

ha adottato un PRSP, neppure interinale, né ci sono prospettive per un programma con il FMI.

Nel 2011 è stato accertato che la Repubblica del Kirghizistan, il Bhutan e il Laos non hanno soddisfatto i criteri di indebitamento di fine 2010 e pertanto non sono eleggibili all'HIPC. Il Nepal rimane invece potenzialmente eleggibile.

Permangono, invece, incertezze sull'eleggibilità all'HIPC per lo Zimbabwe a causa della mancanza di dati certi sulle esportazioni e sulle entrate. A maggio 2014 si è svolta una missione congiunta del FMI e della BM per verificare il soddisfacimento dei requisiti dell'HIPC, ma i risultati si conosceranno nella seconda metà dell'anno. Un ulteriore ostacolo all'ingresso nell'Iniziativa 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'accesso del Paese all'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*.

È incerta anche l'eleggibilità all'HIPC del Myanmar, che tuttavia ha già beneficiato di un trattamento del debito *ad hoc* da parte del Club di Parigi a gennaio 2013.

### **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'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, 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 a dicembre 2013, tra il 2001 e il 2013 il servizio del debito dei Paesi beneficiari è sceso dal 2,9 all'1,3% rispetto al PIL, mentre, nello stesso periodo, la spesa per la riduzione della povertà è aumentata dal 6,3% al 10,48% del PIL. In termini assoluti, dal 2001 al 2013, la spesa per la riduzione della povertà ha registrato un consistente incremento, passando da 6,5 a 38,2 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 servizio del debito e PIL si è ridotto in modo sensibile rispetto alla situazione precedente al raggiungimento del *decision point*. Nel periodo 2001-2012 il rapporto servizio del debito/PIL è infatti sceso dal 2,9% all'1,3%, mentre il rapporto servizio del debito/esportazioni è sceso dal 14,5% al 4,9%.

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'HIPC per i creditori partecipanti è di 74,3 miliardi USD in valore attuale netto 2012. Considerando le fasi di attuazione dell'Iniziativa, i costi possono essere ripartiti in 57,2 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 16,8 miliardi verso gli altri 3 Paesi nella fase *pre-decision point*. Rispetto ai creditori, il costo complessivo può essere suddiviso in 33 miliardi di dollari (44,5% del totale) a carico dei creditori multilaterali e 41,3 miliardi (55%) a carico dei creditori bilaterali e commerciali. All'interno del primo gruppo, la BM/IDA detiene la quota di maggioranza relativa (14,4 miliardi USD, pari al 43%), seguita dal FMI (6,3 miliardi USD, pari al 19%), dalla Banca Africana di Sviluppo (5,4 miliardi USD pari al 16%) e dalla Banca Interamericana di Sviluppo (1,6 miliardi, pari allo 4,8%); gli altri organismi multilaterali hanno invece partecipato con 5,2 miliardi USD.

Con l'Iniziativa MDRI, le IFI hanno concesso ulteriori 39,7 miliardi USD di cancellazioni.

Per quanto concerne i creditori bilaterali, i crediti cancellati dai Paesi membri del Club di Parigi ammontano a 27,0 miliardi USD (pari al 36,3% del totale), quelli cancellati dai creditori non membri del Club sono pari a 9,7 miliardi USD (13%), mentre i crediti commerciali cancellati 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<sup>12</sup>, hanno concesso finora misure aggiuntive di alleggerimento del debito per un equivalente di 17,2 miliardi USD, pari all'80% in più rispetto a quanto si erano impegnati a cancellare con l'HIPC.

#### 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.

Per quanto riguarda i creditori bilaterali, molti di essi, tra cui l'Italia, vanno oltre quanto deciso nelle sedi internazionali, per favorire la liberazione di nuove risorse finanziarie per i PVS. 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, almeno di quelli *pre-cut off date (cod)*<sup>13</sup>. Più in generale, all'interno del Club di Parigi, i Paesi creditori cancellano su base regolare il 100% dei crediti di aiuto, sia *pre-cod* che *post-cod*, con l'eccezione dell'Austria che si limita al *pre-cod* (la Finlandia, la Russia e la Svezia non vantano crediti *post-cod*; Norvegia e Svizzera hanno già cancellato i loro crediti), mentre per i crediti commerciali Austria, Belgio, Francia, Giappone, Olanda, Svezia e Svizzera continuano a limitarsi al solo *pre-cod*. La Norvegia ha deciso di comunicare la propria decisione in merito solo dopo la concessione delle cancellazioni finali, in

<sup>12</sup> I creditori del Club di Parigi si sono impegnati a concedere un alleggerimento del debito per un equivalente di 21,3 miliardi USD, in valore attuale netto 2012.

<sup>13</sup> La *cut-off date (cod)* è la data prima della quale un debito deve essere stato contratto affinché possa essere oggetto di trattamento. I prestiti concessi dopo questa data non possono essere ristrutturati. La *cod* è stabilita al tempo del primo trattamento al Club di Parigi. Per i Paesi che non hanno negoziato con il Club, la *cod* è stata fissata per tutti a giugno 1999 (data dell'Accordo di Colonia)

conseguenza della politica delle IFI di includere nel calcolo del fabbisogno al *completion point* le cancellazioni addizionali bilaterali, riducendo in tal modo il beneficio per i Paesi debitori e alterando il *burden sharing* tra i creditori.

Per quanto riguarda i creditori multilaterali che, come menzionato in precedenza, rappresentano il 45% dei costi totali dell'Iniziativa, essi partecipano all'HIPC attraverso risorse interne (reddito netto, proventi degli investimenti) e/o attraverso contributi dei Paesi donatori.

Per far fronte ai costi della cancellazione del debito dei Paesi HIPC, la BM e le altre Banche Multilaterali di Sviluppo (regionali e sub-regionali) hanno mobilitato in primo luogo risorse proprie, in particolare il reddito netto, che però si sono rivelate insufficienti a coprire tutti i costi, stimati in circa 14 miliardi di dollari. Vi è infatti un limite all'ammontare delle risorse interne che possono essere rese disponibili, allo scopo di salvaguardare la solidità finanziaria di tali istituzioni. Essendo pertanto necessarie risorse addizionali per finanziare il gap multilaterale, è stato costituito il Fondo fiduciario per l'HIPC (*HIPC Trust Fund*) che raccoglie, oltre al reddito netto della BM, anche i contributi volontari bilaterali dei donatori. Per quanto riguarda l'IDA, i costi della cancellazione del debito sono sostenuti anche dai contributi dei donatori nell'ambito delle periodiche ricostituzioni. A fine dicembre 2012, gli Stati Uniti rappresentano il maggiore donatore bilaterale con 675 milioni di dollari, seguiti da Regno Unito (423 milioni) e dai Paesi Bassi (373 milioni), mentre l'Italia ha contribuito con 99 milioni. Aggregando i dati, l'Unione Europea è il primo donatore con 953 milioni di dollari.

Il FMI, che entra in azione al *completion point* per procedere alla riduzione del valore attuale dei propri crediti nella misura concordata al *decision point*, finanzia la propria partecipazione all'HIPC mediante i contributi bilaterali e mediante le risorse proprie, soprattutto con i proventi derivanti dalla vendita controllata di parte dell'oro "eccedentario", conclusa nell'aprile 2000. Tali risorse, depositate nel PRG-HIPC Trust del Fondo, sono attualmente insufficienti a finanziare il costo della cancellazione del debito di tutti i Paesi che raggiungeranno il *decision point*. Il piano originario di finanziamento non includeva infatti il costo della cancellazione del

debito del Sudan e della Somalia e di altri Paesi che hanno avuto accesso all'HIPC dopo il 2006. Qualora questi Paesi dovessero progredire verso il *decision point*, occorrerebbe mobilitare nuove risorse.

Per monitorare l'andamento dell'Iniziativa in tutte le sue implicazioni e per migliorare il coordinamento tra BM e FMI, nel maggio 2000 è stato creato il *Joint IMF/World Bank Committee* (JIC), che informa periodicamente i rispettivi Consigli di Amministrazione sullo stato di avanzamento dell'HIPC Paese per Paese.

La partecipazione di BM-IDA, FMI e della Banca Africana di Sviluppo (AfDB) è stata rafforzata con il lancio, avvenuto nel 2006 su impulso dei Paesi G8, della *Multilateral Debt Relief Initiative* (MDRI), che prevede la cancellazione totale dei debiti verso tali istituzioni per i Paesi che raggiungono il *completion point* dell'HIPC<sup>14</sup>. Ad essa si è aggiunta l'analoga *2007 Initiative* della Banca Interamericana di Sviluppo. La finalità della MDRI e della *2007 Initiative* è di liberare ulteriori risorse per il raggiungimento dei *Millennium Development Goals* (MDGs) da parte dei Paesi che mostrino una performance soddisfacente. I costi dell'MDRI per i quattro creditori multilaterali sono stimati in 39,7 miliardi USD in valore attuale netto 2012, di cui 37,8 già concesso ai Paesi che hanno raggiunto il *completion point*. Del costo totale, 25,3 miliardi USD (circa il 65% del totale) sono di pertinenza dell'IDA, 3,7 (pari all'11%) del FMI, 5,4 (14%) dell'AfDB e 3,4 (8%) della Banca Interamericana di Sviluppo.

Oltre alle IFI, altri creditori multilaterali si sono impegnati a concedere misure di alleggerimento del debito al raggiungimento del *completion point*, per un equivalente di circa 4 miliardi. Tuttavia, di essi, otto creditori, non hanno ancora comunicato l'intenzione di cancellare il debito nell'ambito dell'HIPC, per un equivalente di circa 160 milioni USD.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> - Il FMI ha garantito la cancellazione totale anche ai Paesi con reddito pro-capite annuo inferiore alla soglia di 380 dollari, ovvero alla Cambogia e al Tagikistan, per assicurare uniformità di trattamento nell'utilizzo delle risorse.

<sup>15</sup> *Banque des Etats de l'Afrique Centrale* (BEAC), *Economic Community of West African States* (ECOWAS), *Eastern and Southern African Trade and Development Bank* (PTA Bank), *Banque de Développement des Etats des Grand Lacs* (BDEGL), *Conseil de l'Entente* (FEGECE), *Fondo*

I Paesi creditori non membri del Club di Parigi, che rappresentano il 13% dei costi totali dell'Iniziativa, hanno dato attuazione solo in parte agli impegni assunti: sebbene la loro partecipazione sia migliorata negli ultimi anni, al 2012 solo il 50% dei 5 miliardi di debito è stato effettivamente cancellato. Dei 55 creditori appartenenti a questa categoria, soltanto 11 hanno garantito tutto lo sforzo previsto, mentre altri 25 creditori, che rappresentano il 65% del costo totale, hanno contribuito solo parzialmente e 18 creditori, che rappresentano il 34% del totale, non hanno concesso alcuna forma di cancellazione. La Comunità internazionale ha continuato a fare pressione sui Paesi creditori non membri del Club di Parigi: le IFI attraverso il dialogo costante con creditori e debitori, l'assistenza tecnica e la diffusione delle informazioni; il Club di Parigi attraverso il rafforzamento della clausola di comparabilità di trattamento, che prevede che i Paesi debitori debbano negoziare con gli altri creditori trattamenti del debito a termini comparabili con quelli concessi dal Club; il dialogo tecnico con i Paesi debitori e le attività di *outreach* con i Paesi creditori; i creditori membri del Club attraverso i loro contatti bilaterali con i Paesi non membri.

Per avere una stima del debito dei Paesi HIPC che è ancora in essere, ma potrebbe o dovrebbe essere cancellato, bisogna considerare che la partecipazione dei creditori multilaterali (diversi dalle IFI) e bilaterali non membri del Club di Parigi lascia scoperto tra il 9 e il 10% del costo totale della cancellazione del debito, cui deve essere aggiunta la quota di debito non trattata, dovuta ai creditori che non cancellano, come l'Italia, il 100% dei propri crediti.

Per quanto riguarda, infine, i creditori commerciali, che detengono il 6% dei crediti, pari a circa 4,6 miliardi USD in termini di valore attuale netto 2012, verso i 36 Paesi già qualificati per l'Iniziativa HIPC, la loro posizione non è assimilabile a quella delle altre categorie di creditori, trattandosi di soggetti privati, ma la loro partecipazione può essere determinante in alcuni casi e comunque è destinata ad assumere un'importanza crescente in considerazione della composizione del debito

dei Paesi che devono ancora completare il percorso previsto dall'Iniziativa. A tale riguardo, va ricordato che il FMI, per poter fare la sua parte nella procedura HIPC, necessita delle cd. assicurazioni finanziarie (*financial assurances*), cioè dell'assicurazione che una parte significativa del debito verrà cancellata dai creditori. Il FMI potrebbe quindi trovarsi nella situazione di non poter agire, o di intervenire in ritardo, nei confronti di quei Paesi che hanno una quota rilevante di debito verso creditori che non vogliono concedere la loro quota di assistenza, con effetti negativi a cascata sul Club di Parigi.

Sebbene le cancellazioni del debito da parte dei creditori commerciali siano aumentate negli ultimi anni, le controversie tra Paesi debitori e creditori *holdout* continuano a rappresentare un problema per i Paesi post-HIPC, in particolare quelle intentate dai cd. *Vulture Funds*. Si tratta di quei creditori che intentano cause contro i Paesi HIPC per il recupero dei propri crediti e, in particolare, di fondi specializzati nell'acquisto di debiti in *default* ai fini dell'avvio di procedimenti legali (cd. *distressed debt fund* o *vulture fund*) per il recupero di somme notevolmente superiori. In virtù della pressione costante della Comunità internazionale (G8, Club di Parigi), negli ultimi anni si sono registrati notevoli progressi, dato che il numero delle azioni legali in corso si è ridotto, ma l'attenzione deve restare alta. Nel 1989, la BM ha istituito la *Debt Reduction Facility* (DRF) per aiutare i Paesi HIPC a estinguere il debito commerciale estero e fornire loro supporto nelle operazioni di *buyback* del debito, allo scopo di prevenire o porre fine alle liti intentate dai creditori commerciali verso tali Paesi<sup>16</sup>. Considerato che il 70% delle cause dei *vulture funds* sono intentate verso Paesi africani, nel 2008 anche l' AfDB ha lanciato l'*African Legal Support Facility* per fornire assistenza legale a tali Paesi. Il ricorso sempre più frequente alla DRF negli ultimi anni ha svolto un ruolo importante nel promuovere la partecipazione dei creditori commerciali all'HIPC e favorire una ripartizione più equa tra i creditori dell'onere della riduzione del debito.

---

<sup>16</sup> La DRF, alimentata con il reddito netto della BM e con contributi bilaterali, è intervenuta in 25 operazioni a favore di 22 Paesi IDA, trattando debiti per oltre 10 miliardi USD. Grazie all'intervento della *Debt Reduction Facility*, due cause intentate verso la Liberia sono state risolte nel 2011.

## IL CLUB DI PARIGI

Il Club di Parigi conta 20 Paesi membri permanenti (lo Stato di Israele si è aggiunto a giugno 2014,, che vantano di norma la maggior parte dei crediti nei confronti dei Paesi debitori e invita altri Paesi creditori a unirsi al negoziato quando questi rappresentano una quota significativa dei crediti verso il Paese debitore in corso di esame. A tale riguardo, in considerazione del ruolo che svolgono i flussi di finanziamento provenienti dai cd. *emerging lenders*, e principalmente da Cina, India e Brasile, l'attività di *outreach* del Club di Parigi ha assunto una notevole importanza e su di essa si concentreranno sempre di più gli impegni futuri del Club. Nel 2014 un passo significativo è stato compiuto verso la Cina, che sta prendendo parte alle riunioni del Club come partecipante *ad hoc*.

Il Club di Parigi, che opera dal 1956 e ha finora concluso 430 accordi con 90 Paesi, per un totale trattato di oltre 583 miliardi di dollari, non è un'istituzione internazionale, ma opera sulla base di alcuni principi e regole volti a garantire l'efficiente svolgimento dei negoziati e l'efficace attuazione degli accordi.

I principi fondamentali sui quali si basa l'attività del Club sono 6: il principio della decisione caso per caso, in base al quale il Club deve adattare il trattamento del debito alla situazione specifica di ciascun Paese debitore; il principio del consenso nelle decisioni, che comporta la necessità dell'unanimità delle decisioni; il principio della condizionalità, che lega gli accordi all'attuazione da parte del Paese debitore delle riforme concordate tra lo stesso e il FMI; il principio della solidarietà, che impegna i Paesi creditori ad agire come gruppo allorché trattano con un Paese debitore e a prestare attenzione alle conseguenze della gestione delle proprie esposizioni sulla situazione degli altri Paesi creditori; il principio della comparabilità del trattamento, per il quale il Paese debitore che ha concluso un accordo con il Club di Parigi non deve accettare da altri Paesi non membri condizioni di trattamento del debito meno favorevoli di quelle ottenute dai creditori del Club; il principio dello scambio di informazioni, in base al quale i membri del Club devono condividere

regolarmente le informazioni sulle proprie esposizioni verso i paesi debitori, con la garanzia della confidenzialità dei dati scambiati.

Il principio della comparabilità del trattamento è particolarmente rilevante, perché consente di assicurare l'efficacia del Club di Parigi come foro negoziale e di coordinamento a favore dei Paesi debitori in generale, e di quelli HIPC in particolare. Infatti, nelle intese sottoscritte tra i Paesi creditori e il Paese debitore è sempre presente la clausola di comparabilità del trattamento, che è stata recentemente rafforzata, con la quale il debitore si impegna a non concedere ad altri creditori condizioni migliori (ovvero con tempi di ripagamento ridotti o con 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 a condizioni generose quanto quelle concesse dal Club di Parigi.

- Il trattamento del debito dei Paesi non-HIPC: l'*Evian approach*

Al Club di Parigi vengono trattati non solo i Paesi HIPC, per i quali viene seguita la procedura descritta nel primo capitolo, ma anche i Paesi non-HIPC, ai quali viene applicato il cd. *Evian approach*, adottato nell'ottobre del 2003 al Vertice G8 di Evian.

In base a tale approccio, il gruppo dei Paesi non-HIPC viene distinto in due categorie: i Paesi con debito sostenibile ma con problemi di liquidità e i Paesi con debito insostenibile. Ai primi vengono concessi trattamenti del debito partendo dai termini esistenti (in particolare, termini classici<sup>17</sup> e di Houston<sup>18</sup>), adattandoli, se necessario, alla specifica situazione del Paese debitore. Ai secondi viene invece

<sup>17</sup> Il trattamento ai termini classici prevede che sia i crediti di aiuto che i crediti commerciali vengano ristrutturati a condizioni di mercato, con un profilo di rimborso definito caso per caso.

<sup>18</sup> Il trattamento ai termini di Houston, adottato dal Club di Parigi nel 1990, prevede per i crediti commerciali un periodo di rimborso di almeno 15 anni e per i crediti di aiuto un periodo di rimborso fino a 20 anni, con al massimo 10 anni di grazia. I crediti di aiuto vengono ristrutturati a tassi concessionali.

concesso un trattamento complessivo del debito che è disegnato sulla specifica situazione del Paese, strutturato in fasi e condizionato all'impegno del Paese debitore di non ricorrere ulteriormente al Club di Parigi, di rispettare gli accordi con il FMI e di negoziare con gli altri creditori termini comparabili a quelli concessi dal Club di Parigi.

Gli aspetti essenziali del nuovo approccio sono due: l'analisi di sostenibilità del debito e il *tailoring*. Il primo elemento, che rappresenta il punto di partenza del nuovo approccio, consiste nell'esame approfondito della situazione debitoria, presente e prospettica, del Paese debitore, al fine di identificare la presenza di una situazione di insostenibilità o di crisi di liquidità. Il secondo elemento, il *tailoring*, comporta che il trattamento del debito, ovvero le condizioni, le modalità e i termini della ristrutturazione che il Club di Parigi concorda con il Paese debitore, venga disegnato sulla situazione specifica di questo, così come essa emerge dall'analisi di sostenibilità.

Sinora, i casi in cui è stato applicato pienamente l'*Evian approach* sono 14: Kenya (accordo multilaterale del 15 gennaio 2004), Gabon (11 giugno 2004), Iraq (21 novembre 2004), Georgia (21 luglio 2004), Kirghizistan (11 marzo 2005), Grenada (12 giugno 2006), Nigeria (20 ottobre 2005), Repubblica Dominicana (21 ottobre 2005), Moldavia (12 maggio 2006), Grenada (12 giugno 2006), Gibuti (16 ottobre 2008), Seychelles (15 aprile 2009), Antigua e Barbuda (16 settembre 2010), Myanmar (25 gennaio 2013). A Iraq e Kirghizistan è stato accordato un trattamento complessivo e risolutivo del debito, che contempla anche una parziale cancellazione, al fine di ricondurre la posizione esterna del Paese su un sentiero sostenibile. Con la Nigeria è stato stipulato un accordo fortemente innovativo, che ha comportato il pagamento degli arretrati e l'utilizzo combinato di una tradizionale cancellazione con un *buyback* a sconto. La Moldavia, la Georgia, il Kenya e Gibuti hanno ottenuto trattamenti modellati ai termini di Houston. A Gabon, Grenada e Antigua e Barbuda è stato concesso un trattamento a partire dai termini classici. Le Seychelles, che non hanno mai beneficiato di trattamenti al Club, hanno ottenuto un trattamento particolarmente generoso in considerazione del livello di insostenibilità del debito e

degli effetti della crisi finanziaria. Anche il Myanmar, uscito di recente da un ventennio di dittatura militare che l'aveva isolato dalla Comunità internazionale, ha ottenuto un trattamento particolarmente favorevole, che prevede la cancellazione del 50% del debito e la ristrutturazione della parte rimanente.

Per le sue caratteristiche di flessibilità, l'*Evian approach* ha rappresentato il principale strumento a disposizione del Club per intervenire a sostegno di Paesi non-HIPC colpiti dalla crisi, come hanno dimostrato i casi delle Seychelles e di Antigua e Barbuda.

- La nuova immagine del Club di Parigi

Il Club di Parigi, dallo scorso anno, ha intrapreso delle iniziative per cercare di correggere la percezione che si è creata negli altri creditori sulla funzione di questo gruppo. Poiché nell'ultimo decennio il Club ha dedicato la maggior parte del proprio tempo alla conclusione degli accordi nell'ambito dell'HIPC, all'esterno viene visto come un forum di paesi ricchi, che concede solo misure di cancellazione del debito. Il Club sta quindi compiendo degli sforzi per far capire che l'HIPC è nata come iniziativa eccezionale, non destinata a diventare un meccanismo permanente, e che il Club non è dedicato solo alle cancellazioni del debito, ma è un forum che si occupa di assicurare un recupero ordinato e coordinato dei crediti sovrani. L'obiettivo è di favorire l'*outreach* verso i creditori emergenti e promuovere un maggiore coordinamento per il trattamento del debito sovrano.

## CAPITOLO II

### LA LEGGE 209/ 2000 E GLI ACCORDI BILATERALI DI CANCELLAZIONE

#### 2.1 LA LEGGE 209/ 2000

La Legge 209 del 25 luglio 2000 ha rappresentato una delle iniziative più avanzate sul debito a livello internazionale. Essa, infatti, oltre a costituire lo strumento operativo che ha consentito all'Italia di completare la partecipazione all'HIPC a livello bilaterale, autorizzando a monte tutte le cancellazioni attuate nell'ambito dell'Iniziativa, ha simboleggiato anche il ruolo di avanguardia svolto dal nostro Paese in tema di cancellazione del debito, poiché l'Italia è stato il primo Paese ad aver approvato una legge di cancellazione bilaterale in attuazione dell'HIPC rafforzata, andando anche oltre l'ambito di applicazione dell'Iniziativa stessa. La Legge 209 ha infatti ampliato la categoria dei beneficiari delle misure di cancellazione, che non si identificano solo con i Paesi HIPC, ma con tutti i Paesi eleggibili ai finanziamenti dell'IDA (*IDA-only*).<sup>19</sup> Inoltre, essa prevede modalità più vantaggiose per i Paesi HIPC beneficiari delle misure di cancellazione del debito, con procedure e tempi differenti rispetto a quelli concordati in sede multilaterale.

Come evidenziato nel primo comma dell'art. 1, la finalità della Legge 209/2000 è 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”, nonché di favorire e promuovere “misure destinate alla riduzione della povertà delle popolazioni di tali Paesi”.

La principale sede multilaterale in cui vengono raggiunte le intese per il trattamento del debito dei PVS è rappresentata dal Club di Parigi, la cui funzione è richiamata dal

<sup>19</sup> L'elenco dei Paesi HIPC, *IDA-only* e *IDA-blend* è contenuto nell'allegato n. 1.

decreto ministeriale di attuazione della Legge 209 (DM 185/2001). Il collegamento con quanto determinato in ambito internazionale, in particolare in seno al Club di Parigi, è fondamentale sotto il profilo politico, in quanto consente all'Italia di svolgere un'opera di stimolo nei confronti degli altri creditori.

Tra gli aspetti innovativi della Legge c'è anche la possibilità di procedere con misure di cancellazione dei crediti di aiuto a favore dei Paesi colpiti da catastrofi naturali e da gravi crisi umanitarie, senza condizioni e senza una previa cornice multilaterale (art. 5).

I crediti possono essere cancellati con tutte le modalità previste in ambito multilaterale, compresa la conversione in programmi di riduzione della povertà. Le condizioni e le modalità della cancellazione, nonché la possibilità di operazioni di conversione sono definite negli accordi bilaterali con i Paesi interessati.<sup>20</sup>

La cancellazione del debito proposta non è incondizionata. I Paesi che ottengono la cancellazione devono infatti impegnarsi a “rispettare i diritti umani e le libertà fondamentali, a rinunciare alla guerra come mezzo di risoluzione delle controversie e a perseguire il benessere e il pieno sviluppo sociale e umano, favorendo in particolare la riduzione della povertà” (art. 1, comma 2). Il DM 185/2001 ha stabilito i criteri di stipula degli accordi bilaterali di cancellazione da firmare al termine del negoziato multilaterale. Le condizioni degli accordi sono fissate in un modello standard, concordato con il Ministero degli Affari Esteri, allegato alla presente relazione (vedi All. 2).

La Legge prevede, infine, la possibilità di chiedere un parere alla Corte Internazionale di Giustizia sulla coerenza tra le regole internazionali che disciplinano il debito estero dei PVS e i principi generali dei diritti dell'uomo e dei popoli (art. 7).

---

<sup>20</sup> Il calcolo dei crediti vantati dall'Italia nei confronti dei Paesi HIPC è estremamente complesso, dovendosi tener conto di una serie di variabili, temporali e finanziarie, che si possono accertare matematicamente solo al momento in cui la cancellazione verrà legalmente concordata con l'accordo bilaterale, nonché da una serie di variabili che si inseriscono nei calcoli, come ad esempio il tasso degli interessi di ritardo.

Per la cancellazione bilaterale non è richiesta una copertura finanziaria, in quanto il provvedimento non comporta oneri aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato, ma soltanto mancati rientri negli anni futuri – che comunque difficilmente si verificherebbero, vista la situazione finanziaria della maggior parte dei PVS debitori. Per i crediti di aiuto, la relativa copertura è stata assicurata al momento della loro concessione mediante gli stanziamenti sul Fondo rotativo per la cooperazione allo sviluppo (art. 6 L. 49/1987), mentre, per quanto riguarda i crediti commerciali, si tratta di operazioni per le quali SACE ha già corrisposto i relativi indennizzi. La Ragioneria Generale dello Stato viene comunque informata con cadenza trimestrale sulle cancellazioni effettuate nei tre mesi precedenti e con cadenza annuale sulle cancellazioni che si prevede di effettuare in futuro.

## 2.2 I PAESI BENEFICIARI DELLE CANCELLAZIONI DELLA LEGGE 209/2000

I principali beneficiari della Legge sono, come già detto, i Paesi eleggibili all'HIPC Rafforzata.

Sebbene l'HIPC sia terminata il 31 dicembre 2006 (*sunset clause*), l'Italia, accogliendo l'invito delle IFI, ha deciso di applicare i benefici dell'Iniziativa anche ai Paesi che hanno fatto domanda dopo tale scadenza. A questi Paesi si riferisce 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% dei propri crediti nei confronti di questi Paesi, andando quindi oltre lo sforzo internazionale, nonché a farlo fin dal *decision point*, in deroga a quanto previsto dalle intese internazionali.

Gran parte dei Paesi beneficiari dell'HIPC sono Paesi IDA-*only*, appartengono cioè alla categoria dei Paesi eleggibili esclusivamente ai finanziamenti dell'*International Development Association* (IDA), lo sportello concessionale del Gruppo Banca

Mondiale (vedi nota 3). La Legge 209/2000, con riferimento specifico ai Paesi *IDA-only*, prevede al comma 2 dell'art. 1 che i crediti vantati dall'Italia 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 *IDA-only* che non sono eleggibili all'HIPC, in base ai dati OCSE di luglio 2014, sono 21 di cui 3 dell'Africa, 10 dell'Asia-Medio Oriente e 8 dell'Oceania. 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, laddove tale necessità emerga dalle relative analisi finanziarie effettuate dalle IFI. 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'HIPC rafforzata, mostri una situazione finanziaria più favorevole rispetto a un Paese *IDA-only* che per vari motivi non si era indebitato oltre la soglia dell'insostenibilità. Per tali Paesi trova applicazione in ambito Club di Parigi l'*Evian approach*, con un trattamento modellato sulle esigenze specifiche del Paese interessato (vedi box sul Club di Parigi nel capitolo primo). Per l'adozione di questo nuovo approccio è stato determinante l'impegno dell'Italia nel corso del negoziato in sede G7 nel 2003, che ha consentito di andare oltre le soglie di concessionalità previste fino a quel momento e di identificare un procedimento che mira a costruire il trattamento del debito sulle esigenze reali del Paese debitore (cd. *tailoring*).

La Legge 209/2000, infine, individua al comma 4 dell'art. 1 una categoria residuale di Paesi beneficiari, ovvero gli altri PVS diversi dagli HIPC e dagli *IDA-only*, che sono identificati nel DM 185/2001 (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 sono in numero variabile, si applicano unicamente i livelli e le condizioni concordate fra i Paesi creditori in sede multilaterale.