

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 nove mesi tra il periodo cui la relazione si riferisce e il periodo in cui essa viene materialmente presentata al Parlamento.

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 curata dall'Ufficio IX della Direzione III. Il capitolo riguardante l'aiuto comunitario allo sviluppo è curato dall'Ufficio X della stessa Direzione.

I. La cooperazione italiana attraverso le Banche e i Fondi Multilaterali di Sviluppo

1. Cenni generali

L'Italia, anche in considerazione del suo rango di paese G7, ha bisogno di una cooperazione allo sviluppo organica e coerente, adeguata al suo profilo internazionale e al suo peso economico e politico. Per raggiungere questo obiettivo è necessario che la componente bilaterale della cooperazione sia adeguatamente integrata da quella multilaterale.

Attraverso il canale multilaterale un paese conferisce risorse a istituzioni che operano in una pluralità di settori in tutti i paesi in via di sviluppo (PVS), assolvendo così all'esigenza di promuovere il benessere globale, oltre che all'obbligo morale e politico di ridurre il divario tra il Nord e il Sud del mondo, anche nei confronti di paesi o settori nei quali la cooperazione bilaterale è meno presente. Le due componenti sono quindi complementari.

La partecipazione finanziaria italiana alle Banche e ai Fondi Multilaterali di Sviluppo occupa un posto rilevante nell'ambito della cooperazione multilaterale allo sviluppo italiana, costituendone una delle tre componenti, insieme alle attività svolte nell'ambito dell'Unione Europea e delle Nazioni Unite.

Il primo valore aggiunto delle istituzioni multilaterali è nella loro stessa natura, che le mette in grado di catalizzare attenzione e risorse su alcuni temi d'importanza globale e prioritaria per lo sviluppo come, ad esempio, i beni pubblici globali, il buon governo (*good governance*), o su iniziative di particolare importanza, come quella dell'annullamento del debito dei paesi più poveri.

L'aiuto fornito dalle Banche e dai Fondi Multilaterali di Sviluppo è inoltre 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. Ciò comporta la possibilità di essere più rilevanti a livello paese, settore, o singolo progetto, e di avere quindi un impatto maggiore sullo sviluppo. Allo stesso tempo, questo offre la possibilità di economie di scala e minori costi per unità di prodotto, rendendo l'aiuto offerto dalle organizzazioni multilaterali potenzialmente più efficiente.

L'efficacia della cooperazione multilaterale è anche dovuta, in molti casi, alla sua maggiore neutralità rispetto a considerazioni di carattere politico-commerciale e alla sua forte legittimazione nei confronti dei paesi beneficiari, per la presenza nelle Banche e nei Fondi di Sviluppo di rappresentanti degli stessi PVS.

Infine, queste istituzioni sono oggi non solo strumenti di finanziamento, ma veri e propri intermediari e diffusori di conoscenze, che promuovono lo sviluppo attraverso la circolazione di idee e il coinvolgimento di attori in grado di portare soluzioni efficienti ed efficaci ai problemi.

La Banca Multilaterale di Sviluppo più importante è la Banca Mondiale (BM), cui si affiancano le Banche Regionali di Sviluppo. Queste ultime, basate sul modello della BM, ne condividono lo scopo di promuovere nei PVS uno sviluppo economico e sociale inclusivo, attraverso il finanziamento di progetti di investimento, di programmi a sostegno di riforme economiche e di assistenza tecnica.

Le Banche Regionali sono: la Banca Interamericana di Sviluppo (IDB), la Banca Asiatica di Sviluppo (AsDB), la Banca Africana di Sviluppo (AfDB) e la Banca Europea per la Ricostituzione e lo Sviluppo (BERS)².

Al centro del mandato di tali istituzioni, e in particolare di quello dei Fondi di Sviluppo (IDA, Fondo Asiatico di Sviluppo, Fondo Africano di Sviluppo, ecc.), costituiti in seno alle Banche per fornire doni e crediti a condizioni particolarmente agevolate ai paesi più poveri, 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 mutate esigenze dei paesi beneficiari.

Un ruolo in parte diverso, nell'ambito delle Istituzioni Finanziarie Internazionali (IFI), ricopre la Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo (BERS), il cui mandato è la promozione del processo di transizione all'economia di mercato dei paesi dell'Europa centro-orientale e dell'ex Unione Sovietica. Oggi la BERS opera anche in Mongolia e in Turchia. È anche in corso di ratifica, a seguito degli avvenimenti legati alla "Primavera Araba", l'estensione del mandato alla regione SEMED (*Southern and Eastern Mediterranean*), di grande importanza strategica per l'Italia.

Come la maggior parte dei paesi industrializzati, l'Italia è membro di tutte queste istituzioni, in molti casi nella veste di fondatore. Il criterio fondamentale che regola la partecipazione finanziaria alle Banche e ai Fondi Multilaterali 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, nel caso delle Banche di Sviluppo, i paesi membri sottoscrivono quote azionarie di capitale alle quali corrisponde un potere di voto. Inoltre, le Banche, potendo contare sulla garanzia dei paesi industrializzati in qualità di azionisti, emettono obbligazioni a tassi competitivi. Le risorse così raccolte sono utilizzate per prestiti a condizioni più vantaggiose di quelle che i paesi riceventi potrebbero ottenere sui mercati dei capitali.

Le Banche di Sviluppo non mirano a massimizzare i profitti e i tassi di interesse praticati, spesso si limitano a coprire il costo della raccolta e le spese amministrative³. Nello stesso tempo, attraverso oculate politiche di investimento dei fondi di tesoreria e differenziazione dei tassi di interesse applicati ai prestiti sulla base del grado di sviluppo dei paesi beneficiari, le Banche di Sviluppo generano profitti netti che vengono in parte utilizzati per finanziare le attività dei Fondi di Sviluppo a favore dei paesi più poveri del mondo e le attività di assistenza tecnica.

La solidità finanziaria delle Banche di Sviluppo, testimoniata dall'elevato *rating* (AAA) loro riconosciuto sui mercati dei capitali, è altresì garantita dal cosiddetto *preferred creditor status*, ovvero la condizione di "creditore privilegiato" che attribuisce alle Banche di Sviluppo la priorità, su altri eventuali creditori, nel rimborso dei prestiti.

Il raggiungimento dei limiti statutarî e prudenziali all'attività di prestito e di raccolta sui mercati può richiedere aumenti di capitale per consentire a tali Banche di poter continuare a operare ed espandere il portafoglio prestiti. Quest'ultima esigenza è stata alla base

² L'Italia, inoltre, detiene una partecipazione azionaria in una banca sub-regionale, la Banca di Sviluppo dei Caraibi (CDB).

³ Fa eccezione la BERS che, per mandato, opera a condizioni di mercato.

dell'ultima tornata di aumenti di capitale, dettati dalla necessità di fronteggiare la crisi finanziaria globale iniziata nel 2008. Per i Fondi, invece, sono necessarie periodiche ricostituzioni delle risorse, che avvengono con cadenza più regolare, in genere ogni tre anni.

In un contesto multilaterale, il *pool* di risorse disponibile viene usato per finanziare l'insieme dei progetti/programmi esaminati e approvati dal Consiglio di Amministrazione dell'istituzione, al quale sono in genere demandati molti dei poteri decisionali che spettano al Consiglio dei Governatori, massimo organo statutario delle Banche di Sviluppo. Nessun paese azionista/donatore può chiedere che il suo contributo venga usato a sostegno di determinati paesi o di specifici progetti⁴. 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, in consultazione con la società civile e i principali beneficiari delle azioni che si intendono intraprendere, e poi sottoposta all'approvazione del Consiglio di Amministrazione della Banca. Il volume di risorse che ogni Banca impegna a favore di un determinato paese è regolato da criteri oggettivi, anche di natura prudenziale. È attraverso l'esame e l'approvazione delle strategie-paese, dei progetti e delle politiche in generale, che il Consiglio di Amministrazione esercita il suo potere di controllo e indirizzo.

È 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, in quanto appartenenti alla stessa *constituency*), può far sentire la sua voce e il suo peso.

2. L'Italia e le Banche di Sviluppo

2.1 Competenze del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF)

La competenza del MEF in materia di Banche e Fondi Multilaterali di Sviluppo è una competenza "istituzionale", sancita prima di tutto dalle singole leggi di adesione a tali istituzioni, delle quali il MEF è azionista, e, poi, sistematizzata dall'art. 4 della L.49/1987.

È anche però una competenza "fisiologica", in considerazione, prima di tutto, della natura finanziaria di queste istituzioni. Inoltre, le tematiche connesse a Banche e Fondi di Sviluppo sono, da sempre, tema fisso sull'agenda dei Ministri finanziari nel G7/8 e nel G20.

Infine, le controparti nelle discussioni in materia di Banche e Fondi sono generalmente i rappresentanti dei Ministeri delle Finanze, perché la maggior parte dei paesi avanzati ha una divisione del lavoro tra dicasteri affine a quella dell'Italia. A ciò si aggiunge il ruolo fondamentale di "vigilanza di tipo finanziario" su Banche e Fondi che gli azionisti sono chiamati a svolgere.

La competenza del MEF in materia di Banche e Fondi Multilaterali di Sviluppo viene esercitata dalla Direzione III (Rapporti Finanziari Internazionali) del Dipartimento del Tesoro. Quest'ultima amministrazione conduce i negoziati per il finanziamento di Banche e Fondi, provvede a operare i necessari trasferimenti di risorse, assicura e coordina la presenza italiana negli organi statuari di tali istituzioni e segue l'attività dei rispettivi Consigli di Amministrazione.

Lo status di membro di Banche e Fondi Multilaterali di Sviluppo comporta per l'Italia la partecipazione a tutti gli aumenti di capitale o ricostituzioni di risorse che si rendono

⁴ Questa possibilità esiste attraverso la creazione di Fondi fiduciari, i c.d. *trust fund*, per i quali il donatore ha la facoltà di definire i beneficiari in termini di paesi e/o settori. Si tratta tuttavia di volumi limitati.

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, previa approvazione parlamentare, attraverso l'erogazione del contributo promesso, secondo i tempi e le modalità concordate. Tale impegno si estende anche al cosiddetto capitale a chiamata, che rappresenta un multiplo di quello versato. Il sostegno finanziario assicurato dall'Italia a Banche e Fondi 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. Nelle Banche, infatti, gli aumenti di capitale non sono così frequenti come invece le ricostituzioni dei Fondi che, erogando finanziamenti a dono, o con scadenze estremamente lunghe, necessitano di periodiche ricostituzioni.

La quota di partecipazione nei Fondi viene generalmente decisa sulla base dei seguenti elementi: 1) peso economico nell'economia internazionale; 2) appartenenza al G7 e quindi al "club" dei maggiori finanziatori di queste istituzioni, da cui deriva la necessità di rimanere nel novero dei principali donatori; 3) priorità nazionali di cooperazione; 4) risultati operativi, efficacia ed efficienza dell'istituzione; 5) situazione interna di bilancio.

2.2 Principali temi per l'anno 2011

Tra i temi principali che hanno caratterizzato il dibattito negli organi decisionali di Banche e Fondi Multilaterali di Sviluppo nel 2011, si segnalano: 1) la necessità di preservare nel lungo periodo la solidità finanziaria delle Banche in un contesto di bassi tassi d'interesse, 2) le difficoltà di molti donatori tradizionali ad aumentare le risorse a favore dei Fondi, 3) i bilanci delle Banche per il 2012.

Tutte le Banche di Sviluppo godono di un *rating* AAA⁵ a testimonianza della loro solidità finanziaria, rafforzata anche dalle recenti decisioni in materia di aumento di capitale. Nello stesso tempo, la redditività delle Banche è in progressivo calo, in particolare a causa dell'attuale contesto caratterizzato da bassi tassi di interesse. Infatti, se sugli impieghi finanziati a debito le Banche guadagnano uno *spread* che è indipendente dal livello dei tassi di interesse, sugli impieghi finanziati attraverso il capitale azionario il rendimento è quello dei tassi di interesse di mercato che, come noto, hanno subito nel corso dell'ultimo anno un abbassamento notevole.

In una situazione di questo genere, se gli impieghi delle Banche continueranno a crescere a ritmi elevati, è possibile che nel lungo periodo la capacità di generare reddito sia insufficiente a mantenere il rapporto tra patrimonio netto e impieghi al di sopra di soglie prudenziali che vengono fissate a livello di singola Banca.

Alla luce di quanto sopra, in seno ai Consigli di Amministrazione delle Banche si è dibattuto nel corso del 2011 per individuare possibili misure correttive, tra cui: un

⁵ L'unica eccezione è rappresentata dalla Banca di Sviluppo dei Caraibi (CBD), che ha natura sub-regionale e che nel maggio-giugno 2012 è stata declassata da Moody's (da AAA a Aa1) e da Standard and Poor's (da AAA a AA+).

contenimento della crescita degli impieghi, una revisione della politica dei prezzi e un maggiore controllo sulla dinamica delle spese amministrative.

Nessuna conclusione è stata raggiunta nel corso dell'anno, ma il tema continuerà a essere seguito con particolare attenzione e ci si attende che ogni Banca adotti nei prossimi anni un insieme di misure che tenga conto delle specificità di ciascuna istituzione.

I Fondi di Sviluppo, per mandato, operano nei paesi più poveri del mondo attraverso doni o prestiti a condizioni particolarmente agevolate e non sono quindi in grado di essere finanziariamente autosufficienti. Le loro risorse provengono dal trasferimento di parte dei profitti realizzati dalle Banche di Sviluppo, ma soprattutto dai contributi versati dai donatori⁶.

Nel corso del 2011 sono stati avviati i negoziati per la ricostituzione delle risorse del Fondo Asiatico di Sviluppo e dell'IFAD. In entrambi i casi, le risorse sono aumentate considerevolmente rispetto alle precedenti ricostituzioni (+ 9,5 per cento in dollari nel caso del Fondo Asiatico, +25 per cento in dollari nel caso dell'IFAD). Tuttavia, numerosi donatori tradizionali, principalmente a seguito delle difficoltà interne di bilancio, non sono stati in grado di aumentare il proprio contributo ai Fondi. A titolo di esempio, nel caso del Fondo Asiatico, la quota di contributi provenienti dai membri non-regionali è scesa dal 43,9 per cento della precedente ricostituzione al 30,7 per cento dell'attuale. Tutti i paesi G7 non-regionali a eccezione del Regno Unito (Italia, Francia, Germania, Canada, Stati Uniti) hanno ridotto la loro quota nel Fondo e quattro paesi (Italia, Francia, Germania e Stati Uniti) hanno ridotto il loro contributo in termini nominali rispetto alla precedente ricostituzione. Tra i donatori regionali, l'Australia e il Giappone hanno aumentato in modo significativo il loro contributo calcolato in dollari, ma nel caso del Giappone, che è anche il principale donatore del Fondo con una quota del 35 per cento, l'effetto è interamente dovuto all'andamento favorevole del tasso di cambio e quindi non ha carattere permanente. Altri membri regionali tra cui la Cina e, soprattutto l'India, non hanno mantenuto le aspettative.

Nel caso di IFAD, la quota dei paesi G7 sul totale delle contribuzioni si è ridotta dal 40,8 per cento della precedente ricostituzione al 35,1 per cento dell'attuale⁷. Tuttavia, in questo caso solo la Francia, tra i G7, ha ridotto il proprio contributo. L'Italia, in virtù dell'appartenenza dell'istituzione al Polo per l'agricoltura e la sicurezza alimentare delle Nazioni Unite con sede a Roma e dei risultati positivi ottenuti da IFAD, ha aumentato il proprio contributo, previa autorizzazione parlamentare, da 80 a 83 milioni di dollari, da erogare nel periodo 2013-2015. Anche in questo caso, l'aumento dei contributi da parte dei paesi emergenti è stato al di sotto delle aspettative.

Infine, per quanto riguarda i bilanci delle Banche per il 2012 e le spese per il personale, l'Italia ha mantenuto la stessa linea di rigore perseguita nel 2011. Con l'obiettivo di incrementare l'efficienza delle istituzioni e alla luce del difficile contesto economico che ha richiesto misure di aggiustamento in molti paesi, l'Italia non ha approvato proposte di bilanci espansivi per il 2012 e di aumento delle retribuzioni del personale e del *management* di Banche e Fondi. Similmente, l'Italia non ha approvato le proposte di aumento delle retribuzione per i Direttori e Vice Direttori Esecutivi nei Consigli di Amministrazione delle Banche.

⁶ I Fondi dispongono anche di limitate risorse interne costituite dal ripagamento dei prestiti.

⁷ Questa riduzione non si registra se si considerano anche i contributi volontari, che tuttavia non attribuiscono potere di voto, a seguito di un importante contributo messo a disposizione dal Regno Unito.

2.3 Gli impegni finanziari dell'Italia nei confronti di Banche e Fondi di Sviluppo

Nel 2011, l'Italia non ha assunto nuovi impegni finanziari nei confronti di Banche e Fondi di sviluppo. I negoziati relativi alla ricostituzione delle risorse dell'IFAD e del Fondo Asiatico di Sviluppo, si sono, infatti, conclusi nel 2012 e gli impegni sono ancora da formalizzare. Nel corso del 2011 l'Italia ha impegnato ed erogato le risorse di bilancio messe a disposizione per Banche e Fondi di Sviluppo per continuare a onorare gli impegni assunti in passato.

Complessivamente, nel corso dell'anno sono stati erogati 330 milioni di euro, di cui 18,3 milioni per le prime rate di pagamento relative alla sottoscrizione degli aumenti di capitale nelle Banche e la parte rimanente a favore dei Fondi.

Nonostante gli sforzi compiuti, a fine 2011 gli impegni nei confronti dei Fondi di Sviluppo assunti in passato dal Ministero continuano a essere ingenti. L'orizzonte temporale di quanto dovuto varia da un'istituzione all'altra, ma la totalità degli impegni è da saldare entro il 2019.

Al riguardo, si ricorda che nel Documento di Economia e Finanza del 2012⁸, Governo e Parlamento hanno sottolineato la necessità di individuare dei meccanismi appropriati, anche normativi, per permettere il rispetto degli obblighi internazionali assunti.

3. Personale italiano

La rappresentanza italiana nel personale delle Banche è globalmente stabile, un miglioramento si è registrato in Banca Interamericana (tabella 1).

Tabella 1 - Rappresentanza italiana nello staff Banche e Fondi: 2008-2011

	2008		2009		2010		2011	
	unità	%	unità	%	unità	%	unità	%
Banca Mondiale	139	1,7	142	1,8	157	1,9	149	1,7
Banca Interamericana	23	1,3	25	1,4	26	1,4	35	1,8
Banca Asiatica	15	2	16	2	16	1,7	18	1,8
Banca Africana	7	0,9	6	0,8	7	0,4	7	0,4
Banca dei Caraibi	1	0,5	1	0,5	1	0,5	1	0,5
IFAD	163	32,0	158	32,0	157	29,0	154	29,0
BERS	33	4,3	32	3,9	30	3,5	33	3,7
GEF	5	5,7	4	5,7	3	2,8	3	3,2

Procedendo ad un'indagine differenziata sulle posizioni del personale italiano, emerge il dato della presenza limitata nei livelli manageriali alti (tabella 2).

⁸ Documento di Economia e Finanza 2012 – Sezione I, pag. 70.

Tabella 2 - Numero di italiani in posizione apicale nelle IFI⁹

	2008	2009	2010	2011
Banca Mondiale	6	8	8	8
Banca Asiatica	2	5	5	4
IFAD	1	1	1	1
BERS	3	1	3	3

Il Dipartimento del Tesoro è costantemente impegnato a promuovere una maggiore presenza italiana in tutte le Banche. Un ruolo attivo viene svolto a riguardo dagli uffici dei Direttori Esecutivi in costante contatto con i responsabili del reclutamento, per approfondire le problematiche relative alla selezione dei candidati e risolvere eventuali ostacoli alle assunzioni italiane.

⁹ Nelle IFI non riportate nella tabella l'Italia non è presente in posizioni apicali.