parte di donatori multilaterali.
2. La determinazione degli importi dell'assistenza macrofinanziaria tiene anche conto della necessità di garantire un'equa ripartizione degli oneri con gli altri donatori.
3. Nel caso in cui il fabbisogno di finanziamento del paese beneficiario dovesse diminuire sostanzialmente nel corso del periodo di erogazione dell'assistenza macrofinanziaria, la Commissione, in conformità con le disposizioni dell'articolo 14, paragrafo 2, può decidere di ridurre l'importo dei fondi messi a disposizione nel quadro dell'assistenza, oppure di sospendere o cancellare l'assistenza.

Articolo 6

Condizionalità

1. La concessione dell'assistenza macrofinanziaria è subordinata alla messa in atto da parte del paese beneficiario di meccanismi democratici effettivi, basati in particolare su sistemi parlamentari multipartitici, lo Stato di diritto e il rispetto dei diritti umani.
2. L'assistenza macrofinanziaria è concessa solamente in presenza di un programma dell'FMI che implica l'uso di fondi dell'FMI.

⁴ GU L 145 del 10.6.2009, pag. 10.

3. L'erogazione dell'assistenza è subordinata all'attuazione soddisfacente di un programma dell'FMI. I versamenti sono inoltre subordinati all'attuazione, entro un determinato lasso di tempo, di una serie di misure di natura politica ed economica chiaramente definite e incentrate sulle riforme strutturali, concordate tra la Commissione e il paese beneficiario e stabilite in un memorandum d'intesa.
4. Per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione e rafforzare la *governance* dei paesi beneficiari, il memorandum d'intesa contiene misure volte a migliorare l'efficienza, la trasparenza e la responsabilità nei sistemi di gestione delle finanze pubbliche.
5. La determinazione delle misure politiche in oggetto tiene inoltre in debita considerazione i progressi conseguiti in materia di apertura reciproca dei mercati, lo sviluppo di un commercio disciplinato da regole ed equo, nonché altre priorità inerenti alle politiche esterne dell'Unione.
6. Le misure politiche sono in linea con i vigenti accordi di partenariato, di cooperazione o di associazione conclusi tra l'Unione e il paese beneficiario, nonché con i programmi di aggiustamento macroeconomico e di riforma strutturale attuati dal paese beneficiario con il sostegno dell'FMI.

Articolo 7

Processo decisionale

1. Un paese che intenda beneficiare dell'assistenza macrofinanziaria presenta domanda scritta alla Commissione.
2. Se sono soddisfatte le condizioni di cui agli articoli 1, 2, 4 e 6, la Commissione concede l'assistenza macrofinanziaria conformemente all'articolo 14, paragrafo 2.
3. La decisione di concessione di un prestito specifica l'importo, la scadenza media massima e il numero massimo di rate dell'assistenza macrofinanziaria. La decisione di concessione di una sovvenzione indica l'importo e il numero massimo di rate. In entrambi i casi è definito il periodo di disponibilità dell'assistenza macrofinanziaria. Tale periodo di norma non supera i tre anni.
4. In seguito all'approvazione della decisione di concessione dell'assistenza macrofinanziaria, la Commissione, conformemente alle disposizioni dell'articolo 14, paragrafo 3, concorda con il paese beneficiario le misure politiche di cui all'articolo 6, paragrafo 3, e agli articoli 4, 5 e 6.
5. In seguito all'approvazione della decisione di concessione dell'assistenza macrofinanziaria, la Commissione concorda con il paese beneficiario le condizioni finanziarie dettagliate dell'assistenza. Le condizioni sono specificate in un accordo di prestito o di sovvenzione.
6. La Commissione informa il Parlamento europeo e il Consiglio in merito all'evoluzione dell'assistenza specifica per paese e fornisce loro i documenti pertinenti.

Articolo 8

Attuazione e gestione finanziaria

1. La Commissione attua l'assistenza ai sensi del presente regolamento conformemente al regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002⁵ e delle relative modalità d'esecuzione⁶.
2. L'attuazione dell'assistenza macrofinanziaria è soggetta a gestione centralizzata diretta.
3. Gli impegni di bilancio vengono assunti sulla base di decisioni adottate dalla Commissione conformemente al presente articolo. Gli impegni di bilancio relativi ad un'assistenza la cui attuazione si estende su diversi esercizi finanziari possono essere suddivisi in rate annuali.

Articolo 9

Erogazione dell'assistenza

1. L'assistenza macrofinanziaria è erogata alla banca centrale del paese beneficiario.
2. L'assistenza è erogata in rate successive, il cui pagamento è subordinato al rispetto delle condizioni di cui all'articolo 6, paragrafi 2 e 3.
3. A cadenza regolare la Commissione verifica che sussistano ancora le condizioni stabilite all'articolo 6, paragrafi 2 e 3.
4. Nel caso in cui le condizioni indicate all'articolo 6, paragrafi 2 e 3 non fossero rispettate, la Commissione può sospendere temporaneamente, ridurre o cancellare l'erogazione dell'assistenza.

Articolo 10

Misure di sostegno

1. Nei limiti specificati all'articolo 4, paragrafo 1, le risorse di bilancio dell'Unione possono essere impiegate per coprire spese associate alla preparazione, al seguito, al monitoraggio, all'*audit* e alla valutazione delle operazioni di assistenza macrofinanziaria necessarie per l'attuazione del presente regolamento e per il raggiungimento dei suoi obiettivi.
2. Le attività di cui al paragrafo 1 sono realizzate ricorrendo a contratti di consulenza.

⁵ Regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio, del 25 giugno 2002, che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee, GU L 248 del 16.9.2002, pag. 1.

⁶ Regolamento (CE, Euratom) n. 2342/2002 della Commissione, del 23 dicembre 2002, recante modalità d'esecuzione del regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee (GU L 357 del 31.12.2002, pag. 1).

3. I contratti di consulenza che superano un valore unitario di 250 000 euro sono soggetti ad approvazione della Commissione conformemente alla procedura di cui all'articolo 14, paragrafo 2.

Articolo 11

Tutela degli interessi finanziari dell'Unione

1. I paesi beneficiari verificano a cadenza regolare che i finanziamenti ottenuti mediante i fondi dell'Unione sono utilizzati in maniera appropriata, adottano misure atte a prevenire irregolarità e frodi e, se necessario, intraprendono azioni legali per il recupero di tutti i fondi concessi ai sensi del presente regolamento oggetto di appropriazione indebita.
2. Gli accordi scaturiti dal presente regolamento contengono disposizioni che garantiscono la tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea, segnatamente per quanto riguarda la frode, la corruzione e ogni altra irregolarità, conformemente ai regolamenti (CE, Euratom) n. 2988/95⁷, (Euratom, CE) n. 2185/96⁸ e (CE) n. 1073/1999⁹.
3. Il memorandum d'intesa di cui all'articolo 6, paragrafo 3, conferisce espressamente alla Commissione e alla Corte dei conti il diritto di procedere ad *audit*, compresi gli *audit* documentali o sul campo, come valutazioni operative. Il memorandum autorizza inoltre espressamente la Commissione ad effettuare controlli e verifiche sul posto conformemente al regolamento (Euratom, CE) n. 2185/96.
4. Nel corso dell'attuazione dell'assistenza macrofinanziaria, la Commissione controlla, per mezzo di valutazioni operative, la solidità dei dispositivi finanziari, delle procedure amministrative, dei meccanismi di controllo interni ed esterni dei paesi beneficiari che sono pertinenti ai fini dell'assistenza.
5. Qualora si riscontri che, in relazione alla gestione dell'assistenza prevista dal presente regolamento, un paese beneficiario sia coinvolto in atti di frode o corruzione o in altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, la Commissione ha diritto alla piena restituzione della sovvenzione e/o al rimborso anticipato del prestito.

⁷ Regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 del Consiglio del 18 dicembre 1995 relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità (GU L 312 del 23.12.1995, pag. 1).

⁸ Regolamento (Euratom, CE) n. 2185/96 del Consiglio dell'11 novembre 1996 relativo ai controlli e alle verifiche sul posto effettuati dalla Commissione ai fini della tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee contro le frodi e altre irregolarità (GU L 292 del 15.11.1996, pag. 2).

⁹ Regolamento (CE) n. 1073/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 maggio 1999, relativo alle indagini svolte dall'Ufficio per la lotta antifrode (OLAF) (GU L 136 del 31.5.1999, pag. 1).

Articolo 12

Valutazione

1. La Commissione procede ad una regolare valutazione dei risultati e dell'efficienza dell'assistenza macrofinanziaria, al fine di verificare il conseguimento degli obiettivi e di formulare raccomandazioni finalizzate al miglioramento delle operazioni future.
2. La Commissione trasmette al Parlamento europeo e al Consiglio relazioni di valutazione *ex-post* che analizzano in che misura le operazioni di assistenza macrofinanziaria completate hanno contribuito agli obiettivi dello strumento di assistenza.

Articolo 13

Relazione annuale

1. La Commissione esamina i progressi raggiunti nell'attuazione delle misure adottate ai sensi del presente regolamento e a cadenza annuale trasmette al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sull'attuazione dell'assistenza macrofinanziaria.
2. La relazione annuale valuta la situazione economica e le prospettive dei paesi beneficiari, così come i progressi raggiunti grazie all'attuazione delle misure politiche di cui all'articolo 6, paragrafo 3.

Articolo 14

Comitato

1. La Commissione è assistita da un comitato.
2. Nei casi in cui è fatto riferimento al presente paragrafo, si applica l'articolo 5 del regolamento (UE) n. 182/2011.
3. Nei casi in cui è fatto riferimento al presente paragrafo, si applica l'articolo 4 del regolamento (UE) n. 182/2011.

Articolo 15

Entrata in vigore

Il presente regolamento entra in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* e si applica fino al 31 dicembre 2013.

Fatto a

Per il Parlamento europeo
Il presidente

Per il Consiglio
Il presidente

ALLEGATO I

PAESI E TERRITORI AMMISSIBILI AI SENSI DELL'ARTICOLO 2, LETTERE a) e b)

1. Paesi candidati effettivi e potenziali

Albania

Bosnia-Erzegovina

Croazia

Islanda

Kosovo (ai sensi della risoluzione 1244/99 del Consiglio di sicurezza dell'ONU)

ex Repubblica iugoslava di Macedonia

Montenegro

Serbia

Turchia

2. Paesi e territori interessati dalla politica europea di vicinato

Algeria

Armenia

Azerbaigian

Bielorussia

Egitto

Georgia

Israele

Giordania

Libano

Libia

Moldova

Marocco

Territorio palestinese occupato

Siria

Tunisia

Ucraina

ALLEGATO II

IMPORTI DI RIFERIMENTO DI CUI ALL'ARTICOLO 4, PARAGRAFO 3

Linea di bilancio	Importi di riferimento in migliaia di euro		
	2011 ¹	2012	2013
Impegni per l'assistenza macroeconomica (linea di bilancio 01 03 02)	104 869	104 900	137 436

¹ Stanziamenti a carico del bilancio 2011.

SCHEDA FINANZIARIA LEGISLATIVA

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA/INIZIATIVA

1.1. Denominazione della proposta/iniziativa

Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce le disposizioni generali relative all'assistenza macrofinanziaria ai paesi terzi

1.2. Settori interessati nella struttura ABM/ABB¹

Settore interessato: Titolo 01 – Affari economici e finanziari

Attività: 03 – Questioni economiche e finanziarie internazionali

1.3. Natura della proposta/iniziativa

La proposta/iniziativa riguarda **una nuova azione**

La proposta/iniziativa riguarda una **nuova azione a seguito di un progetto pilota/un'azione preparatoria²**

La proposta/iniziativa riguarda **la proroga di un'azione esistente**

La proposta/iniziativa riguarda **un'azione riorientata verso una nuova azione**

1.4. Obiettivi

1.4.1. *Obiettivi strategici pluriennali della Commissione oggetto della proposta*

“Promuovere la prosperità al di là dell'Unione europea”

L'area di attività principale svolta in questo ambito dalla DG ECFIN è orientata allo sviluppo, al monitoraggio e all'attuazione dell'assistenza macrofinanziaria concessa ai paesi terzi, in collaborazione con le pertinenti istituzioni finanziarie internazionali.

1.4.2. *Obiettivi specifici e attività ABM/ABB interessate*

Obiettivo specifico n. 3: “Fornire assistenza macrofinanziaria a paesi terzi allo scopo di porre fine alla crisi delle loro bilance di pagamento e di ristabilire la sostenibilità del loro debito estero”

Attività ABM/ABB interessata: relazioni economiche e finanziarie internazionali. *Governance mondiale.*

¹ ABM: Activity Based Management – ABB: Activity Based Budgeting.

² A norma dell'articolo 49, paragrafo 6, lettera a) o b), del regolamento finanziario.

1.4.3. *Risultati ed effetti previsti*

L'obiettivo principale del regolamento quadro proposto è di rendere l'assistenza macrofinanziaria più efficace semplificandone il processo decisionale.

La crisi finanziaria mondiale ha evidenziato che per affrontare in maniera efficace situazioni di emergenza macroeconomica e finanziaria è necessario uno strumento che possa essere impiegato in maniera rapida ed efficiente, il che richiede un sistema decisionale rapido. Il regolamento proposto accelererebbe il processo decisionale per le singole operazioni di assistenza macrofinanziaria, consentendo così di ottimizzare l'aiuto offerto ai paesi beneficiari per far fronte alle pressioni finanziarie esterne a breve termine, sostenendoli al contempo nell'adozione di misure concepite per ripristinare la sostenibilità della bilancia dei pagamenti.

Ai sensi del regolamento proposto, la Commissione avrebbe facoltà di adottare decisioni di assistenza macrofinanziaria nei confronti dei singoli paesi sotto la supervisione di un comitato di rappresentanti degli Stati membri presieduto dalla Commissione, conformemente alla procedura d'esame. Ciò consentirebbe di rendere più rapido il processo decisionale rispetto alle decisioni caso per caso prese in passato.

Pur costituendo un nuovo strumento legislativo, il regolamento quadro proposto non prevede cambiamenti sostanziali dell'assistenza macrofinanziaria.

1.4.4. *Indicatori di risultato e di incidenza*

L'attuazione delle decisioni di assistenza macrofinanziaria adottate ai sensi del presente regolamento sarà monitorata sulla base di un sistema di relazioni regolari in merito agli indicatori concordati per le operazioni di assistenza macrofinanziaria, di dichiarazioni di conformità fornite dalle autorità del paese beneficiario prima delle erogazioni, nonché di documentazione dell'FMI.

Analogamente alla prassi attuale, ogni singola operazione di assistenza macrofinanziaria sarà soggetta a valutazione *ex-ante* ed *ex-post*, che la Commissione o i suoi rappresentanti debitamente autorizzati svolgeranno entro due anni dalla scadenza dell'operazione. La proposta di regolamento prevede la presentazione al Consiglio e al Parlamento europeo di una relazione annuale comprendente una valutazione dell'attuazione delle operazioni di assistenza macrofinanziaria.

1.5. **Motivazione della proposta/iniziativa**

1.5.1. *Necessità da coprire nel breve e lungo termine*

Non sono stati individuati requisiti particolari per l'adozione della proposta.

L'ammissibilità dei paesi beneficiari è subordinata alla soddisfazione di determinati presupposti specificati nel regolamento quadro.

1.5.2. *Valore aggiunto dell'intervento dell'Unione europea*

L'assistenza finanziaria fornita nel quadro delle operazioni di assistenza macrofinanziaria e le relative misure politiche sono volte a sostenere le politiche dell'Unione europea nei confronti dei paesi beneficiari, in particolare promuovendo

la stabilità macroeconomica e politica nei paesi vicini all'UE. Le misure politiche associate all'assistenza macrofinanziaria riguardano determinate disposizioni relative, laddove applicabili, ad accordi inerenti all'adesione, accordi di stabilizzazione e di associazione, accordi di partenariato e di cooperazione, nonché piani d'azione per la politica europea di vicinato o accordi equivalenti. Esse prevedono anche altre condizioni che mirano a promuovere un equilibrio sostenibile della bilancia dei pagamenti e delle finanze pubbliche, ad aumentare il potenziale di crescita, a promuovere l'integrazione e la convergenza normativa con l'UE e a rafforzare la gestione delle finanze pubbliche.

Le operazioni di assistenza macrofinanziaria consentono all'UE nel suo complesso di unire le risorse finanziarie e negoziare con i paesi beneficiari le modalità di assistenza e le condizioni politiche ponendosi come interlocutore unico.

Grazie alla complementarietà con le risorse messe a disposizione dalle istituzioni finanziarie internazionali e da altri donatori, l'assistenza macrofinanziaria dell'UE contribuisce a rafforzare l'efficacia complessiva del sostegno finanziario concordato dalla comunità internazionale dei donatori.

1.5.3. Principali insegnamenti tratti da esperienze simili

Oltre alle valutazioni specifiche per paese, nel 2009 è stata svolta una metavalutazione delle operazioni di assistenza macrofinanziaria, che ha preso in esame le valutazioni di sette singole operazioni di assistenza macrofinanziaria condotte tra il 2004 e il 2008. La metavalutazione ha riscontrato, tra l'altro, ritardi nel processo decisionale dell'assistenza macrofinanziaria, definiti come un'importante lacuna dello strumento, soprattutto rispetto agli interventi delle istituzioni finanziarie internazionali.

La metavalutazione ha inoltre concluso che, in generale, le operazioni di assistenza macrofinanziaria hanno esercitato un impatto positivo sull'attuazione delle riforme strutturali nei paesi beneficiari, segnatamente per quanto concerne le riforme delle finanze pubbliche e del settore finanziario.

1.5.4. Compatibilità ed eventuale sinergia con altri strumenti pertinenti

Come indicato, le operazioni di assistenza macrofinanziaria sono complementari e strettamente correlate agli interventi delle istituzioni finanziarie internazionali, in particolare l'FMI.

L'assistenza macrofinanziaria e altri strumenti di assistenza esterna dell'UE si rafforzano a vicenda. L'assistenza macrofinanziaria può migliorare l'efficacia dei programmi sostenuti da altri strumenti finanziari esterni dell'UE, in particolare lo strumento di assistenza preadesione e lo strumento europeo di vicinato e partenariato, contribuendo a garantire un contesto globale adeguato per la stabilità macroeconomica e le riforme strutturali. Per contro, alcune misure politiche inerenti alle operazioni di assistenza macrofinanziaria sono spesso sostenute dall'assistenza tecnica fornita dall'UE tramite i suoi normali strumenti di cooperazione e le azioni settoriali stabilite nel quadro delle operazioni di sostegno diretto al bilancio. Infine, le stesse integrano la gestione delle finanze pubbliche e altri obiettivi delle operazioni di sostegno diretto al bilancio orientate più a lungo termine.

1.6. Durata dell'azione e dell'incidenza finanziaria

X Proposta/iniziativa di **durata limitata**

– Proposta/iniziativa in vigore a decorrere dal [GG/MM]AAAA fino al [GG/MM]AAAA]

– X Incidenza finanziaria dal 2011 al 2013

Proposta/iniziativa di **durata illimitata**

– Attuazione con un periodo di avviamento dal AAAA al AAAA

– seguito da un funzionamento a pieno ritmo.

1.7. Modalità di gestione previste³

X **Gestione centralizzata diretta** da parte della Commissione

Gestione centralizzata indiretta con delega delle funzioni di esecuzione a:

– agenzie esecutive

– organismi creati dalle Comunità⁴

– organismi pubblici nazionali/organismi investiti di attribuzioni di servizio pubblico

– persone incaricate di attuare azioni specifiche di cui al titolo V del trattato sull'Unione europea, che devono essere indicate nel pertinente atto di base ai sensi dell'articolo 49 del regolamento finanziario

Gestione concorrente con gli Stati membri

Gestione decentrata con paesi terzi

Gestione congiunta con organizzazioni internazionali (*specificare*)

Se è indicata più di una modalità, si prega di fornire ulteriori informazioni alla voce "Osservazioni".

Osservazioni

Il monitoraggio dell'assistenza macrofinanziaria viene effettuato con la cooperazione attiva delle delegazioni dell'UE.

³ Le spiegazioni sulle modalità di gestione e i riferimenti al regolamento finanziario sono disponibili sul sito BudgWeb: http://www.cc.cec/budg/man/budgmanag/budgmanag_en.html.

⁴ A norma dell'articolo 185 del regolamento finanziario.

2. MISURE DI GESTIONE

2.1. Disposizioni in materia di monitoraggio e di relazioni da presentare

Cfr. sezione 1.4.4.

2.2. Sistema di gestione e di controllo

2.2.1. Rischi individuati

Le operazioni di assistenza macrofinanziaria presentano rischi fiduciari nonché rischi legati alle politiche attuate.

Sussiste il rischio che l'assistenza macrofinanziaria sia usata per fini fraudolenti. Tale rischio dipende da fattori quali l'indipendenza della banca centrale, la qualità dei sistemi di gestione e delle procedure amministrative, le funzioni di controllo e di vigilanza dei circuiti finanziari, la sicurezza dei sistemi informatici e un'adeguata capacità di *audit* interno ed esterno del paese beneficiario.

Per quanto riguarda i rischi connessi con le politiche attuate, le operazioni di assistenza macrofinanziaria si fondano sull'ipotesi che il governo del paese beneficiario continuerà ad impegnarsi a risanare i conti pubblici e a rispettare l'accordo con l'FMI. Esiste il rischio che i governi dei paesi beneficiari non rispettino le condizioni del programma dell'FMI, dal momento che gli obiettivi potrebbero rivelarsi più difficili da raggiungere di quanto ipotizzato e le condizioni politiche del paese potrebbero mutare.

Infine, sussiste un rischio limitato di mancato rimborso dell'assistenza macrofinanziaria concessa sotto forma di prestito. Il programma macroeconomico di riforme e di aggiustamento economico sostenuto dall'operazione di assistenza macrofinanziaria e i relativi accordi finanziari dell'FMI contribuiscono a contenere tale rischio, nella misura in cui concorrono a riequilibrare la bilancia dei pagamenti e la sostenibilità di bilancio. Inoltre, la dotazione del fondo di garanzia per i prestiti esterni dell'UE, in linea con le disposizioni sul funzionamento del fondo di garanzia, è volta a fare fronte a possibili contraccolpi legati al mancato rimborso del prestito.

2.2.2. Modalità di controllo previste

Cfr. la sezione 2.3.

2.3. Misure di prevenzione delle frodi e delle irregolarità

I servizi della Commissione hanno messo in atto un programma di valutazioni operative dei circuiti finanziari e delle procedure amministrative in tutti i paesi terzi che beneficiano dell'assistenza macrofinanziaria, conformemente ai requisiti stabiliti dal regolamento finanziario applicabile al bilancio generale dell'UE. Vengono altresì prese in considerazione le conclusioni disponibili delle relazioni pertinenti dell'FMI e della Banca mondiale.

I servizi della Commissione, coadiuvati da esperti esterni debitamente autorizzati, continueranno ad effettuare valutazioni operative presso i ministeri delle Finanze e le Banche centrali dei paesi beneficiari. Tali valutazioni riguardano in particolare i seguenti aspetti: struttura e organizzazione del *management*, gestione e controllo dei

fondi, sicurezza dei sistemi IT, capacità di effettuare *audit* interni ed esterni, indipendenza della Banca centrale.

Il regolamento proposto include disposizioni specifiche sulla prevenzione delle frodi. Ogni singola operazione di assistenza macrofinanziaria sarà oggetto di procedure di verifica, di controllo e di *audit* effettuate sotto la direzione della Commissione, compreso l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), e della Corte dei conti europea. Le disposizioni in materia di prevenzione delle frodi vanno altresì incluse nel memorandum d'intesa relativo ad ogni operazione di assistenza macrofinanziaria.

3. INCIDENZA FINANZIARIA PREVISTA DELLA PROPOSTA/ INIZIATIVA

3.1. Rubriche del quadro finanziario pluriennale e linee di bilancio di spesa interessate

- Linee di bilancio di spesa esistenti

Secondo l'ordine delle rubriche del quadro finanziario pluriennale e delle linee di bilancio.

01 03 02 – Assistenza macroeconomica

Rubrica del quadro finanziario pluriennale	Linea di bilancio	Natura della spesa	Partecipazione			
		SD/SND ⁽⁵⁾	di paesi EFTA ⁶	di paesi candidati ⁷	di paesi terzi	ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 1, lettera a bis), del regolamento finanziario
4	01 03 02 01 Assistenza macroeconomica	SD	NO	NO	NO	NO

01 04 01 14 – Dotazione del Fondo di garanzia

Rubrica del quadro finanziario pluriennale	Linea di bilancio	Natura della spesa	Partecipazione			
		SD/SND	di paesi EFTA	di paesi candidati	di paesi terzi	ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 1, lettera a), del regolamento finanziario
4	01 04 01 14 Dotazione del fondo di garanzia	SD	NO	NO	NO	NO

⁵ SD = Stanziamenti dissociati / SND = Stanziamenti non dissociati.

⁶ EFTA: Associazione europea di libero scambio.

⁷ Paesi candidati e, se del caso, paesi candidati potenziali dei Balcani occidentali.

La dotazione del fondo di garanzia per le azioni esterne avviene conformemente al regolamento istitutivo del fondo e successive modificazioni. Conformemente a tale regolamento, la dotazione del fondo è basata sulle esposizioni in essere alla fine dell'esercizio. Il fondo di garanzia copre tre tipologie di prestiti esterni dell'UE: BEI nel quadro del suo mandato esterno, Euratom e assistenza macrofinanziaria.

Per quanto concerne le operazioni di assistenza macrofinanziaria, il fondo di garanzia è associato alla linea di bilancio 01 04 01 04 – Garanzia dell'Unione europea sui prestiti UE destinati all'assistenza macrofinanziaria ai paesi terzi. La linea di bilancio ("p.m.") corrisponde alla garanzia del bilancio per ciascuna assistenza macrofinanziaria e sarà attivata soltanto in caso di effettivo ricorso alla garanzia. In base alle operazioni di assistenza macrofinanziaria realizzate in passato, non si prevede che tale ricorso abbia effettivamente luogo.

Nuove linee di bilancio di cui è chiesta la creazione: no.

3.2. Incidenza prevista sulle spese

3.2.1. Sintesi dell'incidenza prevista sulle spese

Mio EUR (al terzo decimale)

Rubrica del quadro finanziario pluriennale:	4	01 03 02 Assistenza macroeconomica
		01 04 01 14 — Dotazione del Fondo di garanzia

Mio EUR

DG: ECFIN			2011 ⁸	2012	2013
• Stanziamenti operativi (sovvenzioni)					
Numero della linea di bilancio: 01 03 02	Impegni	(1)	104,869	104,900	137,436
	Pagamenti	(2)	88,700	88,500	116,000
• di cui, stima degli stanziamenti di natura amministrativa finanziati dalla dotazione di programmi specifici ⁹ ; valutazioni operative ed <i>ex-post</i>					
Numero della linea di bilancio: 01 03 02	Impegni	(3)	0,700	0,600	0,600
	Pagamenti	(4)	0,600	0,600	0,700
• Stanziamenti operativi (prestiti)					
Numero della linea di bilancio: 01 04 01 14	Impegni ¹⁰	(3)	138,880	260,170	200,000
	Pagamenti ¹¹	(4)			58,320

⁸ Il 2011 è l'anno previsto di inizio dell'attuazione del regolamento. Dal 2014 gli importi dovrebbero essere in linea con il nuovo quadro finanziario pluriennale che entrerà in vigore a partire da tale anno.

⁹ Assistenza tecnica e/o amministrativa e spese a sostegno dell'attuazione delle operazioni di assistenza macrofinanziaria.

¹⁰ Stanziamenti per tutti i tipi di prestiti dell'UE: BEI, Euratom e assistenza macrofinanziaria.

¹¹ Stima degli stanziamenti destinati a prestiti nel quadro dell'assistenza macrofinanziaria esclusivamente sulla base dei versamenti del 9% delle esposizioni in essere nell'anno successivo all'esborso.

L'importo della dotazione viene calcolato all'inizio dell'esercizio "n" come la differenza tra l'importo obiettivo e le attività nette del fondo alla fine dell'esercizio "n-1". L'importo della dotazione è introdotto nell'esercizio "n" nel bilancio preliminare "n+1" e di fatto versato in un'unica operazione all'inizio dell'esercizio "n+1" a partire dalla "dotazione del fondo di garanzia" (linea di bilancio 01 04 01 14). Di conseguenza, il 9% dell'importo effettivamente versato verrà considerato nell'importo obiettivo alla fine dell'esercizio "n-1" ai fini del calcolo della dotazione del fondo.

TOTALE degli stanziamenti per la RUBRICA 4 del quadro finanziario pluriennale	Impegni	=4+6	243,749	365,070	337,436
	Pagamenti	=5+6	88,700	88,500	174,320

Rubrica del quadro finanziario pluriennale:	5	"Spese amministrative"
--	----------	------------------------

EUR

		2011 ¹²	2012	2013	TOTALE
DG: ECFIN					
• Risorse umane		762 000	762 000	762 000	2 286 000
• Altre spese amministrative: 01 01 02 11 01 – Spese per missioni e di rappresentanza		160 000	133 000	200 000	493 000
TOTALE DG ECFIN	Stanziamenti	922 000	895 000	962 000	2 779 000

TOTALE degli stanziamenti per la RUBRICA 5 del quadro finanziario pluriennale	(Totale impegni = Totale pagamenti)	922 000	895 000	962 000	2 779 000
---	--	----------------	----------------	----------------	------------------

3.2.2. Incidenza prevista sugli stanziamenti di natura amministrativa

3.2.2.1. Sintesi

- La proposta/iniziativa non comporta l'utilizzazione di stanziamenti di natura amministrativa
- La proposta/iniziativa comporta l'utilizzazione di stanziamenti di natura amministrativa¹³.

Il fabbisogno di stanziamenti di natura amministrativa è coperto da stanziamenti già assegnati alla gestione dell'azione e/o mediante riassegnazioni all'interno della stessa DG, integrato, se del caso, da assegnazioni supplementari eventualmente concesse alla DG responsabile nell'ambito della procedura di assegnazione annuale, tenendo conto dei vincoli di bilancio esistenti.

¹² Il 2011 è l'anno previsto di inizio dell'attuazione del regolamento. Dal 2014 gli importi dovrebbero essere in linea con il nuovo quadro finanziario pluriennale che entrerà in vigore a partire da tale anno.

¹³ Personale attualmente incaricato delle operazioni di assistenza macrofinanziaria nella DG ECFIN.

3.2.2.2. Fabbisogno previsto di risorse umane

- La proposta/iniziativa non comporta l'utilizzazione di risorse umane
- La proposta/iniziativa comporta l'utilizzazione di risorse umane, come spiegato di seguito:

Stima da esprimere in numeri interi (o, al massimo, con un decimale)

	2011 ¹⁴	2012	2013
Posti della tabella dell'organico (posti di funzionari e di agenti temporanei)			
Affari economici e finanziari 01 01 01 (in sede e negli uffici di rappresentanza della Commissione)	6,0	6,0	6,0
XX 01 01 02 (nelle delegazioni)	-	-	-
XX 01 05 01 (ricerca indiretta)	-	-	-
10 01 05 01 (ricerca diretta)	-	-	-
Personale esterno (in equivalenti a tempo pieno: ETP)¹⁵			
XX 01 02 01 (AC, INT, END della dotazione globale)	-	-	-
XX 01 02 02 (AC, INT, JED, AL e END nelle delegazioni)			
XX 01 04 yy	- in sede		
	- nelle delegazioni		
XX 01 05 02 (AC, INT, END – Ricerca indiretta)			
10 01 05 02 (AC, INT, END – Ricerca diretta)			
Altre linee di bilancio (specificare)			
TOTALE	6,0	6,0	6,0

Il fabbisogno di risorse umane sarà coperto dal personale della DG già assegnato alla gestione delle operazioni di assistenza macrofinanziaria e/o riassegnato all'interno della stessa DG, integrato se necessario dall'eventuale assegnazione supplementare concessa alla DG responsabile nell'ambito della procedura annuale di assegnazione, tenendo conto dei vincoli di bilancio. Il costo del personale necessario presso i *desk* geografici per elaborare e monitorare le operazioni è stimato al 50% della spesa annua per un funzionario di grado AD5 – AD12 per ciascun'operazione di assistenza macrofinanziaria. In base all'esperienza degli ultimi 5 anni, è prevista una media di 8 operazioni di assistenza macrofinanziaria all'anno tra iniziative già avviate e nuove. Si stima che le funzioni di supporto, che comprendono il coordinamento, la gestione finanziaria, il contributo alla valutazione operativa e alle valutazioni *ex-post*, nonché il lavoro di segreteria, comportino un costo pari al 50% del costo dei *desk* geografici.

¹⁴ Il 2011 è l'anno previsto di inizio dell'attuazione del regolamento. Dal 2014 gli importi dovrebbero essere in linea con il nuovo quadro finanziario pluriennale che entrerà in vigore a partire da tale anno.

¹⁵ AC = agente contrattuale; INT = *intérimaires*; JED = giovane esperto in delegazione (*jeune expert en délégation*); AL = agente locale; END = esperto nazionale distaccato.

Descrizione dei compiti da svolgere

Funzionari e agenti temporanei	Ad esempio: preparazione di memorandum d'intesa, oppure di accordi sui prestiti o sulle sovvenzioni, contatti con le autorità e le istituzioni finanziarie internazionali, contatti con gli esperti esterni per le valutazioni operative e le valutazioni <i>ex-post</i> , effettuazione di missioni di verifica, preparazione di rapporti dei servizi della Commissione nonché procedure della Commissione relative alla gestione dell'assistenza, inclusa la comitologia.
Personale esterno	n.a.

3.2.3. *Compatibilità con il quadro finanziario pluriennale attuale*

- La proposta/iniziativa è compatibile con la programmazione finanziaria in vigore.
- La proposta/iniziativa implica una riprogrammazione della corrispondente rubrica del quadro finanziario pluriennale.
- La proposta/iniziativa richiede l'attivazione dello strumento di flessibilità o la revisione del quadro finanziario pluriennale¹⁶.

3.2.4. *Partecipazione di terzi al finanziamento*

- La proposta/iniziativa non prevede il cofinanziamento da parte di terzi

3.3. **Incidenza prevista sulle entrate**

- La proposta/iniziativa non ha alcuna incidenza finanziaria sulle entrate.
- La proposta/iniziativa ha la seguente incidenza finanziaria:
 - sulle risorse proprie
 - sulle entrate varie

¹⁶ Cfr. punti 19 e 24 dell'Accordo interistituzionale.