

Introduzione

Entro il 30 settembre di ogni anno il Ministro dell'Economia e delle Finanze deve trasmettere al Parlamento una Relazione sullo stato di attuazione della legge 25 luglio 2000 n. 209, recante "Misure per la riduzione del debito estero dei paesi a più basso reddito e maggiormente indebitati". I capitoli e gli allegati che seguono contengono i relativi dati ed informazioni e sono stati redatti in stretta collaborazione con il Ministero degli Affari Esteri e sulla base dei dati e delle informazioni tecniche fornite dalla SACE e dal Mediocredito Centrale.

La legge 209/2000, approvata all'unanimità dal Parlamento il 25 luglio 2000, ha permesso all'Italia di acquisire una posizione di avanguardia nella strategia di cancellazione debitoria concordata a livello internazionale.

La normativa, completata con il DM 4 aprile 2001 n.185 emanato ai sensi dell'articolo 4 della legge, consente infatti di rendere pienamente operative e, in taluni significativi casi, di andare oltre le intese raggiunte in sede multilaterale sul debito estero dei paesi in via di sviluppo, permettendo alle Amministrazioni coinvolte (Ministero dell'Economia e delle Finanze e Ministero degli Affari Esteri) di procedere alla cancellazione, totale o parziale, dei debiti alle condizioni previste dalla legge.

In aggiunta, le disposizioni forniscono nuove possibilità di sostegno finanziario in caso di catastrofe naturale e nelle situazioni di gravi crisi di carattere umanitario.

In particolare, per quanto riguarda i paesi più poveri e indebitati (cd. *HIPC*), la normativa ha permesso al Governo italiano di impegnarsi a cancellare il 100 per cento di tutti i loro debiti. L'Italia ha quindi potuto compiere un significativo sforzo aggiuntivo sia rispetto all'Iniziativa HIPC rafforzata, il programma multilaterale adottato in occasione del vertice G7/G8 di Colonia del 1999 che prevede una

cancellazione del 90 per cento dei soli debiti contratti prima della data limite fissata per ogni paese debitore (cd. *cut-off date*), sia relativamente al consenso raggiunto in ambito G7, che prevede una cancellazione del 100 per cento degli stessi debiti.

Questo si è tradotto, da un punto di vista tecnico, nella possibilità di integrare i tradizionali meccanismi di ristrutturazione del debito bilaterale, precedentemente circoscritti alla sola tecnica del riscadenzamento a tassi concessionali (cioè tassi di interesse più bassi rispetto a quelli di mercato) con periodi di rimborso e di grazia (durante il quale vengono pagati i soli interessi) assai lunghi. Queste modalità hanno tra l'altro alcune caratteristiche negative come i pesanti costi amministrativi, l'incertezza prolungata sull'effettivo recupero dei crediti, e l'impossibilità di operare efficacemente un'eventuale gestione dinamica di questi ultimi.

Naturalmente, le cancellazioni debitorie accordate dall'Italia sono subordinate al rispetto da parte dei paesi debitori delle condizioni previste dalla legge: rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, rinuncia alla guerra come mezzo di risoluzione delle controversie, perseguimento del benessere e del pieno sviluppo sociale ed umano, riduzione della povertà.

In conclusione, la legge 209/2000 ha consentito al Governo ed alle Amministrazioni coinvolte di operare da una posizione di *leadership* una costante azione di stimolo nei confronti dei creditori bilaterali e multilaterali per ottenere globalmente le migliori condizioni a favore dei paesi debitori e quindi conseguire effettivamente l'obiettivo delle iniziative internazionali in materia e quindi della legge stessa: liberare definitivamente i paesi in via di sviluppo dal fardello del debito e avviare così il processo di sviluppo e riduzione della povertà, nel pieno rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali.

È quindi evidente che le disposizioni normative che legano strettamente l'azione italiana alle intese raggiunte in sede multilaterale sono fondamentali. Diversamente, l'Italia

perderebbe la *leadership* acquisita e sarebbe esclusa dalle sedi internazionali menzionate; i paesi debitori, ed in particolare quelli più poveri, perderebbero i benefici della nostra azione e non utilizzerebbero le risorse liberate dalla cancellazione per lo sviluppo e la riduzione della povertà, perché queste servirebbero unicamente per ripagare gli altri creditori.

Il Governo e le Amministrazioni coinvolte continueranno a svolgere con determinazione in ogni sede, nazionale e internazionale, la propria opera a favore dei paesi in via di sviluppo, e in particolare di quelli più poveri e indebitati, e intendono quindi rinnovare il proprio impegno a conseguire pienamente gli scopi e le finalità della legge 209/2000.

1. I paesi debitori interessati

La legge 209/2000 identifica nel gruppo dei Paesi in via di sviluppo eleggibili *esclusivamente* ai finanziamenti agevolati dell'Associazione Internazionale per lo Sviluppo (cd. *IDA-only*; l'*IDA* è un'istituzione facente parte del gruppo della Banca Mondiale) i potenziali beneficiari delle misure di riduzione o cancellazione del debito estero.

Questo gruppo, la cui composizione è decisa ed aggiornata costantemente in base a criteri oggettivi¹ da parte della Banca Mondiale, comprende attualmente 79 Stati (38 africani, 20 asiatici, 10 europei e dell'Asia centrale, 2 mediorientali e 9 latinoamericani e caraibici). Di questi, tuttavia, 14 paesi, tra cui in particolare la Repubblica Federale di Jugoslavia (cfr. capitolo 6), sono denominati *IDA-blend*, in quanto non sono eleggibili esclusivamente ai finanziamenti agevolati dell'Associazione Internazionale per lo Sviluppo, potendo beneficiare sia di questi fondi sia di quelli tradizionali della Banca Mondiale.

All'interno del gruppo degli *IDA-only*, 42 paesi (34 dell'Africa sub-sahariana, 4 dell'America Latina, 1 del Medio Oriente e 3 dell'Asia) sono considerati eleggibili all'Iniziativa HIPC rafforzata in base alle apposite valutazioni e deliberazioni delle Istituzioni Finanziarie Internazionali (Fondo Monetario Internazionale e Banca Mondiale). Di questi, 4 (Yemen, Angola, Kenya e Vietnam) mostrano tuttavia un debito ritenuto sostenibile dopo la concessione dei tradizionali trattamenti di riduzione del debito (in particolare il cd. "trattamento Napoli", che prevede una cancellazione del 67 per cento).

¹ - La soglia operativa per l'anno fiscale in corso è un reddito nazionale lordo pro capite relativo al 2001 di 875 dollari.

La lista dei paesi interessati, suscettibile di variazioni e integrazioni nel tempo, è riportata nell'Allegato 1, con l'indicazione di quelli che rientrano nel sottogruppo HIPC. Come esposto in dettaglio nelle pagine che seguono, i paesi che risultano eleggibili all'Iniziativa possono ottenere una più profonda riduzione del proprio debito estero, sia multilaterale che bilaterale.

Per quanto riguarda invece i cosiddetti “*IDA-only non HIPC*”, che necessitano di trattamenti del debito meno concessionali e che non beneficiano in alcun caso di riduzioni debitorie da parte delle Istituzioni Finanziarie multilaterali, l'Italia ha proposto sin dal 2001, in un'ottica di equità, che i creditori bilaterali prendano in considerazione un innalzamento dei livelli di cancellazione attualmente utilizzati (passando dal 67% in base ai “termini di Napoli” ad una cancellazione dell'80%), laddove tale necessità emerga dalle relative analisi finanziarie effettuate delle IFI e nei limiti suggeriti da tali analisi.

Potrebbe infatti accadere che un paese HIPC, una volta ottenuta la cancellazione di parte del proprio debito estero in base ai parametri dell'Iniziativa HIPC rafforzata, mostri una situazione finanziaria più favorevole rispetto ad un paese *IDA-only* che, per vari motivi, non si era indebitato oltre la soglia dell'insostenibilità. Il Governo italiano intende di conseguenza insistere sulla messa in opera di questa proposta nel corso dei futuri negoziati a livello internazionale.

In aggiunta, la legge 209/2000 menziona anche i paesi in via di sviluppo diversi da quelli citati nel capoverso precedente. Tuttavia, a questi paesi, definiti dal DM 185/2001 come quelli classificati in via di sviluppo ai sensi della disciplina vigente in sede OCSE e che non rientrano nelle due categorie citate, si applicano unicamente le condizioni previste in sede multilaterale (Club di Parigi) e quindi eventuali riduzioni del debito possono essere concesse solo in questo caso. L'unico esempio in questo senso nel periodo considerato dalla Relazione è la Repubblica Federale di Jugoslavia (appartenente al gruppo *IDA-blend*).

2. Le modalità di cancellazione: l'Iniziativa HIPC rafforzata

L'Iniziativa HIPC originaria (Vertice G7 di Lione, 1996) è stata rafforzata dal Vertice G7/G8 di Colonia (1999) per offrire una più ampia, rapida ed incisiva remissione del debito ai paesi più poveri e indebitati.

I Documenti per la Strategia di Riduzione della Povertà (*Poverty Reduction Strategy Papers - PRSP*), elaborati da ogni singolo paese HIPC con l'assistenza delle Istituzioni Finanziarie Internazionali (IFI) e della comunità dei donatori e con l'attivo coinvolgimento della società civile, assicurano che la remissione del debito sia strettamente collegata alle riforme economiche e sociali e alla riduzione della povertà.

E' molto importante sottolineare che la preparazione e la stesura dei *PRSP* ha visto per la prima volta un coinvolgimento ampio della società civile, delle Organizzazioni Non Governative, del settore del volontariato, di Enti ed Istituzioni internazionali e locali. L'Italia, che in passato aveva sempre chiesto un confronto approfondito con queste importanti realtà, vede con estremo favore questa linea evolutiva. L'attivo contributo e la valorizzazione delle componenti locali costituiscono un utile elemento di confronto e monitoraggio dell'azione dei governi nazionali e delle IFI per quanto concerne gli effetti concreti dell'Iniziativa HIPC rafforzata sulla situazione economico-sociale generale del paese e sulle popolazioni coinvolte.

Per questo, i *PRSP* devono sollecitamente essere attuati: la remissione del debito, da sola, non potrà mai garantire l'ingresso dei paesi nel circolo virtuoso dello sviluppo e della riduzione della povertà. L'attuazione delle riforme concordate con la comunità internazionale e la società civile e l'utilizzo efficace delle risorse finanziarie liberate dalle cancellazioni debitorie sono aspetti fondamentali della strategia in questione.

2.1. Lo stato dell'Iniziativa HIPC rafforzata

Al 1° settembre 2001 26 paesi (Benin, Bolivia, Burkina Faso, Camerun, Ciad, Etiopia, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Guyana, Honduras, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritania, Mozambico, Nicaragua, Niger, Ruanda, Sao Tomé e Principe, Senegal, Sierra Leone, Tanzania, Uganda e Zambia) si sono qualificati per l'Iniziativa, raggiungendo il cosiddetto *decision point*, obiettivo che garantisce una prima, immediata e profonda forma di assistenza finanziaria.

Fra i 26 Paesi menzionati, Bolivia, Burkina Faso, Mauritania, Mozambico, Tanzania e Uganda hanno raggiunto anche il *completion point*, momento a partire dal quale il Paese è eleggibile alla cancellazione totale del suo debito.

Nel periodo compreso fra il *decision* e il *completion point* il paese può beneficiare dell'assistenza finanziaria interinale (cd. *Interim relief*), che consiste nella cancellazione delle rate del debito in scadenza nel periodo stesso e nel tradizionale supporto delle istituzioni multilaterali e dei donatori a tassi agevolati, e quindi iniziare a liberare risorse per lo sviluppo e la riduzione della povertà. Se la *performance* del paese relativa all'attuazione delle riforme e delle politiche economiche concordate è ritenuta soddisfacente, al termine di questa fase il paese raggiunge il *completion point* ed il suo debito viene cancellato.

Le informazioni attualmente disponibili indicano che nei prossimi mesi la Costa d'Avorio potrebbe raggiungere il *decision point* e il Mali il *completion point*. In aggiunta, è in preparazione presso le IFI un documento preliminare per la Repubblica Centrafricana, che si prevede possa raggiungere il *decision point* a metà del prossimo anno, mentre è più ravvicinata l'attuale previsione per la Repubblica Democratica del Congo (inizio 2003).

I dati del Fondo Monetario Internazionale (FMI) e della Banca Mondiale (BM) evidenziano che la riduzione dello *stock* del debito impegnata ad oggi a favore dei 26 paesi citati nell'ambito dell'Iniziativa HIPC ammonta a circa 40 miliardi di dollari in termini di valore attuale netto 2001, con una cancellazione pari a due terzi del debito totale di questi paesi. Questo dato tiene conto del fatto che diversi paesi creditori hanno deciso di cancellare i crediti dell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo (per l'Italia i crediti di aiuto) ed alcuni creditori (pochissimi, fra i quali in prima linea l'Italia) hanno deciso di ridurre anche il debito commerciale oltre il livello richiesto dall'Iniziativa HIPC rafforzata. Come conseguenza della riduzione menzionata, il servizio annuale del debito tra il 2001 ed il 2005 risulterà inferiore del 40 per cento rispetto alla media annuale del periodo 1998-99, con una riduzione di circa 1.3 miliardi di dollari per anno. Questo comporta rapporti del servizio del debito con le esportazioni, il PIL e le entrate fiscali dimezzati (rispettivamente dal 16.5 all'8 per cento, dal 4 al 2 per cento e dal 24 al 10 per cento) ed un rapporto spesa sociale/PIL aumentato del 50 per cento negli ultimi tre anni (dal 6 per cento del 1999 al 9 per cento del 2002).

L'Iniziativa HIPC rafforzata si sta rivelando quindi assai utile per avviare una sostanziale opera di sostegno alle popolazioni interessate. Sulla base delle indicazioni disponibili, i già citati 26 paesi hanno messo a bilancio, in media e per i prossimi anni, circa il 40 per cento dell'assistenza ricevuta nell'ambito dell'Iniziativa HIPC rafforzata per l'educazione e il 25 per cento per la salute pubblica. Gli altri settori prioritari includono la lotta all'AIDS, lo sviluppo rurale e le forniture di acqua potabile, la trasparente capacità di gestione della cosa pubblica e la costruzione di strade.

È quindi importante evidenziare la necessità per i paesi che non sono ancora riusciti a qualificarsi per l'Iniziativa di fare ogni sforzo perché questo accada al più presto, con l'assistenza della comunità internazionale ma anche con precisi impegni da parte loro. Da quest'ultimo punto di vista, come accennato, la cancellazione debitoria è solo uno degli elementi necessari per condurre questi paesi sulla via dello sviluppo e non può

sostituire lo stato di assenza di conflitti, la realizzazione delle riforme concordate con la comunità internazionale e la società civile, la sana e prudente gestione macroeconomica.

Al riguardo, i paesi che ancora devono raggiungere il *decision point* sono 12 (Burundi, Costa d'Avorio, Repubblica Centrafricana, Comore, Repubblica Democratica del Congo, Repubblica del Congo, Laos, Liberia, Myanmar, Somalia, Sudan e Togo). Come accennato, per la Costa d'Avorio, la Repubblica Centrafricana e la Repubblica Democratica del Congo sono possibili ragionevoli previsioni. Per gli altri, invece, è necessario un ulteriore sforzo, dovuto al fatto che appartengono alla categoria "*conflict affected or emerging from conflict*" o che presentano significativi problemi di arretrati, con le conseguenti difficoltà nella definizione e nell'attuazione dei programmi strategici.

2.2. Il costo dell'Iniziativa HIPC rafforzata

Il costo complessivo dell'assistenza in base all'Iniziativa HIPC rafforzata risulta pari, in base alle ultime stime, a 37,2 miliardi di dollari in valore attuale netto 2001, ripartito sostanzialmente in modo paritetico tra creditori multilaterali (48.2 per cento) e creditori bilaterali (51.8 per cento). Circa il 77 per cento dei costi totali per i creditori multilaterali è già stato impegnato, mentre la corrispondente cifra per quelli bilaterali è il 63 per cento.

In aggiunta, è prevista la possibilità di un'ulteriore riduzione del debito al *completion point* (cd. *topping up*) per quei paesi che presentino, a causa di fattori esterni inaspettati e indipendenti dalle politiche economiche poste in essere nel frattempo, cambiamenti sostanziali nella situazione economica e quindi negli indicatori del debito rispetto a quanto stimato al momento del *decision point*. Questo ulteriore alleggerimento viene concesso solo in casi eccezionali e considerando la situazione di ciascun paese nella sua

individualità. Al momento, le Istituzioni Finanziarie stimano che questa possibilità possa aggiungere al totale costi per circa 0.4/0.7 miliardi di dollari.

Per quanto esposto, la partecipazione dei creditori, sia bilaterali che multilaterali, è un fatto cruciale. L'Italia ritiene tuttavia che si possa e si debba fare di più. I creditori, soprattutto i paesi non membri del Club di Parigi e alcune istituzioni multilaterali regionali e subregionali, devono in primo luogo partecipare pienamente, secondo quanto si sono impegnati a fare, perché altrimenti i paesi debitori non ottengono il livello di riduzione necessario. Al riguardo, è anche per la decisa azione italiana che nei recenti incontri internazionali (gli *Spring Meetings* del Fondo Monetario Internazionale e della Banca Mondiale, il G7 di Halifax e il Vertice G8 di Kananskis) si è discusso della questione, che è pienamente riflessa nei documenti ufficiali resi pubblici.

In aggiunta, l'Italia ha chiesto a tutti i creditori bilaterali, membri e non del Club di Parigi (quest'ultima categoria è la più restia a concedere le cancellazioni), di seguire il suo esempio nello spingersi oltre quanto deciso nelle varie sedi internazionali, favorendo di conseguenza la liberazione di preziose nuove risorse finanziarie integrative che, in linea con quanto ribadito nelle recenti conferenze delle Nazioni Unite, consentano ai Paesi HIPC di avviare o consolidare in modo incisivo uno sviluppo autosostenibile, potendo quindi partecipare a pieno titolo alle dinamiche economiche e finanziarie internazionali.

Per quanto riguarda i creditori multilaterali, la partecipazione all'Iniziativa avviene attraverso Fondi fiduciari, alimentati da contributi dei creditori stessi e dei donatori bilaterali. In particolare, va segnalato il Fondo Fiduciario HIPC (*HIPC Trust Fund*), che ha l'obiettivo di agevolare la concessione di riduzioni del debito da parte dei creditori multilaterali regionali e sub-regionali e della Banca Mondiale. Questa ha fino ad ora allocato 1.4 miliardi di dollari del reddito netto per la sua componente del Fondo. I donatori bilaterali hanno impegnato 2.5 miliardi di dollari, di cui 1.7 versati. Per quanto riguarda l'Italia, la partecipazione ammonta a 70 milioni di dollari. Tuttavia,

considerando anche la quota attribuita al nostro paese sul totale proveniente dal bilancio dell'Unione Europea, il contributo totale italiano è pari a 153 milioni di dollari.

Le stime presentate dalle Istituzioni Finanziarie segnalano che il fabbisogno finanziario necessario a concedere riduzioni del debito ai paesi che hanno già raggiunto il *decision point* e a quelli che lo raggiungeranno in futuro è superiore alle attuali disponibilità del Fondo Fiduciario per circa 800 milioni di dollari.

3. Il Club di Parigi

La legge 209/2000 indica l'obiettivo di rendere operative le intese raggiunte dai paesi creditori in sede multilaterale in tema di trattamento del debito estero dei paesi in via di sviluppo a più basso reddito e maggiormente indebitati " (art. 1, primo comma). Per i Paesi HIPC, considerata l'eccezionalità della loro situazione, nel Club di Parigi è stato concordato che i singoli paesi creditori possano, su base volontaria e nazionale, fare più di quanto previsto dall'Iniziativa HIPC rafforzata in termini di cancellazione. La legge 209/2000 prevede al riguardo che, per i Paesi HIPC, è possibile procedere all'annullamento "in misura, condizioni, tempi e con meccanismi diversi da quelli concordati fra i paesi creditori in sede multilaterale".

Il collegamento con quanto determinato in ambito internazionale, e in particolare in seno al Club di Parigi, è fondamentale sotto il profilo politico ed economico, in quanto consente all'Italia di svolgere un'opera di stimolo costante nei confronti degli altri creditori più esposti e in alcuni casi diversamente orientati rispetto alle ragioni della cancellazione debitoria del Terzo mondo.

L'efficacia del Club di Parigi, come foro negoziale e di coordinamento, a favore dei paesi debitori in generale, nonché di quelli HIPC in particolare, può essere illustrata attraverso considerazioni di natura tecnica. Infatti, nelle intese sottoscritte tra i paesi creditori ed il paese debitore è presente una clausola (c.d. di comparabilità di trattamento) con la quale il debitore si impegna a non concedere ad altri creditori condizioni migliori, ovvero con tempi di rimborso ridotti o minori livelli di concessionalità, rispetto a quelle concordate con il Club di Parigi. Si tratta di una clausola fondamentale per il debitore, perché gli conferisce una posizione negoziale più forte nei confronti dei creditori non membri del Club di Parigi per ottenere trattamenti del proprio debito allo stesso livello di generosità di quelli concessi a Parigi. Il risultato è la liberazione di risorse finanziarie di ammontare significativo da destinare allo