

Introduzione

Nell'anno trascorso dalla presentazione al Parlamento della precedente Relazione, l'attività in favore dei paesi in via di sviluppo, e in particolare di quelli a più basso reddito e maggiormente indebitati che rappresentano l'obiettivo prioritario della legge 209/2000, è proseguita con intensità in ogni sede, bilaterale e multilaterale, in attuazione dello spirito e della lettera della normativa.

I capitoli e gli allegati che seguono illustrano nel dettaglio le misure adottate per la riduzione del debito estero dei paesi in via di sviluppo e sono stati redatti in collaborazione con il Ministero degli Affari Esteri e con il supporto di SACE S.p.A. e di Artigiancassa S.p.A.

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

Sul piano bilaterale, il totale cancellato dall'Italia ha raggiunto i 6,6 miliardi di euro, che rappresentano risorse che i 43 paesi beneficiari hanno potuto allocare su programmi di sviluppo e di riduzione della povertà, naturalmente nel rispetto delle condizionalità previste dalla legge 209/2000 e richiamate dagli accordi bilaterali.

La relazione evidenzia i benefici dell'Iniziativa e delle cancellazioni debitorie per i paesi beneficiari. Tuttavia, essa segnala anche la necessità che gli obiettivi di lotta alla povertà e sostegno allo sviluppo siano perseguiti con determinazione e, in tale quadro, evidenzia l'esigenza che la sostenibilità del debito dei paesi beneficiari sia preservata attraverso la concessione di nuovi finanziamenti nel rispetto della capacità di indebitamento e dei bisogni e delle priorità, al fine di evitare un nuovo ciclo di prestiti e cancellazioni, dando conto delle iniziative che la comunità internazionale, su impulso

italiano, ha assunto in materia. A tale riguardo, la Relazione espone altresì l'evoluzione del dibattito che la comunità internazionale ha avviato in relazione alle sfide poste dalla crisi, unitamente ai riflessi che le iniziative intraprese per finanziare i paesi a basso reddito possono avere sul profilo debitorio degli stessi.

Il Governo e le Amministrazioni coinvolte continueranno a svolgere con determinazione in ogni sede la propria opera a favore dei paesi in via di sviluppo 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 reca “misure per la riduzione del debito estero dei Paesi a più basso reddito e maggiormente indebitati” e, come dispone l’articolo 1, comma 1, “rende operative le intese raggiunte dai paesi creditori in sede multilaterale” a tale riguardo.

L’obiettivo prioritario della legge sono quindi i paesi eleggibili all’Iniziativa HIPC Rafforzata (*Enhanced Heavily Indebted Poor Countries Initiative*), lanciata nel giugno del 1999 dal Vertice G7 di Colonia. La lista è stata rivista dalle Istituzioni Finanziarie nel 2006, come risultato della decisione, presa nel settembre del 2004, di estendere il termine di durata dell’Iniziativa al 31 dicembre 2006 (cd. *sunset clause*) e di applicarla a quei paesi ritenuti eleggibili per il livello di reddito e di indebitamento sulla base dei dati al 31 dicembre 2004. La lista comprende 41 paesi, di cui 33 africani, 5 appartenenti all’America Latina, 2 asiatici e uno dell’Europa/Asia Centrale. Da rilevare che la *sunset clause* è stata effettivamente applicata al 31 dicembre 2006 e quindi l’Iniziativa HIPC è formalmente terminata ma le Istituzioni Finanziarie, con il pieno sostegno italiano, hanno deciso di permettere a tutti quei paesi che rispettano i criteri citati in precedenza sulla base dei dati di fine 2004, sia quelli già identificati sia quelli che lo saranno in futuro, di beneficiare concretamente dell’Iniziativa anche oltre tale termine (cd. *grandfathering*), purché naturalmente compiano i passi necessari (cfr. oltre). Ai paesi citati è dedicato l’articolo 1, comma 3, il quale stabilisce che nei loro confronti “l’annullamento del debito può essere concesso in misura, condizioni, tempi e con meccanismi diversi da quelli concordati fra i paesi creditori in sede multilaterale”. In attuazione di questo principio, il Governo italiano si è impegnato a cancellare il 100 per cento dei propri crediti nei confronti di questi paesi, andando quindi oltre lo sforzo internazionale, nonché a farlo fin dal cosiddetto *decision point* (cfr. oltre), anche in questo modo superando le intese internazionali.

I paesi HIPC appartengono inoltre alla categoria dei paesi eleggibili esclusivamente ai finanziamenti dell’Associazione Internazionale per lo sviluppo (IDA), parte del gruppo

Banca Mondiale. Anche a questi ultimi paesi, quindi, la legge 209/2000 rivolge una particolare attenzione, disponendo, all'articolo 1, comma 2, che i crediti vantati nei loro confronti possano essere annullati a condizione che si impegnino a rispettare i diritti umani, a ripudiare la guerra come mezzo di risoluzione delle controversie e a perseguire lo sviluppo e la riduzione della povertà. I paesi cosiddetti *IDA-only* sono, oltre ai paesi HIPC, 25, di cui 5 africani, 15 asiatici, 3 dell'Europa e dell'Asia Centrale e 2 mediorientali, inclusi 5 paesi definiti *Small Island economy exception*, assimilati alla luce delle ridotte dimensioni delle loro economie e della particolare esposizione a calamità naturali. In relazione ai paesi *IDA-only*, 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 utilizzati, laddove tale necessità emerga dalle relative analisi finanziarie effettuate dalle Istituzioni Finanziarie Internazionali. Potrebbe infatti accadere, almeno in linea teorica, che un Paese HIPC, una volta ottenuta la cancellazione della maggior 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. Al riguardo, è importante segnalare che, nel 2003, grazie al determinato impegno dell'Italia nel corso del negoziato in sede G7, il Vertice di Evian ha lanciato un nuovo approccio ai temi del debito, successivamente dettagliato e reso operativo nell'ottobre dello stesso anno dal Club di Parigi con il nome di *Evian approach*. Il nuovo sistema, sul quale si tornerà in seguito, è volto proprio a superare la logica alla base dei trattamenti precedenti, identificando un procedimento che mira a 'costruire il trattamento del debito sulle esigenze reali del paese debitore (cd. *tailoring*) e permettendo quindi di andare oltre le soglie di concessionalità previste fino al momento della sua adozione.

La legge 209/2000, infine, individua, con l'articolo 1, comma 4, una categoria residuale di paesi beneficiari, ovvero gli altri paesi in via di sviluppo diversi dagli HIPC e dagli *IDA-only*, che sono identificati nel regolamento di attuazione (articolo 2, comma 1, lettera o) come quei paesi classificati in via di sviluppo dall'Organizzazione per la

Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE). A questi paesi, che naturalmente sono in numero variabile, si applicano unicamente i livelli e le condizioni concordate fra i paesi creditori in sede multilaterale, anche se questa previsione assume, alla luce dell'*Evian approach*, un significato potenzialmente molto ampio. Nella categoria dei “paesi in via di sviluppo” rientrano anche i paesi cosiddetti *IDA blend*, così definiti in quanto possono beneficiare sia dei fondi dell’*IDA* sia di quelli tradizionali della Banca Mondiale. Si tratta di 13 paesi, di cui uno africano, 3 asiatici, 5 dell’Europa e Asia Centrale e 4 latinoamericani, inclusi 4 paesi definiti *Small Island economy exception*.

La lista dei paesi HIPC, *IDA-only* e *IDA-blend*, suscettibile di variazioni e integrazioni nel tempo, è riportata nell’Allegato 1.

2. L'Iniziativa HIPC rafforzata

2.1 – Le modalità di funzionamento

L'Iniziativa HIPC originaria, lanciata dal Vertice G7 di Lione del 1996, è stata successivamente rafforzata dal Vertice di Colonia (1999) per offrire una più ampia, rapida ed incisiva remissione del debito (“*deeper, faster and broader debt relief*”) ai paesi più poveri e indebitati, ma anche per valorizzare il legame tra riduzione del debito e della povertà. L'obiettivo iniziale dell'Iniziativa di ricondurre il debito dei paesi eleggibili alla sostenibilità è stato quindi ampliato per includere temi prioritari dello sviluppo economico, in tal modo innovando significativamente rispetto alla storia degli interventi internazionali sul debito. In aggiunta, pur mantenendo fermi le regole e i principi di fondo, l'obiettivo dell'Iniziativa è stato perseguito utilizzando ogni spazio di flessibilità al fine di adattare l'Iniziativa stessa alle sfide da affrontare (cfr. oltre). Infine, nel 2006 (FMI, IDA e Banca Africana di Sviluppo) e nel 2007 (Banca Interamericana di Sviluppo) l'Iniziativa HIPC è stata affiancata e integrata dalla *Multilateral Debt Relief Initiative* (MDRI), con la quale le Istituzioni citate concedono la cancellazione integrale dei loro crediti eleggibili. In sintesi, la comunità internazionale ha investito nella cancellazione del debito notevoli risorse e ha continuamente affinato e rafforzato il proprio sforzo ma, occorre notare, la sola remissione del debito 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, l'acquisizione prudente di risorse finanziarie e l'utilizzo efficace delle disponibilità, sia quelle liberate dalle cancellazioni del debito sia quelle di nuova concessione, sono elementi essenziali per il raggiungimento dell'obiettivo di fondo.

Sono considerati eleggibili all'iniziativa HIPC quei paesi che possono beneficiare della *Poverty Reduction and Growth Facility* del FMI¹ (cfr. oltre) e sono *IDA-only* (cfr.

¹ - Si tratta dello strumento principale del FMI per i paesi a basso reddito, introdotto in parallelo con il rafforzamento dell'Iniziativa (cfr. testo) come parte di una strategia complessiva di riduzione della

sopra), hanno un debito insostenibile anche dopo l'utilizzo degli strumenti tradizionali di cancellazione², rispettano gli impegni presi in termini di attuazione di riforme e conduzione di politiche appropriate nell'ambito di programmi concordati con il FMI e l'IDA e presentano un *Poverty Reduction Strategy Paper* (PRSP)³.

Al fine di raggiungere il primo passo dell'Iniziativa, il cd. *decision point*, i paesi devono aver rispettato gli impegni presi nel quadro dei programmi concordati con FMI e IDA, avere preparato il PRSP e avere ripianato gli arretrati. Al *decision point*, il FMI e l'IDA predispongono un'analisi di sostenibilità del debito (DSA) aggiornata per verificare se gli indicatori del debito continuano ad essere superiori alle soglie descritte, e quindi è possibile beneficiare concretamente dell'Iniziativa, calcolare il livello di cancellazione necessario a riportare gli indicatori sotto le soglie previste e ripartire lo sforzo tra i gruppi di creditori sulla base del fattore comune di riduzione che emerge. Al *decision point* vengono inoltre concordati i programmi economici e le riforme chiave da adottare, e quindi i cd. *triggers*, per raggiungere il secondo e ultimo passo dell'Iniziativa, il cd. *completion point*. Raggiunto il *decision point*, i paesi ricevono il cd. *interim relief* che, per quanto riguarda il Club di Parigi, si traduce nell'applicazione dei termini di Colonia ai debiti in scadenza nel periodo considerato dal programma con il FMI secondo quanto

povertà. Lo strumento permette al FMI di concedere prestiti a tassi altamente agevolati a sostegno di un programma di riduzione della povertà costruito con l'ampia partecipazione della società civile (PRSP).

² - La sostenibilità del debito viene giudicata in riferimento a due soglie: valore attuale netto del debito/esportazioni e valore attuale netto del debito/entrate fiscali. Affinché il debito sia insostenibile tali rapporti devono essere superiori a, rispettivamente, 150 e 250 per cento. Per qualificarsi all'Iniziativa in base al secondo criterio (cd. *revenue window*) un paese deve avere un rapporto esportazioni/PIL superiore al 30 per cento e un rapporto entrate fiscali/PIL superiore al 15 per cento (cfr. testo capitolo 1 per l'applicazione dei criteri alla nuova lista). Per strumenti tradizionali di cancellazione del debito si intendono i trattamenti già esistenti, come ad esempio i cd. "termini Napoli" del Club di Parigi che prevedono: a) i debiti commerciali sono cancellati fino al 67 per cento, con la parte rimanente ristrutturata in 23 anni, di cui 6 di grazia; b) i crediti di aiuto sono ristrutturati in 40 anni, di cui 16 di grazia, ai tassi originari.

³ - I PRSP sono un'altra delle innovazioni introdotte parallelamente al rafforzamento dell'Iniziativa, come parte della strategia complessiva già descritta. Essi sono preparati dai Governi dei paesi a basso reddito in seguito ad un ampio processo di consultazione con la società civile e i partner esteri e descrivono le politiche e i programmi, e il fabbisogno correlato, che il paese attuerà negli anni successivi al fine di promuovere la crescita diffusa e la riduzione della povertà.

richiesto dal fattore comune di riduzione⁴. Da rilevare che, fin dal *decision point*, l'Italia, in virtù della legge 209/2000, cancella il 100 per cento degli arretrati, degli interessi di ritardo e delle scadenze considerate nel periodo e non applica la *cut-off date* del Club, di solito per questi paesi risalente agli anni ottanta, ma quella ben più vicina del 20 giugno 1999 (data del Vertice G7 di Colonia che ha lanciato l'Iniziativa HIPC rafforzata), in tal modo andando oltre quanto fatto da altri paesi sia nella percentuale di cancellazione sia nei debiti oggetto di trattamento. Come accennato in precedenza, i requisiti per il raggiungimento del *decision point* sono stati applicati con flessibilità al fine di permettere ai paesi eleggibili di beneficiare concretamente dell'assistenza prevista. Ad esempio, i paesi dovrebbero dimostrare di rispettare gli impegni assunti nell'ambito dei programmi concordati con FMI e IDA per un periodo di tre anni, mentre è stato considerato soddisfacente un periodo molto più limitato, con un limite di sei mesi. In aggiunta, agli strumenti delle IFIs utilizzabili al fine di dimostrare la capacità di rispettare gli impegni sono stati aggiunti prima l'*Emergency Post Conflict Assistance* (EPCA) e poi lo *Staff Monitored Program* (SMP). In terzo luogo, l'Iniziativa contiene degli incentivi chiari per il ripianamento degli arretrati, permettendo che questo conti nell'ammontare di cancellazione del debito di pertinenza del creditore. Quarto, il *decision point* può essere raggiunto anche con la sola predisposizione di un *interim PRSP*. Infine, le IFIs hanno aumentato in alcuni casi il livello di assistenza concesso nell'*interim period*.

Al fine di raggiungere il passo finale dell'Iniziativa, il cd. *completion point*, e quindi beneficiare della cancellazione complessiva del debito prevista dall'Iniziativa, nonché di quanto previsto da MDRI, i paesi devono mantenere la stabilità macroeconomica nell'ambito di un programma concordato con le IFIs, attuare le riforme fondamentali concordate al momento del *decision point* e attuare per almeno un anno in maniera soddisfacente il proprio PRSP, ovvero raggiungere i cd. *triggers*. Anche nel raggiungimento del *completion point*, i requisiti previsti sono stati applicati con

⁴ - In sintesi, di norma viene concessa una cancellazione al 90 per cento o superiore sui debiti commerciali, con ristrutturazione della parte rimanente in 23 anni, di cui 6 di grazia, e la ristrutturazione dei crediti di aiuto in 40 anni, di cui 16 di grazia.

flessibilità. Ad esempio, per il periodo di rispetto degli impegni e per gli strumenti utili a tal fine vale quanto già esposto in precedenza. Inoltre, a 16 dei 26 paesi che hanno raggiunto il *completion point* sono state concesse deroghe rispetto ai *triggers* e a 6 è stato concesso un livello di cancellazione superiore rispetto a quanto previsto al *decision point* (cd. *topping up*) in seguito al deterioramento degli indicatori del debito per cause non sotto il controllo del paese e non prevedibili *ex ante*.

Da rilevare, anche per i riflessi sul funzionamento dell’Iniziativa e sul tema del debito estero, il pacchetto di riforme e iniziative avviato dalle IFIs per sostenere i paesi a basso reddito, particolarmente colpiti dalla crisi, come richiesto dal G8 e dal G20. In particolare, il Fondo Monetario Internazionale, che ha già concretamente aumentato la propria assistenza a tali paesi (2,9 miliardi di dollari nei primi sei mesi del 2009 a fronte di 1,5 miliardi in tutto il 2008), ha raddoppiato i limiti di accesso ai propri finanziamenti, ha mobilitizzato risorse addizionali (8 miliardi di dollari nei primi due anni e 17 entro il 2014, con l’aggiunta di 18 dei 250 miliardi dell’emissione di diritti speciali di prelievo), ha introdotto un meccanismo volto a rendere permanente una maggiore concessionalità nei propri strumenti (e, fino al 2011, ha eliminato i pagamenti in conto interessi sui prestiti in essere), ha adottato un approccio più flessibile nella strutturazione della condizionalità, ha incluso nei programmi livelli più elevati di spesa sociale e ha previsto una revisione completa delle *facilities*, che saranno rappresentate dalla *Extended Credit Facility*, che sostituirà la PRGF per i programmi a medio/lungo termine, dalla *Standby Credit Facility*, per il breve termine e i programmi precauzionali, e dalla *Rapid Credit Facility*, per il sostegno di emergenza. La Banca Mondiale ha notevolmente incrementato il proprio sostegno ai paesi in via di sviluppo, raggiungendo i 60 miliardi di attività (con un incremento del 54 per cento), ha razionalizzato le procedure per facilitare le erogazioni attraverso l’*IDA Financial Crisis Response Fast-Track Facility*, e ha sviluppato una risposta complessiva e mirata ai paesi più esposti attraverso il *World Bank Group’s Vulnerability Framework*, che ha mobilitizzato circa 8 miliardi di dollari in risorse addizionali.

2.2 - Lo stato di attuazione

35 Paesi (Afghanistan, Benin, Bolivia, Burkina Faso, Burundi, Camerun, Ciad, Costa d'Avorio, Etiopia, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Guyana, Haiti, Honduras, Liberia, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritania, Mozambico, Nicaragua, Niger, Repubblica Centrafricana, Repubblica del Congo, Repubblica Democratica del Congo, Ruanda, Sao Tomè e Principe, Senegal, Sierra Leone, Tanzania, Togo, Uganda e Zambia), pari a più di tre quarti di quelli eleggibili, hanno raggiunto il *decision point*. Dall'ultima relazione, due nuovi paesi eleggibili, Togo e Costa d'Avorio, si sono qualificati per l'Iniziativa, raggiungendo il *decision point* rispettivamente a novembre 2008 e marzo 2009. Fra i 35 Paesi citati, 26 (Uganda, Bolivia, Mozambico, Tanzania, Burkina Faso, Mauritania, Mali, Benin, Gambia, Guyana, Nicaragua, Niger, Etiopia, Senegal, Ghana, Madagascar, Honduras, Ruanda, Zambia, Camerun, Malawi, Sao Tomè e Principe, Sierra Leone, Burundi, Haiti, Repubblica Centrafricana) hanno raggiunto anche il *completion point*, con tre nuovi paesi (Burundi, Haiti, Repubblica Centrafricana) che hanno completato il percorso dell'Iniziativa e beneficiato del pieno dispiegamento dell'assistenza finanziaria prevista e della cancellazione finale del debito.

Il raggiungimento del *decision point* da parte dei cinque paesi che non si sono ancora qualificati (Comore, Eritrea, Kirghizistan, Somalia e Sudan) e il completamento del percorso dell'Iniziativa da parte dei nove paesi nell'*interim period* (Afghanistan, Ciad, Costa d'Avorio, Guinea, Guinea Bissau, Liberia, Repubblica del Congo, Repubblica Democratica del Congo, Togo) sono considerati dalle IFIs tra le principali sfide che l'attuazione dell'Iniziativa richiede di fronteggiare. Non a caso, tredici dei paesi citati sono inclusi nella lista dei *fragile states* e la maggior parte presentano criticità comuni in termini di sicurezza, stabilità e governance. Tuttavia, sei paesi (Afghanistan, Liberia, Repubblica del Congo, Togo, Costa D'Avorio, Comore) hanno compiuto discreti progressi e possono concretamente beneficiare dell'Iniziativa a breve termine, tre (Repubblica Democratica del Congo, Guinea Bissau e Chad) hanno migliorato la loro situazione e possono ora concretamente avere prospettive di progredire nel percorso