

Premessa

La relazione annuale sull'attività delle Banche e dei Fondi Multilaterali di Sviluppo viene preparata dal Dipartimento del Tesoro – Direzione III (Rapporti Finanziari Internazionali) – ai sensi dell'art. 4 della legge n. 49/87, così come modificato dall'art. 6 della legge n. 160/98 (la normativa attualmente vigente in materia di cooperazione allo sviluppo).¹ Come richiesto da tale normativa, la relazione, presentata al Parlamento nell'ultimo trimestre dell'anno in allegato a quella predisposta dal Ministero degli Affari Esteri sulla cooperazione bilaterale, si riferisce all'anno immediatamente precedente. C'è quindi uno scarto, indotto dalla normativa e dalla procedura vigenti, di circa 9 (nove) mesi tra il periodo cui la relazione si riferisce e il periodo in cui essa viene materialmente presentata al Parlamento.

Tuttavia, al fine di rendere attuale la relazione, e fornire un'informativa aggiornata, vengono forniti, ove disponibili, dati e notizie relativi anche al 2003.

Si segnala che in molti casi, per facilitare l'immediata comprensione del testo, nel definire le istituzioni oggetto della presente relazione è stata utilizzata la sigla internazionalmente riconosciuta, corredata di opportuna legenda.

¹ La relazione è redatta dall'Ufficio X della Direzione III.

Il capitolo riguardante l'Aiuto comunitario allo sviluppo è redatto dall'Ufficio XI della stessa Direzione.

Principali abbreviazioni e sigle nel testo

- AfDB (*African Development Bank* – Banca Africana di Sviluppo)
AfDF (*African Development Fund* – Fondo Africano di Sviluppo)
AsDB (*Asian Development Bank* – Banca Asiatica di Sviluppo)
AsDF (*Asian Development Fund* – Fondo Asiatico di Sviluppo)
BERS (Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo)
CDB (*Caribbean Development Bank* - Banca di Sviluppo dei Caraibi)
CDF (*Carribbean Development Fund* – Fondo di sviluppo dei Caraibi)
DSP (Diritti Speciali di Prelievo)
EBRD (*European Bank for Reconstruction and Development* – Banca Europea per la Ricostituzione e lo Sviluppo)
FIAS (Foreign Investment Advisory Service- Servizio di Consulenza per gli Investimenti Esteri)
FSO (*Fund for Special Operations* – Fondo Operazioni Speciali)
FY (*Fiscal Year* – Anno Fiscale)
GEF (*Global Environment Facility*)
HIPC (*Heavily Indebted Poor Countries* – Paesi Poveri Maggiormente Indebitati)
IBRD (*International Bank for Reconstruction and Development* – Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo)
ICSID (*International Centre for Settlement of Investment Disputes* – Centro Internazionale per la Risoluzione delle Dispute sugli Investimenti)
IDA (*International Development Association* – Associazione per lo Sviluppo Internazionale)
IDB (*Interamerican Development Bank* – Banca Interamericana di Sviluppo)
IDG (*International Development Goals* – obiettivi internazionali di sviluppo)
IFAD (*International Fund for Agricultural and Development* – Fondo Internazionale per lo Sviluppo Agricolo)
IFC (*International Finance Corporation* – Società Finanziaria Internazionale)
IFI (Istituzioni Finanziarie Internazionali)
IMF (*International Monetary Fund* – Fondo Monetario Internazionale)
MIF (*Multilateral Investment Fund* – Fondo Multilaterale d’Investimento)
MIGA (*Multilateral Investment Guarantee Agency* – Agenzia Multilaterale per la Garanzia degli Investimenti)
NSA (*Nuclear Safety Account* – Fondo per la Sicurezza Nucleare)
NTF (*Nigeria Trust Fund* – Fondo Fiduciario per la Nigeria)
OC (*Ordinary Capital* – Capitale Ordinario)
ODA (*Official Development Assistance* – Aiuto Pubblico allo Sviluppo)
ONG (Organizzazioni Non Governative)
PRGF (*Poverty Reduction and Growth Facility*)
PRSP (*Poverty Reduction Strategy Paper* – Documento per la Strategia della Riduzione della Povertà)
PVS (Paesi in Via di Sviluppo)
RVF (*Regional Venture Fund*)
SAF (*Structural Adjustment Facility*)
SDR (*Special Drawing Rights* – Diritti Speciali di Prelievo)
UC (Unità di conto in uso presso la Banca Africana di Sviluppo – 1 UC = 1 DSP)
UNDP (*United Nations Development Programme* – Programma di Sviluppo delle Nazioni Unite)
UNEP (*United Nations Environment Programme* – Programma delle Nazioni Unite per l’Ambiente)
WTO (*World Trade Organization* – Organizzazione del Commercio Mondiale)

LA COOPERAZIONE ITALIANA ATTRAVERSO LE BANCHE E I FONDI MULTILATERALI DI SVILUPPO

Cenni generali

1. La partecipazione finanziaria italiana alle Banche e ai Fondi Multilaterali di Sviluppo occupa un posto rilevante nell'ambito della cooperazione allo sviluppo. Essa infatti costituisce una delle tre componenti della cooperazione multilaterale italiana (le altre due sono la partecipazione all'attività di cooperazione svolta nell'ambito dell'Unione Europea e i contributi agli organismi internazionali delle Nazioni Unite).

I principali organismi che fanno parte della categoria delle Banche Multilaterali di Sviluppo sono la Banca Mondiale e le Banche Regionali di Sviluppo. Queste ultime, nate sulla scia della Banca Mondiale, ne condividono lo scopo di promuovere lo sviluppo economico e sociale dei PVS attraverso il finanziamento di progetti di investimento (realizzati per lo più nel settore sociale - sanità, istruzione, servizi di base, sviluppo del capitale umano, ecc. - e delle infrastrutture), di programmi a sostegno di riforme economiche e di assistenza tecnica.

Le principali banche regionali sono: la Banca Interamericana di Sviluppo (IDB), la Banca Asiatica di Sviluppo (AsDB) e la Banca Africana di Sviluppo (AfDB).¹ Al centro del mandato di tali istituzioni, e in particolare di quello dei Fondi di Sviluppo (costituiti in seno alle banche per fornire crediti a condizioni particolarmente agevolate ai paesi più poveri - IDA, Fondo Asiatico di Sviluppo, Fondo Africano di Sviluppo, ecc.), è la riduzione della povertà, alla quale, specialmente di recente, è stata data nuova enfasi. Ambiente, sviluppo del settore privato, *capacity building*, settore finanziario, *governance*, ruolo delle donne nel processo di sviluppo sono oggi le aree di maggiore intervento delle Banche di Sviluppo, che hanno dimostrato nel tempo di saper rispondere e adattarsi alle mutanti esigenze dei paesi beneficiari.

Un ruolo a parte nell'ambito delle Istituzioni Finanziarie Internazionali ricopre la Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo (BERS), il cui mandato non è quello della riduzione della povertà, ma la promozione del processo di transizione all'economia di mercato dei paesi dell'Europa Centro-Orientale e dell'ex Unione Sovietica.

Come la maggior parte dei paesi industrializzati, l'Italia è membro di tutte queste Istituzioni. Per molte di esse, si annovera tra i membri fondatori.

Il criterio fondamentale che regola la partecipazione finanziaria alle Banche e ai Fondi di sviluppo è quello del peso economico del paese membro nell'economia mondiale.

Banche e Fondi sono amministrati da organi collegiali composti da rappresentanti dei Paesi membri e per il perseguimento dei loro fini istituzionali, si avvalgono di fondi pubblici - messi a disposizione dagli Stati - e di fondi raccolti sui mercati finanziari.

Più precisamente, i Paesi membri sottoscrivono quote azionarie del capitale delle Banche di Sviluppo, a cui corrisponde un potere di voto. Il fatto che i paesi industrializzati siano i maggiori azionisti costituisce una garanzia per l'emissione di obbligazioni a tassi molto competitivi; le risorse così raccolte sono utilizzate per effettuare i prestiti a paesi in via di sviluppo a condizioni che quei paesi non sarebbero in grado di ottenere direttamente sui mercati. Le Banche di Sviluppo non hanno scopo di lucro ed i tassi di interesse praticati coprono il costo della raccolta e le spese amministrative. La solidità finanziaria delle Banche di Sviluppo, testimoniata dall'elevato *rating* (AAA) loro riconosciuto sui mercati dei capitali,

¹ L'Italia inoltre detiene una partecipazione azionaria in una banca sub-regionale quale la Banca di Sviluppo dei Caraibi (CDB)

è altresì garantita dal cosiddetto *preferred creditor status*, ovvero la condizione di «creditore privilegiato», che attribuisce alle Banche di Sviluppo la priorità, tra altri eventuali creditori, nel rimborso del prestito da parte dei Paesi prenditori.

Il raggiungimento dei limiti statuari all'attività di prestito e di raccolta sui mercati rende periodicamente necessari aumenti di capitale per consentire a tali Banche di poter continuare ad operare ed espandere il portafoglio prestiti. Alcune di queste, comunque, si stanno già muovendo verso l'autosufficienza finanziaria.

Per i *Fondi* di Sviluppo, invece, sono necessarie vere e proprie "ricostituzioni", che avvengono con cadenza più regolare, in genere ogni tre anni.

In un contesto multilaterale è impossibile legare in modo preciso l'utilizzo specifico delle risorse al singolo paese azionista/donatore. Il *pool* di risorse viene usato indistintamente per finanziare l'insieme dei progetti/programmi di Banche e Fondi esaminati e approvati dal Consiglio d'Amministrazione. Nessun paese azionista/donatore può chiedere che il suo contributo venga usato a sostegno di determinati paesi o di specifici progetti. I progetti da finanziare vengono di norma identificati e proposti dai governi beneficiari sulla base della strategia adottata dalla Banca nei confronti del rispettivo paese. Una strategia-paese viene definita in collaborazione con i singoli governi, possibilmente con la consultazione della società civile e dei principali beneficiari delle azioni che si intendono mettere in campo, e poi sottoposta all'approvazione del Consiglio d'Amministrazione della Banca. Il volume di risorse che ogni Banca impegna a favore di un determinato paese è regolato da criteri oggettivi, fra cui anche il limite all'esposizione dell'istituzione verso quel paese stesso, al fine di evitare ogni forma di concentrazione dei rischi.

E' attraverso l'esame e l'approvazione delle strategie-paese, dei progetti e delle politiche in generale che il Consiglio d'Amministrazione esercita il suo potere di controllo e indirizzo. E' quindi in questo ambito che l'Italia, come membro del Consiglio, rappresentata direttamente da un Direttore italiano o di altra nazionalità (come avviene in quelle istituzioni in cui dividiamo il seggio con altri paesi), può far sentire la sua voce e il suo peso, che dipende dagli stanziamenti finanziari erogati.

2. L'Italia e le Banche di Sviluppo

Competenze del Ministero dell'Economia e le Finanze

Il Ministero dell'Economia e le Finanze, in base all'articolo 4 della legge 26 febbraio 1987 n. 49, «cura le relazioni con le banche ed i fondi di sviluppo a carattere multilaterale e assicura la partecipazione finanziaria alle risorse di detti organismi». Ciò significa che esso è titolare della competenza esclusiva in materia di Banche e Fondi di Sviluppo, che viene materialmente esercitata dalla Direzione III (Relazioni Finanziarie Internazionali) del Dipartimento del Tesoro. Quest'ultima amministrazione conduce le trattative per il finanziamento delle Banche e dei Fondi di Sviluppo, provvede ad operare i necessari trasferimenti di risorse, assicura e coordina la presenza italiana negli organi statuari di tali organizzazioni, segue l'attività dei rispettivi Consigli di Amministrazione, basata essenzialmente sull'esame e approvazione di progetti e politiche (dalle strategie-paese alle politiche finanziarie e di settore).

L'affidamento all'ex Ministero del Tesoro del compito di seguire l'attività di tali organismi e di curarne tutti i problemi di gestione - come del resto avviene anche nei maggiori paesi industrializzati - discende dalle singole leggi di adesione ed è giustificato sia dalla

natura di istituzioni finanziarie che questi rivestono, sia dal fatto che esso è l'azionista di dette Banche.

Lo status di membro delle Banche e dei Fondi di Sviluppo comporta per l'Italia la partecipazione a tutti gli aumenti di capitale o ricostituzioni di risorse che si rendono necessari. L'adesione iniziale a tali organismi implica infatti, per ogni Paese membro, un impegno a sostenerli finanziariamente nel tempo per permettere loro di operare con continuità a favore dei paesi beneficiari. L'impegno assunto in sede di negoziato internazionale va onorato attraverso l'erogazione del contributo promesso, secondo i tempi e le modalità concordate.

Il sostegno finanziario assicurato dall'Italia alle varie Banche e Fondi di Sviluppo va quindi inquadrato in quest'ambito e considerato anche alla luce dell'importanza del nostro Paese come:

- membro del G7/G8
- membro fondatore dell'Unione Europea e dell'area dell'euro
- membro fondatore della maggior parte delle Banche di Sviluppo.

Il livello di partecipazione finanziaria italiana assume particolare rilievo soprattutto per i Fondi di Sviluppo (la cui ricostituzione avviene, come detto, ogni tre anni). Nelle Banche, infatti, gli aumenti di capitale non sono così frequenti come invece le ricostituzioni dei Fondi che, essendo alimentati per lo più dai contributi dei donatori, necessitano, come già detto, di periodiche ricostituzioni.

La quota di partecipazione nei Fondi viene generalmente decisa sulla base dei seguenti elementi:

- peso economico nell'economia internazionale (è il principio che ormai si è affermato in tutte le sedi)
- appartenenza al G7 e quindi al "club" dei maggiori finanziatori di queste istituzioni. Ne discende la necessità di rimanere nel novero dei principali donatori (l'Italia è in genere al quinto o sesto posto)
- grado di soddisfazione verso i risultati operativi dell'organismo
- situazione di bilancio interno
- priorità nazionali di cooperazione.

Rappresentanti italiani nelle Banche di Sviluppo

In ciascun organismo ogni Paese membro è rappresentato ad alto livello nel *Consiglio dei Governatori*, che è il massimo organo decisionale dell'istituzione; ad esso spetta l'assunzione di tutte le decisioni più importanti, tra le quali l'ammissione di nuovi membri e l'approvazione dei rendiconti finanziari. Il Consiglio dei Governatori si riunisce di solito una volta all'anno, in occasione delle Riunioni Annuali delle Banche, nelle quali vengono presentati i risultati operativi e finanziari relativi all'anno precedente.

Per l'Italia la carica di Governatore è di norma rivestita dal Ministro dell'Economia e delle Finanze. Solo in alcuni casi particolari (Banca Mondiale e Banca Asiatica di Sviluppo), la Banca d'Italia ricopre il ruolo di Governatore.² Infatti, in occasione della nostra adesione alla Banca Mondiale e al Fondo Monetario (1947), Tesoro e Banca d'Italia decisero di ripartirsi ruoli e responsabilità. Fu così che, in virtù di un accordo non scritto, il Tesoro assunse il ruolo di Governatore al Fondo Monetario e la Banca d'Italia in Banca Mondiale.

² E di Vice Governatore in Banca Interamericana.

Sulla base di questa “convenzione amichevole”, la Banca d’Italia ha poi ricevuto l’incarico di Governatore per la Banca Asiatica e di Vice Governatore per la Banca Interamericana. In questi casi la Banca d’Italia ricopre comunque un ruolo prevalentemente formale. Trattandosi di contributi pubblici negli organismi multilaterali, è prettamente di competenza del Ministero dell’Economia e delle Finanze.

Il *Consiglio d’Amministrazione* è l’organo che vigila sull’attività quotidiana della Banca. Ciascun paese è rappresentato nel Consiglio di Amministrazione, ove detiene un potere di voto rapportato alla propria quota. In alcune istituzioni l’Italia fa parte di una *constituency* (gruppo di paesi i cui rappresentanti nazionali si alternano nel ricoprire la carica di Direttore Esecutivo), mentre in altre ha diritto ad avere sempre un proprio rappresentante.

La nomina dei Direttori Esecutivi viene effettuata dal Dipartimento del Tesoro che, in quanto azionista/donatore, oltre a rappresentare il canale di comunicazione con le varie Istituzioni,³ ha la responsabilità, anche ai sensi della L. 49/87, di gestire i rapporti con tali istituzioni e intervenire, nei limiti della quota azionaria e in coordinamento con i partner G7 ed europei, nelle scelte ordinarie e straordinarie di tali istituzioni. L’intervento dell’Italia nella gestione dell’ordinario viene demandato al Direttore Esecutivo.

Il Direttore Esecutivo nominato dall’Italia, rappresenta infatti il Governo italiano in seno al Consiglio d’Amministrazione e, ove egli sia alla guida di una *constituency*, rappresenta anche i Governi degli altri Stati membri della stessa. Ricoprire tale posizione significa, quindi, automaticamente essere legittimato a parlare in nome e per conto del nostro Paese. In linea di massima il rapporto tra il Dipartimento del Tesoro e Direttore Esecutivo è impostato secondo uno schema che vede l’Amministrazione impartire al medesimo direttive ed istruzioni sulle questioni di natura tecnico-economico finanziaria a carattere generale più rilevanti (bilancio amministrativo, programma operativo, politiche finanziarie, personale, ecc.), lasciando al Direttore Esecutivo un certo margine di manovra e di discrezionalità nella trattazione delle questioni ordinarie. Per quanto riguarda, invece, decisioni con implicazioni politiche, nel formulare la sua posizione, il Ministero dell’Economia e delle Finanze si coordina con la Presidenza del Consiglio ed il Ministero degli Affari Esteri.

3. Rapporti Banche di Sviluppo / Sistema-Italia

Aggiudicazione dei contratti

La partecipazione delle nostre imprese aventi capacità concorrenziale alle gare internazionali bandite dalle Banche multilaterali di Sviluppo contribuisce ad ampliare il campo operativo del mondo imprenditoriale italiano. Da un punto di vista quantitativo, il principale aspetto da considerare è quello dei contratti assegnati alle imprese italiane a fronte di forniture di beni e servizi occorrenti per la realizzazione di progetti o programmi nei Paesi in via di Sviluppo.

I risultati sono positivi: i ritorni sono in media superiori alla partecipazione finanziaria, espressa dalla quota azionaria detenuta.

Storicamente, la partecipazione italiana alle gare delle Banche multilaterali di Sviluppo si è concentrata nella realizzazione di infrastrutture. Ciò è coerente con la specializzazione internazionale della nostra imprenditoria nel settore delle grandi infrastrutture.

Viceversa, a tale specializzazione del nostro sistema produttivo non si è accompagnato un adeguato sviluppo della presenza italiana nel settore delle consulenze, sebbene negli ultimi

³ Nelle Banche in cui il Governatore per l’Italia è il Governatore della Banca d’Italia (Banca Mondiale e Banca Asiatica) il Direttore Esecutivo viene nominato formalmente dalla Banca d’Italia su indicazione o di concerto con il Ministro dell’Economia e delle Finanze.

anni si sia registrato un certo miglioramento. Per incrementare la partecipazione di società di consulenza e di singoli consulenti alle attività delle Banche multilaterali di Sviluppo, l'ex Ministero del Tesoro, avvalendosi della legge n. 212/1992 (collaborazione con i paesi dell'Europa centrale ed orientale), che attribuisce allo stesso la gestione di fondi da utilizzare in contesto multilaterale, ha costituito fondi fiduciari (*trust funds*) presso Banca Mondiale, *International Finance Corporation* e Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo. Scopo di tali fondi è quello di favorire la presenza della consulenza italiana in un'area geografica prioritaria per il nostro Paese e di grande interesse per le imprese.

Dati specifici riguardanti il *procurement* italiano vengono forniti nei capitoli relativi alle singole banche.

Il personale italiano

La rappresentanza italiana nel personale delle Banche è in una fase di rafforzamento. Essa è caratterizzata da una concentrazione di italiani nei livelli "giovane funzionario" e da una presenza non sempre garantita nei livelli manageriali. Il Dipartimento del Tesoro è fortemente impegnato a promuovere una maggiore presenza italiana in tutte le Banche, attraverso un'azione politica condotta in molti casi ad altissimi livelli. Un ruolo molto attivo viene svolto al riguardo dall'Ufficio del Direttore Esecutivo con interventi di carattere sistematico ed organizzativo. Sono continui i contatti con i responsabili del reclutamento per approfondire le problematiche relative alla selezione dei candidati ed offrire raccomandazioni operative alla direzione del Personale allo scopo di rimuovere eventuali ostacoli interni alle assunzioni italiane.

L'azione congiunta del Dipartimento del Tesoro e dell'Ufficio del Direttore Esecutivo ha portato a buoni risultati soprattutto nella Banca Mondiale e nella Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo, dove la nostra presenza ha registrato un discreto aumento. In Banca Mondiale, dal luglio del 2001 per la prima volta, l'Italia è presente a livello Manageriale con una posizione di Vice Presidente con competenze relative al settore finanziario. Dal 2002 è presente anche nella Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo un Vice Presidente italiano, responsabile dei settori *risk management*, cofinanziamento, ambiente e sicurezza nucleare.

Nelle Banche regionali, incrementare la presenza italiana nei livelli più elevati non è facile, perché generalmente gran parte delle posizioni manageriali sono riservate a rappresentanti dell'area. Si stanno comunque registrando graduali segni di apertura, in particolare nella Banca Interamericana di Sviluppo e ultimamente anche in Banca asiatica.

Dati specifici riguardanti la presenza italiana vengono forniti nei capitoli relativi alle singole banche.

4. Banche e Fondi di Sviluppo, cooperazione multilaterale e quota bilaterale

L'Italia, anche in considerazione del suo rango di paese G-7, ha bisogno di una cooperazione allo sviluppo forte e dinamica, capace di riconquistare uno spazio e un ruolo adeguati al suo profilo internazionale e al suo peso economico e politico. Per raggiungere questo obiettivo è necessaria una cooperazione allo sviluppo organica e coerente, in cui le due componenti, bilaterale e multilaterale, si rafforzino e potenzino a vicenda.

La cooperazione bilaterale e l'aiuto multilaterale rappresentano infatti due facce di un'unica medaglia. I principali paesi donatori sviluppano la loro strategia di aiuto allo sviluppo attraverso un adeguato bilanciamento delle componenti bilaterale e multilaterale. Ciò consente non solo di incidere direttamente sui paesi beneficiari ma anche sulle strategie di

intervento multilaterali, decise in particolare nell'ambito delle Istituzioni finanziarie internazionali.

Com'è noto, attraverso il canale bilaterale un paese indirizza la sua assistenza finanziaria a un gruppo scelto di paesi, sulla base di obiettivi di natura politica, economica, geografica, culturale, storica, ecc. Il bilaterale è fortemente collegato alla politica estera e "guidato" da interessi specifici.

Attraverso il canale multilaterale, un paese indirizza i suoi aiuti "indistintamente" a tutti i PVS. Il multilaterale è uno strumento "puro" di cooperazione con cui un governo mette a disposizione di tutti i paesi meno dotati le sue risorse, assolvendo così all'obbligo morale e politico di ridurre il divario tra il Nord e il Sud del mondo.

Pertanto, le due componenti vengono ad integrarsi completamente. Per esempio l'Italia, attraverso la propria partecipazione finanziaria alle Banche e ai Fondi di Sviluppo, sostiene indirettamente lo sviluppo di paesi o di intere aree geografiche nelle quali la nostra cooperazione bilaterale è meno presente (si pensi all'Asia, una delle zone più povere del mondo, dove la cooperazione bilaterale è presente per lo più in Cina, India e Vietnam).⁴

L'aiuto fornito dalle Banche e dai Fondi di sviluppo è uno strumento efficace, poiché concentra flussi di risorse provenienti dai vari paesi donatori, rendendo possibile la realizzazione di iniziative che un singolo paese non sarebbe in grado di sostenere da solo. Inoltre le istituzioni multilaterali sono in grado di catalizzare attenzioni e risorse su alcuni temi di importanza prioritaria per lo sviluppo, come avvenuto recentemente per quanto riguarda, ad esempio, la lotta alla povertà, i beni pubblici globali, il buon governo (*good governance*). La Banca Mondiale, in modo particolare, svolge un ruolo di primo piano su questi fronti, sia nell'elaborazione delle politiche che nella loro attuazione.

L'aiuto multilaterale non esclude un "ritorno" politico ed economico per il paese che vi contribuisce. Nel caso dell'Italia, ad esempio, sono rilevanti i ritorni, in termini di contratti assegnati alle nostre imprese, superiori alle nostre quote di partecipazione finanziaria. Inoltre, la partecipazione all'attività delle Banche di Sviluppo aiuta il sistema-Italia a internazionalizzarsi e accrescere la sua competitività misurandosi con imprese di altri paesi nelle gare internazionali indette per accordare i contratti relativi all'attuazione dei loro progetti, aperte a tutte le imprese dei paesi membri, sulla base di ferree regole di *procurement*.

Si segnala infine che nel 2003 l'Italia è stata la sede di due eventi di rilievo nell'ambito della cooperazione multilaterale. Il 24 e 25 febbraio 2003 si è svolto a Roma l'*High Level Forum on Harmonization*, dedicato all'armonizzazione delle politiche e delle strategie operative per aumentare l'efficacia dell'aiuto allo sviluppo. Il forum, promosso dal Governo italiano, è stato sponsorizzato dalla Banca mondiale, le quattro banche regionali di sviluppo e il *Development Assistance Committee* dell'OCSE. Dal 24 al 26 marzo 2003 si è inoltre svolta a Milano la riunione annuale della Banca Interamericana di Sviluppo; in questa occasione l'Italia ha ospitato per la prima volta nella sua storia la riunione annuale di una banca multilaterale di sviluppo.

⁴ In questo paragrafo il riferimento alla "cooperazione multilaterale" è da circoscriversi alla componente relativa alle Banche e ai Fondi di Sviluppo.

IL GRUPPO DELLA BANCA MONDIALE

L'economia mondiale e la lotta alla povertà

1. Il quadro congiunturale mondiale nel 2002 è stato caratterizzato da un elevato grado di incertezza legato a fattori principalmente geopolitici. All'aumento di attività nel secondo e nel terzo trimestre dell'anno è seguito un rallentamento nel quarto trimestre, che è proseguito anche nel primo trimestre del 2003. Il rallentamento della crescita è stato accompagnato da un ristagno nella produzione industriale e da un netto calo nel commercio internazionale. Il tasso di crescita medio dei paesi in via di sviluppo nel 2002 è stato del 4,6 per cento, il che rappresenta un miglioramento rispetto al 2001- il 3,9 per cento- ma è ancora lontano del 5,7 per cento del 2000.¹ I paesi in via di sviluppo dell'Asia sono cresciuti mediamente del 6,5 per cento nel 2002 (5,7 nel 2001), la Cina del 7,9 per cento (7,2 nel 2001) e l'India del 4,9 per cento (4,2 nel 2001). L'Africa è cresciuta mediamente del 3,4 per cento (3,6 nel 2001), mentre l'Africa Sub-Sahariana è cresciuta del 3,5 per cento (3,8 nel 2001) e il Sudafrica del 3,0 per cento (2,8 nel 2001). Il Medio Oriente è cresciuto del 3,9 per cento (4,0 nel 2001) mentre i maggiori paesi dell'America Latina hanno realizzato un tasso di crescita negativo dello -0,1 per cento (0,6 nel 2001). Nei paesi in transizione (Europa Centrale ed Orientale) il tasso di crescita medio è stato del 4,1 per cento (5,1 nel 2001).

2. Nel corso del 2002 la Banca Mondiale ha enfatizzato la sua lotta alla povertà, sebbene i progressi siano sempre insufficienti rispetto alla realtà che vede quasi la metà della popolazione mondiale vivere con meno di due dollari al giorno e 1,2 miliardi di persone con meno di un dollaro al giorno. Per contrastare questa situazione, che tenderà a peggiorare, la Banca mondiale ha messo al centro del suo mandato il raggiungimento dei *Millennium Development Goals* (MDGs).² Per raggiungere questi obiettivi i paesi in via di sviluppo hanno bisogno di crescere molto più rapidamente rispetto alla crescita media degli anni '90. E' stato infatti ipotizzato che per dimezzare la povertà entro il 2015 il PIL pro-capite nei PVS dovrà crescere a un tasso del 3,6 per cento l'anno, circa il doppio rispetto al tasso medio dell'1,8 per cento negli anni '90. La sfida è quindi enorme. La Banca ha identificato due motori essenziali della crescita sostenuta in quei paesi: il settore privato e l'investimento nei poveri stessi. Di conseguenza tra le sue priorità strategiche spiccano: (i) la creazione di un quadro complessivo che favorisce l'investimento, l'occupazione e la crescita sostenibile, e (ii) l'investimento nei poveri per dare loro gli strumenti per contribuire allo sviluppo economico.³ Le attività della Banca tese a creare un clima per favorire l'investimento, l'occupazione e la crescita sostenibile riguardano lo sviluppo rurale e urbano, la costruzione di infrastrutture efficienti, l'assistenza per effettuare le riforme nel settore finanziario, nel campo della regolamentazione, e nella formulazione delle politiche di concorrenza. La Banca dà particolare importanza alla *governance*, o il buon governo, e sostiene le misure necessarie per migliorare la

1 Fonte dei dati sulla crescita economica: *World Economic Outlook*, FMI, aprile 2003. I tassi di crescita sono in termini reali.

2 I MDG, ufficializzati con la "Dichiarazione del Millennio" alla Conferenza delle Nazioni Unite del settembre 2000, sono ormai entrati nel vocabolario corrente. Essi sono: 1) la riduzione del 50 per cento della popolazione che vive in assoluta povertà entro il 2015; 2) la riduzione della mortalità infantile e dei bambini da 1 a 5 anni di due terzi entro il 2015; 3) la riduzione della mortalità materna al parto di tre quarti entro il 2015; 4) l'istruzione primaria per tutti entro il 2015; 5) la riduzione del 50 per cento entro il 2015 (invertendone la tendenza) della prevalenza della HIV-AIDS, della malaria e di altre malattie infettive; 6) l'accesso universale ai servizi sanitari materno-infantili entro il 2015; 7) l'eliminazione delle disparità di genere nell'istruzione primaria e secondaria entro il 2005; 8) l'attuazione di strategie nazionali per lo sviluppo sostenibile entro il 2005 con l'obiettivo dell'inversione della tendenza alla degradazione delle risorse naturali entro il 2015.

3 Queste priorità sono definite nel "Strategic Framework" della Banca che è stato implementato nel 2002 sul piano globale. Ideato all'inizio del 2001, il quadro strategico riguarda il lavoro della Banca per i prossimi 3 a 5 anni. Il quadro serve come punto di riferimento per allineare gli sforzi della Banca sui MDG e sull'obiettivo principale della riduzione della povertà.

governance nel settore pubblico, condizione considerata essenziale per rendere il settore privato partecipe alla crescita economica dei paesi. La partecipazione dei poveri nell'economia e il miglioramento delle loro condizioni di vita in termini di salute e di educazione dipendono non solo da iniziative nei campi specifici della sanità, dell'educazione, e del settore idrico, ma anche da iniziative "globali" legate alla lotta contro le malattie comunicabili (come HIV-AIDS), alla salvaguardia dell'ambiente, al commercio internazionale, all'informazione e alle comunicazioni.

LE STRATEGIE DI RIDUZIONE DELLA POVERTA'

Le strategie di riduzione della povertà (*Poverty Reduction Strategy Papers -PRSPs*) sono documenti preparati dai governi dei paesi più poveri, in cui si formulano – in modo organico e attraverso un ampio processo di coinvolgimento della società civile – le politiche necessarie per fronteggiare la riduzione della povertà e stimolare lo sviluppo socio-economico. I paesi in parola sono tenuti a presentare un *PRSP* per poter beneficiare della riduzione del debito concessa dall'Iniziativa *HIPC* e nell'ambito dei programmi *PRGF* del Fondo. Questo nuovo approccio è stato introdotto in occasione delle riunioni annuali del Fondo monetario e della Banca mondiale nel 1999, in risposta alle sollecitazioni provenienti dall'opinione pubblica a favore di interventi più incisivi nella lotta contro la povertà. L'istituzione dei *PRSPs* ha incoraggiato i paesi interessati a mettere in piedi meccanismi di partecipazione che hanno portato a un dialogo più aperto sia all'interno dei governi sia tra governi e società civile. La formulazione dei *PRSPs* spinge, inoltre, a valutare nel loro complesso politiche e interventi pubblici in termini del loro impatto sulla riduzione della povertà e dello sviluppo socio-economico dei paesi interessati.

I risultati dei primi due anni del *PRSP* sono stati analizzati durante una conferenza BM-FMI tenuta a gennaio 2002. Sostegno per il *PRSP* è stato espresso durante la conferenza da parte dei paesi in via di sviluppo, dei donatori, e della società civile. Nell'occasione degli *Spring Meetings*, una *review* comprensiva del processo del *PRSP* è stata presentata ai Governatori della Banca e del FMI. In conclusione è stata confermata l'idoneità del *PRSP* quale strumento per coordinare gli sforzi della comunità internazionale e dei paesi poveri nella lotta alla povertà. L'adozione del *PRSP* ha stimolato un dialogo più intenso fra le autorità e i vari settori della società civile, assicurando in tal modo una maggiore rilevanza del tema della lotta alla povertà nella formulazione delle politiche economiche nazionali. Allo stesso tempo, ci sono alcuni aspetti problematici che, in assenza di interventi correttivi da parte del Fondo e delle autorità, potrebbero compromettere l'efficacia dello strumento *PRSP*. In particolare:

- In taluni casi, è stato rilevato un insufficiente coinvolgimento di certi gruppi o istituzioni, ad esempio parlamenti, ministeri settoriali, amministrazioni locali, rappresentanti del settore privato, sindacati, organizzazioni della società civile.
- Le previsioni e gli scenari macroeconomici sottostanti al *PRSP* tendono a essere piuttosto ottimistici e non sono integrati con gli altri documenti di politica economica, per esempio il bilancio preventivo.
- Numerosi *PRSPs* formulano obiettivi eccessivamente ambiziosi, in relazione alla situazione e alle risorse disponibili. La credibilità degli obiettivi è talvolta ulteriormente ridimensionata dall'assenza di una discussione articolata e organica delle politiche necessarie per raggiungere tali obiettivi. Inoltre, i documenti in parola spesso mancano di indicatori intermedi che consentano di verificare tempestivamente i progressi compiuti. Questi aspetti mettono in rilievo l'esistenza di limitate capacità istituzionali e di *governance* dei paesi interessati.
- Occorre rafforzare la capacità dei paesi *PRSP* nella gestione e nel controllo della spesa pubblica. In taluni di essi, vi sono rilevanti difficoltà nel monitorare l'efficacia nell'utilizzo dei fondi