

# L'Assistenza Macro- Finanziaria dell'Unione europea e il caso Ucraina

Jacopo Arrigoni 03/04/2023

# L'azione esterna dell'UE

- Politica Commerciale (articoli [206](#) e [207](#) TFUE): l'UE ha competenza esclusiva in materia di unione doganale e politica commerciale comune;
- Cooperazione allo sviluppo: articoli [208](#) (obiettivo principale e coordinamento con ONU), [209](#), [210](#) (coordinamento tra UE e Stati membri), [211](#) (collaborazione con paesi terzi);
- Cooperazione economica, finanziaria e tecnica con i paesi terzi (articoli [212](#) e [213](#) TFUE);
- Aiuto umanitario ([214](#) TFUE);
- Politica estera e di sicurezza comune (PESC) e Politica di sicurezza e difesa comune (PSDC).

Nell'ambito della sua azione esterna, l'UE può adottare misure restrittive, concludere accordi internazionali, stabilire relazioni con organizzazioni internazionali e paesi terzi o istituire delegazioni dell'UE.

# Il toolkit dell'AMF

- Art. 209 TFUE: con procedura legislativa ordinaria si approvano programmi pluriennali di cooperazione con paesi in via di sviluppo o programmi tematici anche concludendo accordi con paesi terzi e organizzazioni internazionali. Ciò non pregiudica la competenza propria degli Stati membri.
- Art. 212 TFUE: l'UE può condurre anche azioni di cooperazione economica, finanziaria e tecnica, comprese azioni di assistenza specialmente in campo finanziario, con paesi terzi diversi dai paesi in via di sviluppo.
- Art. 213 TFUE: allorché la situazione in un paese terzo esige un'assistenza finanziaria urgente da parte dell'Unione, il Consiglio, su proposta della Commissione, adotta le decisioni necessarie.
- I [criteri di Genva](#): assistenza eccezionale e temporanea, volta al risanamento della bilancia dei pagamenti e soggetta a condizionalità, auditing e valutazione.
- Il regolamento NDICI (nuovo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale), [reg. UE 2021/947](#): tasso di copertura del 9% per un massimo di 10 mld di € da utilizzare per alimentare la garanzia per le azioni esterne.

# I motivi macroeconomici e finanziari dell'AMF

- Teorie della crescita e dello sviluppo.
- Supporto alla bilancia dei pagamenti e sostegno alle importazioni.
- Modelli gravitazionali: relazione positiva tra i flussi di commercio internazionale e l'ampiezza del Paese, PIL, da un lato, e la distanza tra Paesi, dall'altro (Tinbergen, anni '60).
- Teoria della creazione e diversione del commercio (Viner).
- Teorie degli investimenti diretti esteri (IDE).
- Regionalismo vs. commercio internazionale, specie a seguito della rottura delle catene del valore a livello internazionale (global supply chain) a seguito della pandemia da Covid-19.
- Stabilità economica, finanziaria, politica e giuridica dei paesi confinanti o vicini.

# Il caso Ucraina

- Le motivazioni politiche, diplomatiche e di posizionamento internazionale hanno giocato, e stanno giocando, un ruolo cruciale nel guidare l'azione di supporto dell'UE all'Ucraina.
- Il 24 febbraio 2022 Putin annuncia l'«operazione militare speciale» in Ucraina.
- Lo stesso 24 febbraio il Parlamento europeo e il Consiglio adottano una [decisione](#) per attivare un programma di AMF di emergenza da 1,2 miliardi di euro sotto forma di prestiti (base giuridica art. 212 TFUE).
- Il 22 marzo 2022 viene istituito lo Strumento europeo per la pace (European Facility Instrument) attraverso una [decisione](#) del Consiglio presa in ambito PESC. Le misure di assistenza militare attuate nell'ambito di tale strumento ammontano a circa 2 miliardi di euro.
- Molte altre sono le [iniziative](#) di solidarietà con l'Ucraina promosse a livello di UE.

# AMF e AMF+

- Il 12 luglio 2022 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato una [decisione](#) per la concessione di AMF per 1 miliardo di euro, in forma di prestiti altamente concessionali (scadenza 25 anni, spese per interessi coperte con risorse europee, garanzie a valere sul bilancio UE con un tasso di copertura pari al 70%). L'intervento costituisce la prima parte di un più ampio programma di AMF da (fino a) 9 miliardi di euro.
- AMF: con una [decisione](#) del 20 settembre 2022 si concede un ulteriore prestito agevolato da 5 miliardi di euro (AMF eccezionale), arrivando a un totale di 6 miliardi di euro.
- Sugli ulteriori 3 miliardi di complemento a 9 non si trova un accordo.
- AMF+: si ha bisogno di uno strumento che eroghi risorse con maggiore certezza e regolarità. Il 14 dicembre 2022 viene approvato un [regolamento](#) attraverso cui si concedono 18 miliardi di prestiti altamente concessionali nel corso del 2023.
- Caratteristiche: condizionalità democratiche; controlli, verifiche e rendicontazione concordati nel MoU; informative a Parlamento europeo e Consiglio.
- La base giuridica resta l'art. 212 TFUE.

# L'headroom del bilancio dell'UE

- I massimali delle entrate: i massimali delle risorse proprie, che stabiliscono l'importo massimo delle risorse proprie che l'UE può chiedere agli Stati membri per finanziare le proprie spese nel periodo relativo al bilancio settennale in vigore (2021-2027).
- I massimali delle spese: i massimali del bilancio settennale, che stabiliscono gli importi massimi che l'Unione può impegnare o spendere nel corso dello stesso periodo.
- La differenza ("margine") tra il massimale delle risorse proprie delle entrate e il massimale del bilancio a settennale funge da garanzia che l'Unione onorerà tutti i suoi obblighi finanziari e le passività potenziali in qualsiasi circostanza, anche in caso di sviluppo economico negativo. Questo margine è noto come margine di manovra (o headroom) del bilancio dell'UE.

## EU OWN RESOURCES' CEILING INCREASED TO 2.00% EU GNI

NextGenerationEU

Safety buffer for negative economic developments

Fiscal space to cover borrowing for loans to Member States

REPAYMENT COSTS

0.60% GNI temporary ring-fenced Own Resources' ceiling

MFF 2021-2027

Safety buffer for negative economic developments and unforeseen costs

Fiscal space to cover borrowing for financial assistance to Member States

EU BUDGET AND PROGRAMMES

1.40% GNI permanent Own Resources' ceiling

Source: European Commission



# L'headroom e la «logica del pacchetto»

- Per proteggere l'UE dal rischio di inadempimento nei confronti dei propri creditori, in caso di mancata restituzione dei prestiti da parte dell'Ucraina, si prevede di fare ricorso all'headroom del bilancio UE, per evitare ulteriori esborsi finanziari da parte degli Stati membri oltre a quelli necessari per coprire le spese per interessi sul prestito (che non copre più l'UE).
- L'utilizzo dell'headroom è riservato agli Stati membri e, per estenderne la fruibilità all'Ucraina, è necessario modificare il [Regolamento che stabilisce il quadro finanziario pluriennale \(QFP\) per il periodo 2021-2027](#), che richiede l'unanimità del Consiglio.
- Si approvano contestualmente: il regolamento MFA+; il regolamento modificato sul QFP; il Piano di ripresa e resilienza (PNRR) dell'Ungheria; la decisione sull'applicazione all'Ungheria di sanzioni sulla base del [regolamento condizionalità sullo stato di diritto](#); la [direttiva](#) sulla tassazione minima delle multinazionali.

# I prossimi passi...

- Le stime più recenti della Banca mondiale e della Commissione prevedono spese per la ricostruzione pari a 350 miliardi di dollari.
- A dicembre 2022, in ambito G7, è stata istituita una piattaforma di coordinamento dei donatori. Sarà diretta da un comitato direttivo e copresieduta da Stati Uniti, Commissione europea e Ucraina. Alle riunioni del comitato parteciperanno organizzazioni e istituzioni finanziarie internazionali (tra le altre, Fondo Monetario Internazionale, Banca Mondiale, BERS, BEI).
- Al fine di coordinare la propria posizione in seno al comitato direttivo, l'UE ha deciso di costituire un Ad-Hoc Working Party (AHWP Ukraine Platform), che opererà nell'ambito del Consiglio Affari Esteri.
- L'obiettivo della piattaforma è di mobilitare risorse finanziarie per far fronte sia a necessità di breve periodo (ricostruzione delle public utilities, delle infrastrutture di base, ecc.) e di programmare il medio e lungo periodo, anche in un'ottica post-conflitto. Necessità di un approccio multidisciplinare.
- Alcuni Stati membri UE hanno elaborato veri e propri piani industriali per favorire la penetrazione in Ucraina delle proprie aziende. Anche l'Italia si sta muovendo in tal senso.
- A giugno 2022 è stato concesso all'Ucraina lo status di Paese candidato all'adesione all'UE.

# Uno sguardo più generale all'AMF dell'UE

- L'ammontare del sostegno europeo mobilitato in forma di AMF è cresciuto nel tempo, passando da 1,2 miliardi nel periodo 2000-2008 a 6,3 miliardi dal 2009 al 2019.
- Nel 2020 è stato adottato un programma per EUR 3 miliardi al fine di supportare 10 paesi partner nel far fronte alle conseguenze della pandemia da COVID-19.
- Nel 2022, oltre al sostegno all'Ucraina, si è provveduto a approvare una concessione di assistenza alla Moldavia per un importo fino a 150 milioni.
- La Commissione ha recentemente pubblicato uno [staff working document](#) molto approfondito in cui ha realizzato una valutazione sull'AMF a paesi terzi nel corso del decennio 2010-2020, da cui sono tratte le tabelle che seguono.

**Table 1: MFA operations evaluated over the 2010-2020 period**

| <i>Operation</i>                 | <i>Timeframe</i> ↓ | <i>Year of evaluation</i> |
|----------------------------------|--------------------|---------------------------|
| <i>Georgia 06</i>                | 2006-08            | 2010                      |
| <i>Kosovo 06</i>                 | 2006-10            | 2012                      |
| <i>Moldova 07</i>                | 2007-08            | 2010                      |
| <i>Lebanon 07</i>                | 2007-10            | 2012                      |
| <i>Georgia 09</i>                | 2009-10            | 2012                      |
| <i>Serbia 09</i>                 | 2009-11            | 2013                      |
| <i>Bosnia and Herzegovina 09</i> | 2009-13            | 2015                      |
| <i>Moldova 10</i>                | 2010-12            | 2013                      |
| <i>Armenia 09</i>                | 2011-12            | 2013                      |
| <i>Kyrgyz Republic 13</i>        | 2013-16            | 2019                      |
| <i>Georgia 13</i>                | 2013-17            | 2019                      |
| <i>Jordan 13</i>                 | 2014-15            | 2017                      |
| <i>Ukraine 10 and 14</i>         | 2014-15            | 2017                      |
| <i>Tunisia 14</i>                | 2014-17            | 2019                      |
| <i>Ukraine 15</i>                | 2015-18            | 2020                      |
| <i>All</i>                       | 2006-18            | 2010-20                   |

| <i>Country<br/>(in chronological order)</i> | <i>Amount (EUR m)</i> |                  | <i>Share of<br/>grants</i> | <i>Interest rate</i> | <i>Maturity<br/>(months)</i> |
|---|-----------------------|------------------|----------------------------|----------------------|------------------------------|
|   | <i>authorised</i>     | <i>disbursed</i> |                            |                      |                              |
| <i>Georgia 06</i>                           | 33.5                  | 22               | 100%                       | n/a                  | n/a                          |
| <i>Kosovo 06</i>                            | 50                    | 30               | 100                        | n/a                  | n/a                          |
| <i>Moldova 07</i>                           | 45                    | 45               | 100                        | n/a                  | n/a                          |
| <i>Lebanon 07</i>                           | 80                    | 40               | 38                         | 3.1%                 | 60                           |
| <i>Georgia 09</i>                           | 46                    | 46               | 50                         |                      | 177                          |
| <i>Serbia 09</i>                            | 200                   | 100              | 65                         | 3.4%                 | 96                           |
| <i>Bosnia and<br/>Herzegovina 09</i>        | 100                   | 100              | 0                          | 2.0%                 | 120                          |
| <i>Moldova 10</i>                           | 90                    | 90               | 100                        | n/a                  | n/a                          |
| <i>Armenia 09</i>                           | 100                   | 100              | 25                         | 3.4%                 | 179                          |
| <i>Kyrgyz Republic 13</i>                   | 30                    | 30               | 50                         | 1.0%                 | 176                          |
| <i>Georgia 13</i>                           | 46                    | 46               | 50                         | 1.0%                 | 175                          |
| <i>Jordan 13</i>                            | 180                   | 180              | 0                          | 0.8%                 | 176                          |
| <i>Ukraine 10 and 14</i>                    | 1000                  | 1000             | 0                          | 1.4%                 | 156                          |
| <i>Tunisia 14</i>                           | 300                   | 300              | 0                          | 0.9%                 | 161                          |
| <i>Ukraine 15</i>                           | 1800                  | 1200             | 0                          | 0.7%                 | 131                          |
| <i>Total</i>                                | 4067                  | 3329             |                            |                      |                              |

**Table 5: Selected macroeconomic indicators before/during/after MFA operations**

|                                  | <i>Current account balance (% GDP)</i> |       |       | <i>Inflation (CPI)</i> |      |       | <i>Foreign exchange reserves (in months of imports)</i> |      |       |
|----------------------------------|--|-------|-------|------------------------|------|-------|---|------|-------|
|                                  | Before                                 | MFA   | After | Before                 | MFA  | After | Before  | MFA  | After |
| <i>Georgia 06</i>                | -8.1                                   | -15.6 | -12.3 | 9.5                    | 9.4  | 5.8   | 1.7   | 3.1  | 3.2   |
| <i>Kosovo 06</i>                 | -7.9                                   | -9.2  | -7.5  | -0.7                   | 3.1  | 3.9   | 4.6   | 2.9  | 2.5   |
| <i>Moldova 07</i>                | -7.9                                   | -13.1 | -0.3  | 12.3                   | 12.5 | 5     | 3.0   | 5.1  | 2.1   |
| <i>Lebanon 07</i>                | -13.3                                  | -16.8 | -23.2 | 1.4                    | 4.9  | 5.5   | 11.5  | 16.6 | 17.7  |
| <i>Bosnia and Herzegovina 09</i> | -12.9                                  | -7.2  | -5.2  | 5                      | 1.5  | -1.2  | 4.5   | 5.9  | 7.3   |
| <i>Georgia 09</i>                | -19                                    | -10.4 | -10.2 | 9.5                    | 4.4  | 2.3   | 1.7   | 3.1  | 3.2   |
| <i>Serbia 09</i>                 | -15                                    | -6.7  | -7.4  | 9.7                    | 8.5  | 8.7   | 4.7   | 7.0  | 5.2   |
| <i>Moldova 10</i>                | -7.9                                   | -8.1  | -5.7  | 8.3                    | 6.5  | 6.4   | 7.9   | 5.2  | 5.2   |
| <i>Armenia 09</i>                | -14.8                                  | -10.2 | -5.8  | 6.6                    | 5.1  | 4.2   | 4.4   | 4.5  | 4.2   |
| <i>Georgia 13</i>                | -12.3                                  | -10.3 | -6.5  | 4.9                    | 2.9  | 4.2   | 3.3   | 3.2  | 3.2   |
| <i>Kyrgyzstan 13</i>             | -8.5                                   | -14.6 | -8.3  | 9.1                    | 5.2  | 2     | 3.7   | 5.0  | 4.2   |
| <i>Jordan 13</i>                 | -12                                    | -8.1  | -1.3  | 4.5                    | 0.9  | 2.5   | 6.6   | 8.3  | 8.0   |
| <i>Tunisia I 14</i>              | -8.2                                   | -9.8  | 0.4   | 4.4                    | 4.5  | 6.6   | 3.2   | 3.2  | 3.8   |
| <i>Ukraine 10 and 14</i>         | -7.9                                   | -1.1  | -2.3  | 2.7                    | 30.3 | 13.1  | 2.3   | 3.1  | 3.5   |
| <i>Ukraine 15</i>                | -7.1                                   | -0.6  | -0.5  | 4.1                    | 25.7 | 7.3   |   |      |       |

*Note.* Before – average of the 3 years before MFA. MFA – average during MFA. After – average of the 3 years after MFA.

*Source:* IMF (April 2021), Worldbank