

Nel mese di agosto 2010 è stato firmato uno scambio di note verbali attraverso il quale è stato prorogato il termine di validità dell'Accordo al 10 aprile 2012.

Nel secondo semestre del 2010 si sono svolte due ulteriori missioni tecniche sullo stato di avanzamento dei progetti allocati e sulla relativa rendicontazione contabile, da cui risulta un leggero avanzamento sull'importo speso pari a circa USD 6.000.000 così ripartito:

	importo allocato (USD)	importo speso (USD)
a) Strade rurali	5.000.000	2.249.000
b) Settore sanitario	5.100.000	2.076.000
c) Patrimonio culturale	4.400.000	1.690.000
	-----	-----
	14.500.000	6.015.000

I contratti aggiudicati ammontano a circa 10,3 milioni USD. Risultano ancora carenti alcuni aspetti amministrativi legati alla presentazione di giustificativi di spesa e alla esibizione di alcuni contratti di appalto. Non appena ottenuta questa documentazione e ristabilite le condizioni di stabilità politica nel paese, si potrà riunire il Comitato Esecutivo locale al fine di procedere alla cancellazione dell'importo speso.

Nel periodo preso in considerazione dalla Relazione, non si sono avuti sviluppi a causa del blocco delle attività, dovuto della critica situazione politica del Paese .

CAPITOLO IV

LE INIZIATIVE INTERNAZIONALI PER IL MANTENIMENTO DELLA SOSTENIBILITÀ DEL DEBITO

4.1 L'IMPORTANZA DELLA SOSTENIBILITÀ DEL DEBITO PER I PAESI HIPC

La Comunità internazionale ha investito nella cancellazione del debito notevoli risorse, ma è consapevole che la sola remissione del debito non potrà garantire l'ingresso dei Paesi HIPC nel circolo virtuoso dello sviluppo e della riduzione della povertà. I Paesi beneficiari devono impegnarsi ad attuare riforme economico-finanziarie concordate con la Comunità internazionale e con la società civile, a gestire il “*borrowing*” in modo prudente e a utilizzare in maniera efficace le risorse, sia quelle liberate dalle cancellazioni del debito, sia quelle di nuova concessione. Tutto ciò è essenziale per il raggiungimento dell’obiettivo finale dello sviluppo economico e sociale di questi Paesi.

Con l’Iniziativa HIPC prima, e con la MDRI e la *2007 Initiative* poi, la Comunità internazionale ha compiuto lo sforzo più ampio mai realizzato in materia di debito, sia dal punto di vista dell’ammontare delle risorse coinvolte, sia per la profondità dell’intervento. Gli effetti estremamente positivi sugli indicatori del debito e della spesa sociale dei Paesi debitori testimoniano dell’efficacia dell’azione. Tuttavia, la sostenibilità di lungo termine del debito dei Paesi HIPC rimane un tema che richiede costante attenzione. La ragione è duplice: da un lato, nonostante i notevoli progressi in termini macroeconomici e di riforme realizzate, alcuni degli elementi di vulnerabilità delle economie dei Paesi HIPC sono ancora presenti; dall’altro lato, la profondità dell’azione internazionale ha creato spazio finanziario per nuovo indebitamento. Alcuni Paesi che hanno beneficiato dell’HIPC hanno di recente avuto accesso al mercato internazionale dei capitali con l’emissione di titoli di Stato

denominati in valuta estera (come il Ghana, il Gabon, l’Uganda, la Tanzania). Tuttavia, il bisogno di risorse potrebbe spingere i Paesi HIPC a contrarre nuovi prestiti in misura eccessiva rispetto alla capacità di indebitamento/servizio del debito, avviando un nuovo ciclo di *lend-and-forgive*, con effetti molto negativi sullo sviluppo di questi Paesi. In alcuni di questi Paesi, infatti, negli ultimi anni il rapporto debito/PIL ha iniziato a risalire. La consapevolezza di questa realtà ha indotto la Comunità internazionale ad adottare vari strumenti per aiutare i Paesi che hanno ottenuto misure di cancellazione a mantenere livelli di sostenibilità del debito nel tempo.

4.2 IL DEBT SUSTAINABILITY FRAMEWORK (DSF)

Il FMI e la BM hanno sviluppato nel 2005 il *Debt Sustainability Framework* (DSF), volto a definire un quadro di riferimento che aiuti i Paesi a basso reddito e i donatori a prendere decisioni di finanziamento dello sviluppo che siano coerenti con la sostenibilità del debito. Nell’ambito del DSF viene condotta regolarmente per ogni Paese la *Debt Sustainability Analysis* (DSA), per valutare l’evoluzione degli indicatori del debito, sia domestico sia estero, in valore attuale netto, ed evidenziare la vulnerabilità delle economie locali a shock esterni e interni. Lo scostamento tra gli indicatori del debito e le soglie stabilite dal FMI misurano il rischio di *default* dei Paesi, che sono classificati in quattro categorie: a) basso rischio (*low risk*) quando tutti gli indicatori sono stabilmente al di sotto delle soglie; b) rischio moderato (*moderate risk*) quando gli indicatori sono al di sotto delle soglie ma potrebbero superarle in caso di shock esterni o di modifiche alle politiche economiche; c) rischio elevato (*high risk*) quando uno o più indicatori sono al di sopra delle soglie; d) *in debt distress*, quando il Paese è in *default* o sperimenta difficoltà di pagamento. Tali categorie, nonché le altre informazioni quantitative e qualitative contenute nei DSF/DSA, rappresentano la guida per i termini e le condizioni finanziarie e per l’ammontare dei finanziamenti da concedere al Paese.

Un esempio di applicazione della DSF è costituito dal cd. *traffic light system* dell'IDA: i Paesi *low risk* sono denominati *green light countries* e ricevono prestiti a condizioni IDA; i Paesi *moderate risk* sono denominati *yellow light countries* e ricevono una combinazione di prestiti a condizioni IDA e doni; i Paesi *high risk* sono denominati *red light countries* e ricevono solo doni.

In base ai dati resi disponibili dalle IFI, la situazione debitoria dei 36 Paesi che hanno già raggiunto il *completion point* è decisamente migliore di quella degli altri Paesi HIPC e dei non HIPC, sia sotto il profilo quantitativo del rapporto tra valore attuale netto del debito e PIL, sia dal punto di vista della qualità delle politiche e delle istituzioni. Infatti, il 76% dei Paesi che hanno raggiunto il *completion point* è classificato a basso o medio rischio di *debt distress*, rispetto al 73% dei non-HIPC LICs.

Le proiezioni sulla sostenibilità del debito estero dei Paesi considerati sono state influenzate dalla crisi economico-finanziaria, in particolare dagli effetti negativi conseguenti alla riduzione della crescita, delle entrate fiscali, delle esportazioni, degli investimenti diretti e delle rimesse. Le analisi delle IFI indicano che la crisi ha avuto sicuramente effetti sulla vulnerabilità del debito, ma non ha provocato un peggioramento della sostenibilità dei Paesi che sono usciti dall'Iniziativa HIPC. Le riflessioni avviate nella Comunità internazionale, prevalentemente nel G20, sull'importanza di preservare la sostenibilità del debito dei Paesi a basso reddito, rafforzando gli strumenti a disposizione dei Paesi per migliorare la gestione del debito, le relative iniziative di assistenza tecnica e il miglioramento della politica di finanziamento a condizioni concesionali, hanno portato a rendere più flessibile il DSF, per tenere maggiore conto delle condizioni specifiche dei Paesi. A tal fine, lo strumento del DSF è stato rivisto, oltre che nel 2006, anche nel 2009 e nel 2011 per tener conto del nuovo scenario economico e finanziario internazionale.

Si segnala che a giugno 2015 è entrata in vigore la nuova *Debt Limit Policy* (DLP) del FMI. Si tratta di una *policy* che il FMI adotta nella formulazione dei suoi programmi e che si applica a tutti i Paesi, non solo quelli a basso reddito. La DLP era stata già rivista nel 2009 per renderla più flessibile e adattarla alle diverse situazioni,

in particolare a quelle dei Paesi a basso reddito, rafforzando il legame tra la DLP e la vulnerabilità della situazione debitoria dei Paesi. La nuova versione mira a rafforzare ulteriormente la sostenibilità del debito, assicurando allo stesso tempo adeguate fonti di finanziamento ai Paesi a sostegno della propria agenda di sviluppo. In particolare, è stato fissato un tetto unico per l'indebitamento dei Paesi, comprendente anche i prestiti concessionali, ma allo stesso tempo si intende preservare gli incentivi per la richiesta di finanziamenti a termini concessionali.

4.3 LA REVISIONE DELLE *FACILITIES* DEL FMI

Da segnalare, anche per i riflessi sul funzionamento dell'Iniziativa HIPC e sul tema del debito estero, il pacchetto di riforme e di iniziative avviato dalle IFI negli ultimi anni per sostenere i Paesi a basso reddito, particolarmente colpiti dalla crisi, come richiesto dal G8 e dal G20. In particolare, il FMI ha concretamente aumentato la propria assistenza concessionale a tali Paesi (3,8 miliardi di dollari nel 2009, più del doppio del 2008) e ha raddoppiato i limiti di accesso ai propri finanziamenti, mobilizzando risorse addizionali (17 miliardi entro il 2014, con l'aggiunta di 18 dei 250 miliardi dell'emissione di diritti speciali di prelievo). Ha inoltre introdotto un meccanismo per rendere permanente una maggiore concessionalità nei propri strumenti (fino al 2011, ha eliminato i pagamenti in conto interessi sui prestiti in essere) e ha adottato un approccio più flessibile nella strutturazione della condizionalità, modificando, a marzo 2009, le proprie *facilities*. In particolare:

- la *Extended Credit Facility* (ECF) ha sostituito la *Poverty Reduction and Growth Facility* (PRGF) per supportare, con un approccio più flessibile, i Paesi a basso reddito (*Low-Income Countries* – LICs) nel medio-lungo termine;
- la *Standby Credit Facility* (SCF) ha sostituito lo *Stand-by Agreement* per supportare i Paesi con problemi di pagamento nel breve termine;

- la *Rapid Credit Facility* (RCF) è un nuovo strumento a bassa condizionalità che servirà a garantire un rapido accesso alle risorse del Fondo ai Paesi che presentano urgenti problemi di liquidità.

Nel 2010, a seguito del terremoto che aveva colpito Haiti, il FMI ha istituito il *Post - Catastrophe Debt Relief Trust Fund*, allo scopo di garantire, in via eccezionale, *debt relief* a quei Paesi poveri che sono vittime di catastrofi naturali, per aiutarli a far fronte a problemi di liquidità.

A febbraio 2015, a seguito della catastrofica diffusione del virus Ebola in alcuni Paesi africani, il FMI ha trasformato il *Post - Catastrophe Debt Relief Trust Fund* nel *Catastrophe Containment and Relief Trust*. Questo strumento amplia le situazioni oggetto di intervento di assistenza del FMI, includendo anche le epidemie a rapida diffusione. Con il nuovo Trust, il FMI rinuncia ai pagamenti dovuti dai Paesi eleggibili nei suoi confronti nei due anni successivi al verificarsi dell'evento catastrofico, alleggerendo in tal modo il loro servizio del debito e liberando risorse necessarie a far fronte alle nuove esigenze finanziarie. La cancellazione dello stock del debito è prevista solo nei casi in cui l'evento abbia creato squilibri duraturi nella bilancia dei pagamenti.

4.4 L'INIZIATIVA MDRI

Tra gli strumenti volti a incentivare i Paesi che hanno ottenuto misure di *debt relief* a mantenere la sostenibilità del loro livello del debito è da annoverare la *Multilateral Debt Relief Initiative* (MDRI), citata nel capitolo primo come contributo aggiuntivo del FMI, dell'IDA e dell'*African Development Bank* (AfDB) alla cancellazione del debito. Questa iniziativa è stata adottata dal FMI e dall'IDA a fine 2005, su invito dei Paesi G8 al Vertice di giugno 2005, che avevano chiesto alle suddette Istituzioni Multilaterali di cancellare il 100% dei debiti ai Paesi che avevano raggiunto, o che avrebbero raggiunto, il *completion point* dell'HIPC.

Il *Board* del FMI, tuttavia, in attuazione del principio di uniformità di trattamento dei Paesi membri, aveva adattato la proposta del G8, stabilendo che tutti i Paesi del FMI, sia HIPC che non HIPC, con un reddito pro-capite annuo non superiore a 380 USD, potevano partecipare all'MDRI. Gli altri paesi HIPC con un reddito pro-capite annuo superiore a tale soglia avrebbero beneficiato della MDRI attraverso un pool di risorse gestite dal FMI, ma fornite dai singoli Paesi.

A inizio 2006 il FMI rese operativo il suo impegno, concedendo la riduzione del debito nell'ambito del MDRI – pari a 3,4 miliardi USD – a un gruppo iniziale di 19 Paesi. Si stima che il totale della riduzione del debito concesso dal FMI attraverso questa iniziativa sarà superiore a 5 miliardi di dollari.

A marzo 2006, i donatori concordarono un pacchetto di finanziamenti per la MDRI, impegnandosi a fornire contributi aggiuntivi nel corso del tempo per assicurare risorse fresche per la riduzione della povertà.

Per beneficiare della MDRI, i Paesi che hanno già raggiunto il *completion point* nell'ambito dell'HIPC devono dimostrare di aver adottato solide politiche e standard soddisfacenti di *governance*. Di fatto, un Paese che ha già raggiunto il *completion point* può qualificarsi alla MDRI se dal quel momento non è peggiorata la sua performance economica in 3 settori chiave: 1) performance macroeconomica; 2) attuazione della strategia di riduzione della povertà; 3) sistema di gestione delle spese pubbliche.

Gli altri Paesi che non hanno ancora raggiunto il *completion point* si qualificheranno per l'MDRI automaticamente, allorché arriveranno alla fase finale dell'Iniziativa HIPC.

Per assicurare che la MDRI raggiunga i suoi obiettivi, ogni anno il FMI presenta un rapporto sullo stato di attuazione congiuntamente al Rapporto HIPC.

4.5 L'INIZIATIVA SUL *SUSTAINABLE LENDING* NELL'*EXPORT CREDIT*

Nel 2008 i Paesi OCSE, nell'ambito del Gruppo Export Credit, hanno adottato, su iniziativa dell'Italia e del Regno Unito, le Linee guida sul debito sostenibile, allo scopo di non vanificare gli sforzi fatti dal FMI, dalla BM e dalla Comunità internazionale per aiutare i PVS più poveri ad alleggerire il loro debito, in particolare attraverso l'Iniziativa HIPC, ed evitare una nuova ricostituzione delle loro esposizioni debitorie. Destinatarie delle Linee guida sono le Agenzie di Credito all'Esportazione (*Export Credit Agencies - ECA*) che intendono concedere crediti commerciali (l'accordo non riguarda infatti i crediti d'aiuto) a soggetti pubblici nei Paesi a basso reddito che hanno problemi con la gestione del debito. Le ECA, nello svolgimento della loro attività, si impegnano a rispettare i limiti concordati da questi Paesi con il FMI e la BM, tenendo conto dell'ultima DSA (*Debt Sustainability Analysis*) effettuata congiuntamente dal FMI e dalla BM.

Per le transazioni più importanti, con un periodo di rimborso non inferiore a 2 anni, le ECA dovranno verificare con le autorità del Paese interessato che la transazione sia in linea con i piani di sviluppo e di indebitamento del paese.

La lista dei paesi soggetti alle Linee Guida del *Sustainable Lending* viene aggiornata ogni mese dall'OCSE.

ALLEGATO 1

I PAESI DEBITORI OGGETTO DELLA LEGGE 209/2000

Paesi HIPC**Africa (33 Paesi)**

Benin	Mauritania
Burkina Faso	Mozambico
Burundi	Niger
Camerun	Repubblica Centroafricana
Ciad	Repubblica del Congo
Comore	Repubblica Democratica del Congo
Costa d'Avorio	Ruanda
Eritrea	Sierra Leone
Etiopia	Sao Tomé e Principe
Gambia	Senegal
Ghana	Somalia
Guinea Bissau	Sudan e Sud Sudan
Guinea Conakry	Tanzania
Liberia	Togo
Madagascar	Uganda
Malawi	Zambia
Mali	

America Latina (5 Paesi)

Bolivia
Guyana
Haiti
Honduras
Nicaragua

Asia (1 Paese)

Afghanistan

Paesi *IDA-only* non HIPC

(dati Banca Mondiale settembre 2015)

Africa Sub-Saharan

Kenya
Lesotho
Mauritania
Sao Tomè e Principe

Asia orientale e Pacifico

Cambogia
Kiribati
Laos
Isole Marshall
Micronesia
Myanmar
Samoa
Isole Salomone
Tonga
Tuvalu
Vanuatu

Medioriente e Africa del Nord

Gibuti
Yemen

Asia meridionale

Bangladesh
Bhutan
Maldivi
Nepal

Europa e Asia Centrale

Kirghizistan
Kosovo
Tagikistan

Paesi *IDA-blend*

(dati Banca Mondiale settembre 2015)

Africa Sub-Sahariana

Capo Verde
Camerun
Repubblica Dem. del Congo
Nigeria
Zimbabwe

Asia meridionale

Pakistan
Sri Lanka

Asia orientale e Pacifico

Mongolia
Timor Est
Papua Nuova Guinea
Vietnam

Europa e Asia Centrale

Moldavia
Uzbekistan

America Latina

Dominica
Grenada
Santa Lucia
St. Vincent and Grenadines

ALLEGATO 2

**SCHEMA DI ACCORDO BILATERALE DI
CANCELLAZIONE**

**PROGETTO DI ACCORDO BILATERALE DI CANCELLAZIONE
DEBITORIA, PARZIALE O TOTALE, AI SENSI DELLA LEGGE
209/00 E DEL SUO REGOLAMENTO ATTUATIVO**

AGREEMENT BETWEEN THE GOVERNMENT OF THE ITALIAN REPUBLIC
AND THE GOVERNMENT OF ... ON THE CANCELLATION OF THE DEBT
OF ...

The Government of the Italian Republic and the Government of ..., in the spirit of friendship and economic co-operation existing between the two countries and on the basis of the Agreed Minute on the consolidation of the debt of ..., signed in Paris on ... by the countries taking part in the Paris Club meeting, agree as follows:

ARTICLE I - III

*[TESTO FINANZIARIO DELL'ACCORDO, A CURA DI SACE
E/O ARTIGIANCASSA, PREVIA INTESA CON IL MINISTERO
DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE. IN TALE TESTO
VERRÀ INCLUSA L'EVENTUALE CLAUSOLA DI "DEBT
SWAP"]*

ARTICLE IV

1. In order to obtain the above mentioned debt cancellation(s) the Government of XXX continues to commit itself to:

- a) respect human rights and fundamental freedoms and refrain from the use of force as a mean of settlement of international disputes;
- b) pursue sustainable development within the context of a national poverty reduction strategy, designed in consultation with the domestic civil society and international partners;
- c) assign to the national budget resources for military purposes not exceeding the legitimate needs of security and defence of the country.

2. The Government of XXX commits itself to submit to the Ministry for Foreign Affairs of the Italian Republic, within three months from the signature of the present Agreement, the project for the allocation of the funds (including sectorial investment programmes) released by debt cancellation, in accordance with the national poverty reduction strategy. The project will have to be approved through diplomatic channels.

ARTICLE V

The infringement of the commitments set forth in Article IV will be verified on the basis of:

- a) deliberations of International Organizations (in particular of the United Nations system), of the European Union and of the International Financial Institutions;
- b) assessments of the congruity of military expenses;

- c) official progress reports on the implementation of the project (including sectorial investment programmes) mentioned above in Article IV, paragraph 2.

ARTICLE VI

1. Should the verifications set forth in Article V indicate that the Government of XXX does not fulfil one or more of the commitments set forth in Article IV, the Government of the Italian Republic will request the Government of XXX to start bilateral consultations.

Per gli Stati parte all'Accordo di Cotonou il testo proseguirà con questa frase: These consultations may be replaced, at the request of the Government of the Italian Republic and if applicable, by those set forth in Article 96 of the Cotonou Agreement between the members of the ACP group of States and the European Community and its member States.

Per gli Stati non parte all'Accordo di Cotonou il testo proseguirà con questa frase: These consultations may be replaced, at the request of the Government of the Italian Republic, by those set forth in the relevant provisions of internationally accepted multilateral mechanisms.

Should the Government of XXX not answer, within two months, to the request of consultations, or should such consultations be not satisfactory in relation to serious infringement of the commitments set forth in Article IV, the Government of the Italian Republic can decide the suspension of the present Agreement. Pending the suspension the Government of XXX will be responsible for all payments of the maturities previously scheduled and due after the above mentioned decision.

2. Once the conditions set forth in Article IV are deemed re-established, according to the verifications of Article V, the Government of the Italian Republic will consider lifting the suspension.

3. If, after a congruous period of time, the conditions set forth in Article IV are deemed not to have been re-established according to the verifications of Article V, the Government of the Italian Republic will denounce the present Agreement and the denunciation will be effective thirty days after the notification to the other Party.