
PREFAZIONE

La Legge 209/2000, approvata all'unanimità dal Parlamento, è lo strumento di cui l'Italia si è dotata per poter partecipare all'iniziativa per la cancellazione del debito bilaterale dei paesi più poveri, denominata *Highly Indebted Poor Countries Initiative* (HIPC), consentendole di acquisire una posizione di avanguardia nella strategia di cancellazione del debito concordata a livello internazionale.

Nel primo capitolo della presente Relazione viene illustrata l'HIPC e il relativo stato di attuazione. Nel secondo capitolo, dedicato in particolare alla Legge 209/2000, viene trattata l'attuazione a livello bilaterale dell'Iniziativa HIPC e vengono riportate le misure di riduzione del debito dei Paesi più poveri adottate dall'Italia con i relativi importi, sia nel periodo di riferimento della presente Relazione (luglio 2012 - giugno 2013), sia a partire dall'entrata in vigore della Legge stessa. Il terzo capitolo si occupa del monitoraggio sull'impiego delle risorse liberate con le cancellazioni del debito nei singoli Paesi beneficiari sulla base degli accordi bilaterali stipulati dall'Italia. Nell'ultimo capitolo si riportano, infine, le iniziative adottate a livello internazionale dopo l'HIPC *Initiative* per aiutare i Paesi beneficiari delle cancellazioni a mantenere nel tempo un livello sostenibile del debito.

CAPITOLO I

L'INIZIATIVA HIPC

1.1 LE ORIGINI DELL'INIZIATIVA HIPC

L'Iniziativa *Heavily Indebted Poor Countries Initiative* (HIPC) fu lanciata, su sollecitazione dei Paesi G7 al Vertice di Lione, dalla Banca Mondiale (BM) e dal Fondo Monetario Internazionale (FMI) nell'autunno del 1996 per promuovere la riduzione del debito dei Paesi altamente indebitati. Essa muoveva dalla constatazione che il ricorso ai tradizionali meccanismi di riduzione del debito e l'erogazione di finanziamenti a termini concessionali non erano sufficienti a ricondurre a livelli sostenibili il debito estero dei Paesi poveri altamente indebitati entro un ragionevole lasso di tempo, ma che occorrevano contributi esterni aggiuntivi.

Non erano mancate, infatti, negli anni '80, operazioni di cancellazione del debito, le quali, però, avevano carattere volontario ed episodico ed erano limitate ai crediti bilaterali vantati dai Governi. Il principale consesso di riferimento per il trattamento del debito bilaterale era rappresentato dal Club di Parigi, in cui i debiti dei Paesi in via di sviluppo (PVS) venivano ristrutturati o parzialmente cancellati¹ (vedi *infra*). Tuttavia, queste operazioni presentavano dei limiti, perché rinviavano il problema del debito nel tempo ed escludevano dalla cancellazione i debiti verso le Istituzioni finanziarie multilaterali (FMI, BM, Banche Multilaterali di Sviluppo) che, in molti casi, rappresentavano e continuano a rappresentare la parte preponderante del

¹Il Club di Parigi è un gruppo informale di creditori costituito nel 1956 con lo scopo di assicurare un trattamento ordinato del debito sovrano internazionale. Il suo obiettivo è infatti quello di individuare soluzioni coordinate e sostenibili per i Paesi debitori con difficoltà di pagamento, nella forma della ristrutturazione e/o nella cancellazione, totale o parziale, del debito sovrano. Gli accordi del Club di Parigi riguardano solo i crediti di aiuto e i crediti commerciali con garanzia governativa. La percentuale di cancellazione, che era in origine del 33% (Vertice G7 di Toronto del 1988), è stata progressivamente innalzata al 50% (condizioni di Toronto rafforzate del 1990) e poi al 67% (condizioni di Napoli del 1994).

servizio del debito. Si consideri, inoltre, che i debiti verso le Istituzioni finanziarie non sono riscadenzabili in virtù della clausola del creditore privilegiato.

L'aspetto innovativo dell'Iniziativa HIPC è rappresentato, invece, dal suo carattere onnicomprensivo e multilaterale: il programma si è posto, infatti, sin dall'inizio, l'obiettivo di offrire una soluzione definitiva a tutto il problema dell'indebitamento dei Paesi interessati, sia verso i Governi, sia verso le Istituzioni Finanziarie Internazionali (IFI), sia verso i creditori privati.

Non si tratta di una cancellazione totale, ma di una riduzione del debito in una percentuale determinata caso per caso, sulla base della capacità di ripagamento del Paese indebitato. Una volta definita tale misura, tutti i creditori devono compiere lo sforzo necessario per riportare il debito a un livello sostenibile. Il Vertice G7 di Colonia del 1999 ha ampliato la portata dell'HIPC, dando vita alla cd. Iniziativa HIPC Rafforzata (*Enhanced Heavily Indebted Poor Countries Initiative*), per offrire una più ampia, rapida e 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 lotta alla povertà. Si è deciso, infatti, di chiedere ai Paesi beneficiari un impegno specifico a destinare le risorse liberate con la cancellazione del debito all'adozione di misure per la riduzione della povertà individuate nel *Poverty Reduction Strategy Paper* (PRSP), elaborato dai Paesi con l'assistenza delle IFI.

In particolare, l'Iniziativa HIPC rafforzata presenta le seguenti novità:

- a) una maggiore certezza sull'ammontare della riduzione del debito: infatti, il calcolo del debito da cancellare viene fatto al momento del *decision point* (vedi oltre) e non più su proiezioni sul suo possibile ammontare al *completion point*, assicurando in tal modo un trattamento di fatto più favorevole ai Paesi beneficiari;
- b) l'abolizione del periodo triennale che doveva intercorrere tra il *decision point* e il *completion point*, con l'introduzione di un "floating completion point": la durata del periodo diventa dunque variabile, essendo legata allo stato di

avanzamento delle riforme previste, in particolare alla valutazione della performance nei settori sociali e nella lotta alla povertà;

- c) il rafforzamento dei benefici nel breve periodo, con il trattamento del *cash flow*, la messa a disposizione di più fondi per l'assistenza nel periodo intercorrente tra il *decision* e il *completion point* (cd. *interim relief*) e una maggiore concentrazione dell'aiuto nella fase iniziale (*frontloading*);
- d) la moltiplicazione degli sforzi per permettere l'accesso all'Iniziativa ai Paesi più poveri altamente indebitati ancora non eleggibili per motivi diversi (presenza di arretrati, situazioni di conflitto, ecc.);
- e) la revisione dei criteri per determinare la sostenibilità del debito: abbassamento dell'obiettivo minimo del rapporto debito/esportazione al 150%; abbassamento del rapporto tra il valore attuale netto del debito e le entrate fiscali al 250% e contestuale abbassamento degli obiettivi minimi del rapporto PIL/esportazioni e del rapporto PIL/entrate fiscali, rispettivamente al 30% e al 15%;
- f) l'innalzamento fino al 90% della percentuale del debito di origine commerciale cancellabile al Club di Parigi. Inoltre, quando necessario per raggiungere gli obiettivi previsti dal programma HIPC, è stata ammessa la possibilità di un livello di cancellazione superiore al 90%, da valutarsi caso per caso;
- g) l'invito alla cancellazione di tutti i crediti d'aiuto bilaterali, con modalità differenziate, tenendo conto delle difficoltà specifiche di alcuni creditori molto esposti.

L'obiettivo iniziale dell'Iniziativa di ricondurre il debito dei Paesi eleggibili a livelli sostenibili è stato quindi ampliato per includere i temi prioritari dello sviluppo, innovando in tal modo l'approccio agli interventi internazionali sul debito.

1.2 I CRITERI DI ELEGGIBILITÀ ALL'INIZIATIVA HIPC

Per poter beneficiare dell'Iniziativa HIPC, un Paese indebitato deve possedere una serie di requisiti:

- 1) deve essere eleggibile ai prestiti dell'*International Development Agency* (IDA)² della BM, che eroga prestiti senza interessi e doni ai Paesi più poveri del mondo, e al *Poverty Reduction and Growth Trust* (PRGT) del FMI, che fornisce prestiti a condizioni agevolate ai Paesi a basso reddito³;
- 2) deve presentare un volume di debito considerato insostenibile⁴ anche dopo l'applicazione degli strumenti tradizionali di riduzione del debito⁵;
- 3) deve aver dimostrato una buona performance in campo macroeconomico e deve impegnarsi a rispettare gli impegni assunti nell'ambito di programmi

² L'*International Development Association* (IDA), agenzia della Banca Mondiale creata per concedere prestiti a condizioni altamente concesionali ai Paesi in via di Sviluppo molto poveri, elargisce prestiti a quei Paesi che hanno un reddito medio *pro-capite* annuo inferiore a USD 1.025, che non hanno la capacità finanziaria di contrarre prestiti a termini di mercato e che attuano una politica di riduzione della povertà e promozione dello sviluppo.

³ Il *Poverty Reduction and Growth Trust* (PRGT) è il fondo utilizzato dal FMI per concedere prestiti a tassi altamente agevolati ai Paesi a basso reddito, a sostegno del Programma nazionale di riduzione della povertà adottato dal Paese. Ci sono tre tipi di prestiti disponibili nell'ambito del PRGT: l'*Extended Credit Facility* (ECF), la *Stand-by Credit Facility* (SCF) e la *Rapid Credit Facility* (RCF). L'ECF consente l'erogazione di prestiti della durata da 3 a 5 anni, sottoposti alle condizioni previste da un programma concordato con il FMI; la SCF riguarda invece i Paesi colpiti da uno shock improvviso, che si prevede possa essere risolto entro 2 anni; i prestiti concessi nell'ambito di questa facility possono avere la durata di 1 o 2 anni e sono soggetti anch'essi alle condizioni del FMI; la RCF consente di concedere assistenza finanziaria immediata ai Paesi che affrontano improvvisi squilibri nella bilancia dei pagamenti, senza la necessità delle condizioni fissate da un programma del FMI.

⁴ La sostenibilità del debito viene valutata in relazione a due soglie: valore attuale netto del rapporto tra debito ed esportazioni (cd. *export window*) e valore attuale netto del rapporto tra debito ed entrate fiscali (cd. *revenue window*). Il debito è giudicato insostenibile se tali rapporti risultano superiori, rispettivamente, al 150 e al 250%. Per qualificarsi all'Iniziativa in base al secondo criterio, un Paese deve avere un rapporto esportazioni/PIL superiore al 30% e un rapporto entrate fiscali/PIL superiore al 15%.

⁵ 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) la cancellazione dei debiti commerciali fino al 67% e la ristrutturazione della parte rimanente in 23 anni, di cui 6 di grazia; b) la ristrutturazione dei crediti di aiuto in 40 anni, di cui 16 di grazia, ai tassi originari.

concordati con il FMI e con la BM-IDA che prevedono l'attuazione di riforme di tipo strutturale e l'adozione di politiche macroeconomiche appropriate;

- 4) deve elaborare un piano strategico di riduzione della povertà (*Poverty Reduction Strategy Paper - PRSP*)⁶.

L'Iniziativa HIPC non è nata come meccanismo permanente per alleggerire il debito estero dei Paesi più poveri. Infatti, i Paesi che presentavano i criteri di eleggibilità alla data del 31 dicembre 2004, per beneficiare dell'Iniziativa dovevano dare avvio ai programmi *upper-credit tranche*⁷ supportati dal FMI entro due anni dall'entrata nell'HIPC. L'introduzione di un termine di scadenza per le adesioni (cd. *sunset clause*) era motivata dalla volontà di minimizzare comportamenti di *moral hazard* da parte dei Paesi indebitati e di incoraggiarli ad adottare al più presto programmi di riforma. Tuttavia, per consentire l'accesso a un maggior numero di partecipanti, le IFI hanno deciso di prorogare il termine di adesione per quattro volte, fissando l'ultima scadenza per l'accesso al 31 dicembre 2006, sempre sulla base dei dati di fine 2004.

La possibilità di partecipare all'Iniziativa è quindi formalmente terminata, in virtù della *sunset clause*, il 31 dicembre 2006, quando la lista dei Paesi potenzialmente eleggibili è stata definitivamente chiusa (*ring-fencing*). Tuttavia, le IFI, con il pieno sostegno italiano, hanno deciso di permettere a tutti quei Paesi che rispettano i criteri di eleggibilità sulla base dei dati di fine 2004, sia quelli già identificati sia quelli che lo saranno in futuro, di beneficiare ugualmente dell'Iniziativa, anche se la decisione di partecipare è stata formalizzata dopo il 31 dicembre 2006 (cd. *grandfathering*).

⁶ I PRSP sono un'altra delle innovazioni introdotte nel 1999 in occasione del rafforzamento dell'Iniziativa HIPC. Essi sono predisposti dai Governi dei Paesi a basso reddito in seguito a un ampio processo di consultazione con la società civile e con i partner esteri e descrivono le politiche e i programmi, con il relativo fabbisogno, che il Paese attuerà negli anni successivi al fine di promuovere la crescita diffusa e la riduzione della povertà.

⁷ I Programmi cd. *upper credit tranche* sono programmi approvati dal board del FMI che presentano un elevato grado di condizionalità. Essi sono: lo *Stand-By Arrangement* (SBA), l'*Extended Fund Facility* (EFF), l'*Extended Credit Facility* (ECF), la *Stand-by Credit Facility* (SCF) e il *Policy Support Instrument* (PSI).

Questi Paesi possono però qualificarsi per le misure di alleggerimento del debito solo se il loro onere debitorio rimane al di sopra della soglia dell’Iniziativa sulla base dei dati più recenti e se rimangono Paesi IDA-*only* ed eleggibili al PRGT.

Attualmente, la lista finale comprende 39 Paesi, di cui 33 dell’Africa Sub-Sahariana, 5 dell’America Latina e 1 dell’Asia Centrale.

La lista dei Paesi HIPC, attualmente qualificati o potenzialmente eleggibili, è riportata nell’Allegato 1. Tale lista potrà subire variazioni nel tempo. In essa sono riportati anche i Paesi IDA-*only* e IDA-*blend*, che sono presi in considerazione dalla Legge 209/2000.

Nel 2011, al FMI e alla BM è stata avviata la discussione sul futuro dell’Iniziativa. Non si vuole trasformare l’HIPC in un meccanismo permanente, né, allo stesso tempo, si intende chiuderla a breve, perché ciò impedirebbe di affrontare la situazione debitoria di alcuni Paesi potenzialmente eleggibili. Sono state formulate, quindi, due opzioni: mantenere l’Iniziativa così com’è oppure aggiungere nuovi criteri di indebitamento sulla base dei dati di fine 2010 per circoscrivere ulteriormente i Paesi potenzialmente eleggibili.

Sulla base della prima opzione, l’Iniziativa sarebbe chiusa all’accesso di nuovi partecipanti, mentre tutti i Paesi potenzialmente eleggibili, anche nel caso in cui abbiano dichiarato di non volersene avvalere, rimarrebbero tali a tempo indeterminato. Questa opzione presenta l’inconveniente di perpetuare comportamenti di *moral hazard* che invece la *sunset clause* vuole evitare.

Se invece si scegliesse l’opzione – preferita dal FMI e dalla BM - di limitare ulteriormente la lista dei Paesi eleggibili, introducendo nuovi criteri di accesso coerenti con gli obiettivi e le *policies* del FMI, si arriverebbe all’esclusione di molti dei Paesi che hanno dichiarato di non voler beneficiare dell’HIPC, perché i dati sull’indebitamento negli ultimi anni sono scesi al di sotto della soglia di accesso. Essi non potrebbero più partecipare anche se, in futuro, dovessero superare di nuovo i limiti di accesso.

La scelta di circoscrivere ulteriormente il meccanismo non andrebbe, tuttavia, a colpire i Paesi che erano eleggibili sulla base dei dati di fine 2004, ma non hanno ancora raggiunto il *decision point*, oppure che hanno manifestato la volontà di partecipare, ma non sono ancora entrati nell’Iniziativa. Al contrario, non potrebbero rientrare i Paesi che soddisfano i criteri di indebitamento solo sulla base dei dati del 2010 e non su quelli del 2004 (pare tuttavia che non ci siano Paesi che rientrino in questa ipotesi).

In base alle stime contenute nel Rapporto del FMI sullo stato di attuazione dell’HIPC del 2011, con la seconda opzione resterebbero esclusi 3 Paesi che finora hanno dichiarato che non intendono avvalersi dell’HIPC (Butan, Repubblica del Kirghizistan e Laos), mentre resterebbero ancora eleggibili l’Eritrea, il Nepal, la Somalia e il Sudan.

1.3 LE MODALITÀ DI FUNZIONAMENTO DELL’INIZIATIVA HIPC

Alla cancellazione finale del debito si perviene attraverso un procedimento di durata variabile, che si articola in una pluralità di fasi.

a) Fase preliminare

Per accedere all’Iniziativa, gli esperti del FMI e della BM, assieme alle autorità del Paese che ha fatto richiesta di ammissione, effettuano un’analisi della sostenibilità del debito, per valutare se le operazioni tradizionali del Club di Parigi, congiuntamente ad altri tipi di misure da parte di altri creditori non multilaterali, siano sufficienti a riportare il debito a livelli sostenibili, cui il Paese potrà far fronte attraverso le entrate da esportazioni e i flussi di capitali.

Se il debito è giudicato insostenibile, prima di raggiungere il primo passo dell’Iniziativa, il cd. *decision point*, il Paese deve impegnarsi a realizzare politiche correttive della dinamica del debito, deve attuare le riforme di tipo strutturale definite

nei programmi concordati con il FMI e con la BM⁸ e deve raggiungere una buona *performance* in campo macroeconomico. In questa fase è assicurato al Paese un trattamento di flusso (*flow treatment*) ai termini di Napoli (vedi nota n.1).

b) *Decision Point*

Per accedere al *decision point*, il Paese deve aver attuato in modo soddisfacente gli impegni assunti nel quadro dei programmi concordati con FMI e BM e deve aver preparato il PRSP. Il Paese deve inoltre aver ripianato gli arretrati verso le IFI.

Spetta ai Consigli di Amministrazione del FMI e della BM decidere se il Paese ha raggiunto il *decision point* ed è quindi eleggibile all'assistenza HIPC. In questa fase, il FMI e la BM predispongono un'analisi di sostenibilità del debito (*Debt Sustainability Analysis - DSA*) aggiornata per: i) verificare se gli indicatori del debito continuano a essere superiori alle soglie descritte e se, quindi, il Paese può beneficiare concretamente dell'Iniziativa; ii) calcolare il livello di cancellazione necessario a riportare gli indicatori sotto le soglie previste e iii) ripartire lo sforzo tra i gruppi di creditori sulla base del fattore comune di riduzione (*common reduction factor - CRF*) che emerge. Le risorse necessarie per attuare l'Iniziativa vengono calcolate in termini nominali e al valore attuale netto (NVT) e vengono ripartite tra i creditori multilaterali e bilaterali, i quali si impegnano a far fronte alle necessità del Paese con modalità differenziate.

Al *decision point* vengono inoltre concordati i programmi economici e le riforme chiave da adottare, i cd. *triggers*, per raggiungere il secondo e ultimo passo dell'Iniziativa, il cd. *completion point*.

⁸ Tra gli strumenti utilizzati dal FMI vi è lo *Staff Monitored Program* (SMP), un accordo informale con lo staff del Fondo con il quale vengono fornite alle autorità del Paese indicazioni sul programma di riforme economiche da adottare. È uno strumento volto a fornire garanzie sulla capacità del Paese di attuare un successivo programma *upper credit tranche* del Fondo (v. nota 7), tracciando un track record attraverso monitoraggi periodici. Esso è infatti il primo tentativo di collaborazione con il Paese interessato, propedeutico a finanziamenti da parte del Fondo nell'ambito dei cd. *full-fledged programs*. La durata può variare dai 6 ai 18 mesi, in funzione del passato track record del Paese e delle misure necessarie per ristabilire un record di attuazione delle *policy*. A differenza dei programmi *upper credit tranche* del Fondo, non prevede l'erogazione di finanziamenti e non è sottoposto all'approvazione del *board*.

I requisiti per il raggiungimento del *decision point* sono stati applicati con una certa flessibilità al fine di permettere ai Paesi eleggibili di beneficiare in modo più rapido dell'assistenza. Ad esempio, i Paesi dovrebbero dimostrare di aver rispettato gli impegni assunti nell'ambito dei programmi concordati con FMI e BM per un periodo di tre anni, mentre è stato considerato soddisfacente un periodo molto più limitato, con un limite minimo di sei mesi. Inoltre, il *decision point* può essere raggiunto anche con la sola predisposizione di un *interim PRSP*.

c) Fase di *interim*

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 Colonia⁹ ai debiti in scadenza nel periodo considerato dal programma con il FMI, nella misura richiesta dal fattore comune di riduzione.

Le istituzioni multilaterali potrebbero decidere di contribuire all'alleggerimento dell'onere del debito in questa fase con l'adozione di misure temporanee (*interim assistance*) per quei Paesi che mostrino una performance valida e continuativa, al fine di garantire un *cash flow* e la visibilità dell'Iniziativa anche a livello nazionale. Un esempio di tali misure è rappresentato dai doni concessi dall'IDA.

Nel periodo precedente il raggiungimento del *completion point* i Paesi si impegnano a continuare nelle politiche di riforma intraprese sotto il monitoraggio delle IFI, per un periodo che in origine era di 3 anni. Tuttavia, come anticipato, nel periodo tra il 1996 e il 1999, considerazioni storiche e di opportunità hanno portato alla riduzione del periodo triennale inizialmente previsto. Attualmente il periodo di monitoraggio è fluttuante.

d) *Completion Point*

Per raggiungere il passo finale dell'Iniziativa, il cd. *completion point*, e quindi beneficiare della cancellazione complessiva del debito prevista dall'Iniziativa,

⁹ Il trattamento ai termini di Colonia prevede la cancellazione del 90% dell'ammontare dei debiti commerciali, con il riscadenzamento in 23 anni dell'ammontare residuo, con un periodo di grazia di 6 anni; i crediti di aiuto sono riscadenzati su 40 anni, con un periodo di grazia di 16 anni.

nonché di quanto previsto dalla *Multilateral Debt Reduction Initiative* (MDRI - vedi oltre), i Paesi devono mantenere la stabilità macroeconomica, devono realizzare le riforme fondamentali concordate nell'ambito del programma definito con le IFI¹⁰, individuate come *triggers* per accedere al livello successivo dell'HIPC, e devono attuare per almeno un anno in maniera soddisfacente il proprio PRSP. Anche per il raggiungimento del *completion point* i requisiti previsti sono stati applicati con flessibilità, riducendo il periodo di rispetto degli impegni. Il *completion point* viene raggiunto quando i Consigli di Amministrazione del FMI e della BM attestano che il Paese ha ottemperato alle condizioni previste per ricevere l'assistenza.

Al raggiungimento del *completion point*, si procede con la cancellazione del debito multilaterale (dovuto cioè alle IFI) e bilaterale. Il Club di Parigi invita al negoziato il Paese debitore per definire la cancellazione finale del debito bilaterale (concessionale e commerciale con garanzia sovrana) con i vari creditori, le cui condizioni vengono formalizzate nelle cd. *Agreed Minutes*.

A questo punto i creditori possono iniziare a effettuare le riduzioni nella misura concordata, qualora non siano state fatte in precedenza, e il valore attuale netto dello stock del debito viene ridotto a livelli considerati sostenibili. Permanendo un certo grado di incertezza sulla previsione dell'effettivo bisogno dei Paesi, è prevista comunque la possibilità di ricevere maggiore assistenza rispetto a quanto precedentemente stabilito al *decision point*.

Ogni istituzione o Paese creditore, anche se non è membro del Club di Parigi, ha la facoltà di aderire all'HIPC con modalità differenziate, nel quadro comunque di un'equa ripartizione degli oneri tra creditori bilaterali e multilaterali.

¹⁰ Normalmente, per accedere al *completion point*, i Paesi devono concordare con il FMI un programma *upper credit tranche* (vedi nota 7), che prevede condizionalità più stringenti ed è sottoposto all'approvazione del *board* del FMI.

1.4 LO STATO DI ATTUAZIONE DELL'INIZIATIVA HIPC

L'Iniziativa HIPC è ormai in gran parte attuata. A oggi, i Paesi qualificati o potenzialmente eleggibili all'Iniziativa HIPC rafforzata sono 39: 33 dell'Africa subsahariana, 5 dell'America Latina e 1 dell'Asia.

Al 30 giugno 2013, dei 39 Paesi qualificati o potenzialmente eleggibili, 35 di essi hanno raggiunto il *completion point*: 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, Afghanistan, Repubblica del Congo, Liberia, Repubblica Democratica del Congo, Togo, Guinea Bissau, Costa d'Avorio, Guinea Conakry e le Comore. Rispetto allo scorso anno, si sono aggiunti la Guinea Conakry e le Comore, che hanno raggiunto il *completion point* rispettivamente a settembre 2012 e a febbraio 2013, con la conseguente firma dell'Intesa multilaterale al Club di Parigi.

Nella fase di *interim* è rimasto un solo Paese, il Ciad che ha raggiunto il *decision point* più di 10 anni fa. Restano, infine, nella fase *pre-decision point* 3 Paesi: Eritrea, Somalia e Sudan. Questi Paesi non hanno ancora raggiunto il *decision point*, per ragioni diverse: conflitti interni o esterni, accumulo di arretrati verso le IFI o mancata adozione di un Programma di Riduzione della Povertà.

Per quanto riguarda il Sudan, il 9 luglio 2011 è stata proclamata l'indipendenza del Sud Sudan, e, nonostante permangano difficoltà nell'attuazione dell'accordo di pace tra il Sudan e il Sud Sudan, la BM e il FMI hanno definito una *roadmap* affinché il Sudan, che intende accollarsi l'intero debito estero, anche se a determinate condizioni, possa beneficiare delle misure di alleggerimento del debito previste dall'Iniziativa HIPC. Il Paese ha compiuto buoni progressi nella fase preliminare al raggiungimento del *decision point*, con la riconciliazione di oltre il 90% del debito estero. A giugno 2012 il Parlamento sudanese ha approvato un ambizioso PRSP interinale, ma il Paese a fine 2012 era ancora in arretrato nei pagamenti dovuti al FMI e alla BM.

Per quanto riguarda la Somalia, lo scorso 12 aprile il FMI ha ufficialmente riconosciuto il nuovo Governo somalo, dopo una sospensione nelle relazioni con il Paese durata circa 22 anni, e lo scorso giugno si è svolta la prima missione dello staff del Fondo. Si aprono quindi prospettive di una ripresa del processo HIPC, anche se permangono molte difficoltà, soprattutto a causa dell'elevato debito verso le IFI. Il tema del debito somalo è stato oggetto di attenzione nel 2013 in ambito G8 e agli *Spring Meetings* del FMI ed è stato discusso in un'apposita Conferenza organizzata dalla Presidenza inglese del G8 lo scorso luglio. Una nuova Conferenza è prevista a Bruxelles a settembre.

Sarebbero potenzialmente eleggibili all'HIPC anche la Repubblica del Kirghizistan, il Laos, il Nepal e il Bhutan, che tuttavia hanno dichiarato che non intendono avvalersene.

Permangono, invece, incertezze sull'eleggibilità all'HIPC per lo Zimbabwe a causa della mancanza di dati certi sulle esportazioni e sulle entrate. Le recenti aperture del Paese verso la Comunità internazionale potrebbero portare a una maggiore trasparenza sulle informazioni economiche e consentire quindi una valutazione più puntuale circa l'eleggibilità all'HIPC. Un ulteriore ostacolo all'ingresso nell'HIPC è costituito dall'esclusione dello Zimbabwe dalla lista dei Paesi eleggibili all'assistenza del PRGT a causa dei protratti arretrati, ma potrebbe esservi incluso nuovamente, avendo ripreso i pagamenti nel 2012. Tuttavia, l'ingresso del Paese nell'HIPC richiederebbe per la BM una modifica o una deroga ai criteri di eleggibilità, dal momento che per la BM lo status di Paese IDA-only deve essere posseduto a fine 2004, non essendo rilevanti i cambiamenti intervenuti successivamente. Infatti, attualmente lo Zimbabwe è classificato tra i Paesi IDA-only, ma nel 2004 era un Paese IDA-blend.

I benefici dell'HIPC

La cancellazione del debito, in particolare quella realizzata attraverso l'HIPC, costituisce una parte di un più ampio sforzo compiuto dalla Comunità internazionale per far fronte alle necessità di sviluppo dei Paesi a basso reddito e per assicurare la sostenibilità del loro debito nel tempo.

In base agli studi condotti dalle IFI, l'Iniziativa HIPC ha prodotto risultati significativi per i 36 Paesi che hanno raggiunto il *decision point*, sia in relazione al servizio del debito, sia in relazione alla spesa per la riduzione della povertà. Prima di accedere all'Iniziativa HIPC, i Paesi interessati destinavano più risorse al servizio del debito che alla spesa complessiva per sanità e istruzione, mentre, dopo aver beneficiato dell'HIPC, essi hanno incrementato sensibilmente la spesa pubblica destinata alla salute, all'istruzione e ad altri servizi sociali. In media, queste voci di spesa corrispondono ora a circa 5 volte le risorse impegnate per il servizio del debito.

In base al Rapporto annuale sullo stato di attuazione dell'HIPC, pubblicato dal FMI e dalla BM ad aprile 2013, tra il 2001 e il 2012 il servizio del debito dei Paesi beneficiari è sceso dal 2,9 all'1,5% rispetto al PIL, mentre, nello stesso periodo, la spesa per la riduzione della povertà è aumentata dal 6,3% al 9,8% del PIL. In termini assoluti, dal 2001 al 2012, la spesa per la riduzione della povertà ha registrato un consistente incremento, passando da 6,5 a 35,8 miliardi USD.

Per quanto riguarda invece lo stock del debito, attraverso le cancellazioni attuate nell'ambito dell'Iniziativa HIPC, insieme a quelle aggiuntive concesse su base volontaria, il rapporto tra debito e PIL si è ridotto in modo sensibile rispetto alla situazione precedente al raggiungimento del *decision point*. Nel periodo 2001-2012 il rapporto debito/PIL è infatti sceso dal 2,9% all'1,5%, mentre il rapporto debito/esportazioni è sceso dal 14,5% al 5,4%.

Un altro dato significativo riguarda il livello di *debt distress*: nel periodo 2006-2011, la percentuale di Paesi che hanno fatto registrare un basso rischio di *debt distress* è quasi raddoppiata, raggiungendo circa il 33%. Tuttavia, alcuni dei Paesi che hanno beneficiato dell'HIPC rimangono vulnerabili agli shock, in particolare a quelli relativi alle esportazioni. Per ridurre la vulnerabilità, essi dovranno seguire attente politiche di prestito e rafforzare la gestione del debito pubblico.

La partecipazione all'HIPC e la riduzione del debito hanno inoltre consentito ai Paesi beneficiari di migliorare la capacità di ottenere finanziamenti attraverso l'accesso al mercato dei capitali. Nei 4 anni successivi al raggiungimento del *completion point*, il totale degli afflussi di capitale è quasi raddoppiato, passando da 3,71 a 6,28 miliardi USD. In particolare, la quota dei finanziamenti privati è aumentata negli ultimi anni di oltre il 10%, mentre negli anni dal 1980 al 1990 era scesa a meno del 2%, in conseguenza della crisi del debito. Un numero crescente di Paesi che hanno raggiunto il CP (in particolare Gabon, Nigeria, Senegal e Zambia) hanno ottenuto finanziamenti attraverso l'emissione di titoli sovrani, grazie al miglioramento del rating del loro debito. Si tratta di un fenomeno in espansione, che tuttavia desta delle preoccupazioni per l'impatto che potrebbe avere sulle politiche fiscali e sulla sostenibilità del debito in futuro.

1.5 - I COSTI DELL'HIPC

In base alle più recenti stime elaborate dalle IFI, il costo complessivo dell'Iniziativa HIPC per i creditori partecipanti è di 75,9 miliardi USD in valore attuale netto 2011. Considerando le fasi di attuazione dell'Iniziativa, i costi possono essere ripartiti in 58,6 miliardi USD verso i Paesi che hanno già raggiunto il *completion point*, in 0,2 miliardi verso l'unico Paese nel periodo interinale, e in 17 miliardi verso gli altri 3 Paesi nella fase *pre-decision point*. Rispetto ai creditori, il costo complessivo può

essere suddiviso in 33,8 miliardi di dollari (44,5% del totale) a carico dei creditori multilaterali e 42 miliardi (55%) a carico dei creditori bilaterali e commerciali. All'interno del primo gruppo, la BM/IDA detiene la quota di maggioranza relativa (14,9 miliardi USD, pari al 20%), seguita dal FMI (6,5 miliardi USD, pari al 9%), dalla Banca Africana di Sviluppo (5,5 miliardi USD pari al 7%) e dalla Banca Interamericana di Sviluppo (1,7 miliardi, pari allo 0,5%); gli altri organismi multilaterali vantano invece crediti per 5,4 miliardi USD.

Per quanto concerne i creditori bilaterali, i crediti vantati dai Paesi membri del Club di Parigi ammontano a 27,6 miliardi USD (pari al 36,3% del totale), quelli vantati dai creditori non membri del Club sono pari a 9,9 miliardi USD (13%), mentre i crediti commerciali corrispondono a 4,6 miliardi USD (6,1%).

Si evidenzia che i Paesi membri del Club di Parigi, oltre allo sforzo compiuto nell'ambito dell'HIPC, hanno concesso finora misure aggiuntive di alleggerimento del debito per un equivalente di 17 miliardi USD, mentre con l'Iniziativa MDRI sono stati concessi ulteriori 35,4 miliardi.

1.6 - LA PARTECIPAZIONE DEI CREDITORI

Il successo pieno dell'iniziativa HIPC è strettamente legato all'effettivo grado di partecipazione di tutti i creditori al processo di cancellazione del debito.

L'Italia ha invitato tutti i creditori bilaterali, membri e non membri del Club di Parigi, a spingersi oltre quanto deciso nelle varie sedi internazionali, per favorire la liberazione di nuove risorse finanziarie che potranno consentire ai Paesi HIPC di avviare o consolidare uno sviluppo sostenibile e di partecipare, quindi, a pieno titolo alle dinamiche economiche e finanziarie internazionali. Al riguardo, nel 2003 gli Stati Membri dell'Unione Europea hanno deciso di andare oltre quanto stabilito a livello internazionale e di procedere alla cancellazione del 100% dei propri crediti