

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 dovrà informare periodicamente i rispettivi Consigli di Amministrazione sullo stato di avanzamento dell'HIPC Paese per Paese.

La partecipazione di BM-IDA, FMI e 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'Iniziativa HIPC¹³. A essa si è aggiunta l'analoga *2007 Initiative* della Banca Interamericana di Sviluppo. I costi della MDRI per i quattro creditori multilaterali sono stimati in 41,6 miliardi USD in valore attuale netto 201, di cui 41,3 miliardi già concessi ai Paesi che hanno raggiunto il *completion point*. Del costo totale, 28,1 miliardi USD (circa il 68% del totale) sono di pertinenza dell'IDA, 3,7 miliardi (pari al 9%) del FMI, 5,8 miliardi (14%) dell'AfDB e 3,7 miliardi (9%) della Banca Interamericana di Sviluppo.

Oltre alle IFI, molti piccoli creditori multilaterali si sono impegnati a concedere misure di alleggerimento del debito al raggiungimento del *completion point*, per un equivalente di circa 5,3 miliardi, ma 8 di essi, che rappresentano il 6% del costo a carico di questa categoria di creditori, non hanno ancora comunicato l'intenzione di cancellare il debito nell'ambito dell'HIPC¹⁴.

I Paesi creditori non membri del Club di Parigi, ai quali spetta una quota di cancellazione del debito pari a 9,7 miliardi USD in valore attuale netto 2014, di cui 4,9 verso i Paesi che hanno già raggiunto il *completion point*, , hanno dato attuazione solo in parte agli impegni assunti: sebbene la loro partecipazione sia migliorata negli ultimi anni, a fine 2014 meno del 50% di cancellazione è stata effettivamente concessa. Dei 55 creditori appartenenti a questa categoria, soltanto 19 creditori hanno

¹³ - Il FMI ha garantito la cancellazione totale anche ai Paesi non-HIPC con reddito pro-capite annuo inferiore alla soglia di 380 dollari, cioè alla Cambogia e al Tagikistan, per assicurare uniformità di trattamento nell'utilizzo delle risorse.

¹⁴ *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 Development des Etats des Grand Lacs* (BDEGL), *Conseil de l'Entente* (FEGECE), *Fondo Centroamericano de Estabilizacion Monetaria* (FOCEM), *Islamic Solidarity Fund for Development* (IFSID), *Banque de Développement des Etats de l'Afrique Centrale* (BDEAC).

concesso più dell'80% dello sforzo atteso. 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 condizioni non meno favorevoli di quelle concesse 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, a differenza dell'Italia, non cancellano il 100% dei propri crediti.

Per quanto riguarda, infine, i creditori commerciali, che detengono il 6% dei crediti, pari a circa 4,7 miliardi USD in termini di valore attuale netto 2014, 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 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, poiché 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, attraverso risorse a dono, a estinguere il debito commerciale estero tramite operazioni di *buyback* con un forte tasso di sconto, e per fornire assistenza tecnica a tali Paesi per prevenire o porre fine alle liti intentate dai creditori commerciali¹⁵. Siccome la maggior parte 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.

¹⁵ 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 commerciali per circa 10,3 miliardi USD, oltre a circa 3,5 miliardi USD di tassi di interesse e penalità ad essi collegati. La DRF ha in particolare fornito sostegno e assistenza tecnica a 18 Paesi HIPC.

Il Club di Parigi

Il Club di Parigi conta 22 Paesi membri permanenti (nel 2016 sono entrati a farne parte anche la Corea e il Brasile), che vantano di norma la maggior parte dei crediti nei confronti dei Paesi debitori e che si coordinano tra di loro per trovare soluzioni comuni ai problemi di pagamento sperimentati verso alcuni Paesi debitori.

Il Club invita a partecipare ai negoziati sul debito anche altri Paesi creditori, quando essi rappresentano una quota significativa dei crediti verso il Paese debitore. A tale riguardo, in considerazione del ruolo che svolgono i flussi di finanziamento provenienti dai cd. *emerging lenders*, e principalmente da Cina, India e Paesi del Golfo, l'attività di *outreach* del Club di Parigi ha assunto una notevole importanza e ha portato a dei risultati significativi. Dal 2014, infatti, anche la Cina e il Sudafrica hanno iniziato a prendere regolarmente parte alle discussioni del Club su specifici temi o Paesi in qualità di Partecipanti *ad hoc*. Nel 2016 il Brasile e la Corea, che da anni prendevano parte alle riunioni del Club come Partecipanti *ad hoc*, sono diventati membri permanenti, dopo la verifica del possesso dei necessari requisiti.

Nel 2014, inoltre, il Club ha istituito il Paris Forum, un evento che si tiene due volte all'anno, aperto alla partecipazione dei Paesi creditori e dei Paesi debitori per discutere dei temi più attuali legati al debito sovrano, che rappresenta anch'esso un'occasione per far conoscere le attività del Club di Parigi e fare *outreach*.

Il Club di Parigi, che opera dal 1956 e ha finora concluso 433 accordi con 90 Paesi, per un totale trattato di circa 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 sei: 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 quando 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 reciproco di informazioni, che è stato aggiunto più di recente.

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, 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 sono 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 conformità 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 sono concessi trattamenti del debito partendo dai termini esistenti (in particolare, termini classici¹⁶ e di Houston¹⁷), adattandoli, se necessario, alla specifica situazione del Paese debitore. Ai secondi viene, invece, 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, cioè 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.

¹⁶ 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.

¹⁷ 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.

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 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, di Antigua e Barbuda e di Grenada.

CAPITOLO II

LA LEGGE 209/ 2000 E GLI ACCORDI BILATERALI DI CANCELLAZIONE

2.1 LA LEGGE 209/ 2000

La Legge n. 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'Iniziativa HIPC a livello bilaterale, autorizzando a monte tutte le cancellazioni attuate nell'ambito dell'HIPC, 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'HIPC 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*).¹⁸ 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 dal primo comma dell'art. 1, la finalità della Legge 209 è quella 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 sul trattamento del debito dei Paesi in via di sviluppo (PVS) è rappresentata dal Club di Parigi, la cui funzione è richiamata dal decreto ministeriale di attuazione della Legge 209 (DM 185/2001). Tra gli aspetti innovativi della Legge c'è anche la possibilità di procedere

¹⁸ L'elenco aggiornato dei Paesi HIPC, *IDA-only* e *IDA-blend* è contenuto nell'allegato n. 1.

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.¹⁹

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 nel 2001 tra il Ministero degli Affari Esteri e il Ministero dell'Economia e delle Finanze, allegato alla presente relazione (v. allegato n. 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).

Per quanto concerne l'impatto finanziario delle cancellazioni sul bilancio dello Stato italiano, per la cancellazione bilaterale non è richiesta una copertura finanziaria, in quanto il provvedimento non comporta oneri aggiuntivi per il bilancio statale, ma soltanto mancati rientri negli anni futuri – un'ipotesi comunque teorica, vista la situazione finanziaria dei Paesi debitori. In particolare, per i crediti di aiuto, la relativa copertura è stata assicurata al momento della loro concessione mediante gli

¹⁹ Il calcolo dei crediti vantati dall'Italia nei confronti dei Paesi HIPC è molto 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.

stanziamenti sul Fondo rotativo per la cooperazione allo sviluppo ex art. 26 della legge 24 maggio 1977, n. 227 (disciplinato dall'art. 8 della Legge 125/2014, che ha sostituito la L. 49/1987),²⁰ mentre, per quanto riguarda i crediti commerciali, si tratta di operazioni per le quali la SACE ha già corrisposto i relativi indennizzi e che godono della controgaranzia sovrana. La Ragioneria Generale dello Stato viene informata con cadenza trimestrale sulle cancellazioni effettuate nei tre mesi precedenti alla comunicazione e con cadenza annuale sulle cancellazioni che si prevede di effettuare nell'anno in corso e nel triennio successivo.

2.2 I PAESI BENEFICIARI DELLE CANCELLAZIONI DELLA LEGGE 209/2000

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

Sebbene l'Iniziativa HIPC sia terminata il 31 dicembre 2006 (*sunset clause*), l'Italia, accogliendo l'invito delle IFI, ha deciso di applicare i benefici HIPC anche ai Paesi che hanno fatto domanda dopo tale scadenza. A questi Paesi si riferisce il comma 3 dell'art. 1, 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 cancellarli sin 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

²⁰ La Legge 49 del 1987 è stata abrogata dalla Legge 11 agosto 2014, n. 125, intitolata "Disciplina generale sulla cooperazione allo sviluppo", che ha riformato l'architettura della cooperazione allo sviluppo dell'Italia. La Legge 2014 ha affidato la gestione del Fondo rotativo per la cooperazione allo sviluppo alla Cassa Depositi e Prestiti. In precedenza il gestore era selezionato dal MEF tra gli istituti bancari e finanziari mediante gara d'appalto.

Mondiale. La Legge 209/2000 rivolge una particolare attenzione a tutto il gruppo degli *IDA-only*, prevedendo al secondo comma 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.

Nella categoria dei PVS rientrano anche i Paesi cosiddetti *IDA-blend*, così definiti in quanto possono beneficiare sia dei fondi dell'IDA sia dei prestiti dell'IBRD (*International Bank for Reconstruction and Development*). I Paesi rientranti nella categoria *IDA-only* e i Paesi *IDA-blend*, secondo la classificazione della Banca Mondiale alla data di settembre 2017, sono riportati nell'Allegato I della presente Relazione.

La Legge 209, infine, individua al quarto comma 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 si applicano unicamente i livelli e le condizioni concordate fra i Paesi creditori in sede multilaterale.

2.3 LE CANCELLAZIONI BILATERALI IN ATTUAZIONE DELLE FASI DELL'HIPC

Dopo la riconciliazione delle liste debitorie e la firma delle Intese multilaterali (*Agreed Minutes*), l'Italia procede alla stipula e alla sottoscrizione degli accordi bilaterali di cancellazione tramite le Ambasciate oppure direttamente a Roma, in occasione di visite di Stato delle autorità dei Paesi interessati. Come già rilevato, in virtù della Legge 209/2000, fin dal *decision point*, l'Italia cancella il 100% degli arretrati, degli interessi di ritardo e delle scadenze considerate nel periodo; non applica, inoltre, la *cut-off date* (cod) del Club di Parigi, che per questi Paesi di solito risale 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), consentendo, in tal modo, la cancellazione di un ammontare più elevato di debito. Con questo

approccio, lo sforzo italiano va oltre quanto fatto da altri Paesi, sia per quanto riguarda la percentuale di cancellazione, sia per quanto riguarda la categoria di crediti oggetto di trattamento sotto il profilo temporale.

Nella fase di *interim*, cioè dopo il raggiungimento del *decision point*, ma prima del *completion point*, si procede alla firma degli accordi interinali di cancellazione, che consistono nella rinuncia alle scadenze dovute nel cd. periodo di consolidamento (*consolidation period*), cioè alle annualità indicate nell'accordo, senza però cancellare lo stock del debito. Si parla, in tal caso, di cancellazione di flusso (*flow treatment*). I Paesi giunti al *decision point*, anche in assenza della formale firma dell'accordo bilaterale (il quale fisserà, oltre ai requisiti generali indicati dalla legge, anche il quadro delle condizioni finanziarie da applicare al caso specifico), sono autorizzati a sospendere completamente il servizio del debito nei confronti dell'Italia, a partire dal momento in cui il FMI e l'IDA li dichiarano eleggibili all'HIPC, in modo da poter usufruire da subito del più ampio beneficio legato alla cancellazione.

Solo dopo il raggiungimento del *completion point* viene cancellato l'intero stock del debito, che comprende gli arretrati, le scadenze future e gli interessi di ritardo. Tuttavia, in diverse situazioni, quando la data del *completion point* non era distante da quella del *decision point*, l'Italia ha adottato la linea di firmare direttamente l'accordo finale, senza richiedere il pagamento delle scadenze comprese tra il *decision* e il *completion point*.

Per quanto riguarda, invece, i Paesi IDA-only non-HIPC, ogni cancellazione deve essere necessariamente preceduta da un accordo multilaterale raggiunto al Club di Parigi, in virtù del principio di solidarietà, tranne le ipotesi legate a calamità naturali o a gravi crisi umanitarie o ad altre iniziative internazionali, previste dall'art. 5 della Legge 209.

2.4 LO STATO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE 209/2000

a) Paesi HIPC

Nel periodo luglio 2016 - giugno 2017, le Amministrazioni responsabili (Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale e Ministero dell'Economia e delle Finanze) hanno continuato ad assicurare la partecipazione ai negoziati multilaterali (specificamente in sede di Club di Parigi) e bilaterali con i Paesi in via di sviluppo (PVS) interessati, per l'attuazione dell'Iniziativa HIPC rafforzata e delle altre intese multilaterali sul debito, secondo le modalità dettate dalla Legge 209 e dalle sue disposizioni attuative.

Il più importante caso di trattamento del debito nel periodo in questione ha riguardato Cuba (Paese DAC a medio reddito). In attuazione dell'Intesa multilaterale conclusa il 12 dicembre 2015 fra Cuba e i 14 Paesi creditori membri del Gruppo dei Creditori di Cuba (sottogruppo del Club di Parigi, cui non partecipano gli USA), sono stati firmati il 12 luglio 2016 a L'Avana gli Accordi bilaterali sul trattamento del debito di Cuba. Tali Accordi comportano per l'Italia, quarto creditore di Cuba, con uno stock di debito di circa 460 milioni di Euro (di cui 441 milioni vantati da SACE e circa 19 milioni in crediti di aiuto), la cancellazione progressiva di tutti gli interessi di ritardo (circa 228,4 milioni sui crediti commerciali e 5,77 milioni sul credito di aiuto) e la ristrutturazione degli arretrati (circa 213 milioni in crediti commerciali e 13,37 milioni in crediti di aiuto). Quale sforzo bilaterale aggiuntivo, l'Italia ha confermato l'accordo di conversione della totalità degli arretrati del credito di aiuto (che era già stato programmato prima dell'accordo multilaterale di Parigi) e ha concluso altresì un accordo di conversione parziale dei crediti commerciali detenuti da SACE, per l'ammontare di circa 88,6 milioni di euro. Il pagamento del restante debito commerciale detenuto da SACE (circa 124,2 milioni di euro) sarà rimborsato in quote annuali fino al 2033. Nell'ambito dell'implementazione degli Accordi bilaterali, si è tenuta a L'Avana, il 26 maggio 2017, la prima riunione dei due Comitati bi-nazionali preposti all'attuazione e al monitoraggio dei meccanismi di conversione del debito e all'approvazione dei progetti che verranno finanziati dai due fondi di controvalore costituiti per dare esecuzione ai rispettivi accordi di conversione.

Per quanto riguarda i Paesi HIPC, è tuttora in corso di definizione l'Accordo bilaterale attuativo dell'Intesa multilaterale raggiunta il 24 giugno 2015 al Club di Parigi con il Ciad, in attuazione dell'Iniziativa HIPC. In questo Accordo è prevista da parte italiana la cancellazione dell'intero debito in essere, per un ammontare pari a circa 2,49 milioni di Euro, relativi a crediti commerciali.

Complessivamente, a partire dall'approvazione della Legge 209, l'Italia ha cancellato debiti per 4.137,12 milioni di Euro circa in favore dei Paesi HIPC, a fronte di un impegno (calcolato nel 2000) dell'ordine di 4,78 miliardi di Euro circa al completamento dell'Iniziativa. Lo stato di attuazione della Legge 209, per quanto riguarda la cancellazione debitoria ai Paesi HIPC, risulta pertanto pervenuto all'86% circa.

A titolo riepilogativo, nel periodo di vigenza della Legge 209, l'Italia ha sottoscritto 59 Intese multilaterali al Club di Parigi con i Paesi più poveri e indebitati nell'ambito dell'Iniziativa HIPC rafforzata, di cui 32 di *interim relief*, 27 di cancellazione finale e 10 a condizioni pre-HIPC.²¹

In attuazione delle Intese multilaterali sottoscritte al Club di Parigi, nello stesso arco temporale, l'Italia ha firmato 60 Accordi bilaterali con Paesi HIPC, di cui:

- 29 Accordi bilaterali di interim debt relief: Guinea Conakry (22 ottobre 2001), Tanzania (10 gennaio 2002), Malawi (17 giugno 2002- in questo caso trattasi per l'Italia di cancellazione finale in quanto tutte le scadenze cadono nel periodo interinale), Ciad (23 settembre 2002), Benin (8 ottobre 2002), Camerun (23 ottobre 2002), Mali (23 ottobre 2002), Mauritania (24 ottobre 2002), Burkina Faso (12 novembre 2002), Senegal (25 novembre 2002), Ghana (12 dicembre 2002), Sierra Leone (11 marzo 2003), Etiopia (21 marzo 2003), Guinea Bissau (21 marzo 2003), Nicaragua (21 ottobre 2003), Zambia (22 dicembre 2003), Madagascar (8 gennaio 2004), Ghana (15 marzo 2004), Repubblica Democratica del Congo (26 ottobre

²¹ Il Club di Parigi può concedere ai Paesi che devono ancora raggiungere il "decision point" un trattamento anticipato che fornisca loro il respiro finanziario necessario sulla base delle analisi di bilancia dei pagamenti effettuate dal FMI fino alla dichiarazione di eleggibilità all'Iniziativa HIPC rafforzata. Questi accordi sono stipulati di norma ai cd. "termini di Napoli", che prevedono una cancellazione del 67% dei crediti commerciali e il riscadenzamento dei crediti di aiuto in 40 anni, con 16 di grazia.

2004), Honduras (18 marzo 2005), Repubblica del Congo (14 settembre 2006), Haiti (5 luglio 2007), Repubblica Centrafricana (14 aprile 2008), Guinea Conakry (23 aprile 2008), Repubblica del Congo (11 dicembre 2008), Liberia (4 febbraio 2009), Costa D’Avorio (19 novembre 2009), Togo (3 febbraio 2010) e Comore (20 ottobre 2011).

- 25 Accordi bilaterali di cancellazione finale: Uganda (17 aprile 2002), Bolivia (3 giugno 2002), Mozambico (11 giugno 2002), Tanzania (18 ottobre 2002), Mauritania (24 ottobre 2002), Burkina Faso (11 marzo 2003), Mali (4 settembre 2003), Benin (19 marzo 2004), Etiopia (3 gennaio 2005), Nicaragua (27 gennaio 2005), Senegal (4 maggio 2005), Ghana (1° giugno 2005), Madagascar (22 novembre 2005), Zambia (16 febbraio 2006), Honduras (29 giugno 2006), Camerun (30 novembre 2006), Sierra Leone (19 aprile 2007), Repubblica Centrafricana (10 marzo 2010), Haiti (11 maggio 2010), Congo (2 luglio 2010), Repubblica Democratica del Congo (31 maggio 2011), Togo (17 giugno 2011); Costa d’Avorio (30 ottobre 2012); Guinea Conakry (18 gennaio 2016); Guinea Bissau (19 gennaio 2016).

- 8 Accordi bilaterali pre-HIPC: Sierra Leone (22 marzo 2002), Etiopia (5 giugno 2002), Ghana (27 giugno 2002), Repubblica Democratica del Congo (25 aprile 2003), Costa D’Avorio (5 gennaio 2004), Burundi (29 ottobre 2004), Repubblica del Congo (8 luglio 2005), Repubblica Centrafricana (30 gennaio 2008).

Con Mauritania, Mali e Burundi l’Italia non ha firmato le Intese multilaterali, ma ha cancellato direttamente i crediti vantati verso questi Paesi, poiché, essendo al di sotto della soglia limite di 500.000 Diritti Speciali di Prelievo (DSR) stabilita dal Club di Parigi, rientravano nella categoria del “*de minimis*”. Tali crediti, per la relativa esiguità dell’importo, non rientrano infatti nella ristrutturazione e dovrebbero essere pagati alla scadenza, ma l’Italia, andando oltre quanto stabilito dall’Iniziativa HIPC rafforzata, cancella anche tali i crediti (v. oltre).

Inoltre, sulla base della decisione assunta in ambito Unione Europea nel novembre 2005, l’Italia, insieme ai Paesi Europei interessati, ha deciso di cancellare ai Paesi HIPC che hanno raggiunto il *completion point* la propria quota dei crediti cd. “IDA

administered EEC Special Action Credits”. Si tratta dei crediti derivanti dall’accordo firmato il 2 maggio 1978 tra i nove Paesi membri dell’allora CEE e l’IDA, con il quale a quest’ultima fu affidata la gestione di un fondo per concedere prestiti, alle condizioni proprie dell’IDA, ai Paesi a basso reddito. Nel 2005 fu cancellato il 100% dei crediti UE-IDA nei confronti dei 14 Paesi che avevano ricevuto tali finanziamenti e che avevano raggiunto il *completion point* (Benin, Burkina Faso, Etiopia, Ghana, Guyana, Madagascar, Mali, Mauritania, Niger, Ruanda, Senegal, Tanzania, Uganda e Zambia), per un totale di 2,8 milioni di Euro. Successivamente sono stati cancellati i crediti verso Malawi (0,20 milioni), Sierra Leone (0,07 milioni), Gambia (0,04 milioni), Repubblica Centrafricana (0,01 milioni), Burundi (0,03 milioni), Haiti (0,147 milioni), Repubblica del Congo (0,1 milioni), Togo (0,154 milioni), Liberia (0,044 milioni), Repubblica Democratica del Congo (0,337 milioni), Guinea Bissau (0,02 milioni), Guinea Conakry (0,10 milioni) e le Comore (0,02), per un totale complessivo di 4,24 milioni di Euro.

b) Paesi non-HIPC

Nel periodo di vigenza della Legge 209 sono stati inoltre firmati Accordi bilaterali di cancellazione parziale del debito anche con Paesi non-HIPC: con l’Iraq (2.046,14 milioni di Euro), con la Nigeria (872,30 milioni di Euro), con la Guinea Equatoriale (34,87 milioni di Euro), con la Serbia e il Montenegro (109,07 milioni di Euro), con le Seychelles (6,02 milioni di Euro) e con il Myanmar (2,44 milioni di Euro), sulla base delle Intese multilaterali con cui sono stati accordati in ambito Club di Parigi trattamenti del debito *ad hoc* ai suddetti Paesi.

Sono stati, infine, conclusi vari Accordi in attuazione dell’originario articolo 5 lettera a) della Legge 209, che stabiliva che in caso di grave crisi umanitaria e di catastrofe naturale potessero essere annullati, totalmente o parzialmente, i crediti di aiuto concessi dall’Italia al Paese o ai Paesi coinvolti al solo fine di alleviare le condizioni delle popolazioni. Il 29 novembre 2002 sono stati cancellati 20,7 milioni di Euro di debito al Vietnam, che aveva subito nel 2000 gli effetti di alluvioni particolarmente rovinose per l’economia locale; il 10 maggio 2004 è stato firmato l’accordo di

cancellazione di 20 milioni di Euro di debito con il Marocco, colpito nel febbraio dello stesso anno da un violento terremoto; il 7 giugno 2004 è stata concessa al Pakistan una cancellazione di 80,98 milioni di Euro, per contribuire ai costi sostenuti per accogliere i rifugiati dall'Afghanistan, e, infine, 7,67 milioni di Euro di crediti di aiuto sono stati cancellati allo Sri Lanka, colpito da uno tsunami nel dicembre 2004.

L'art. 5 della Legge 209 è stato modificato con la Legge finanziaria 2007 (Legge 296/2006), che ha introdotto la lettera b) al comma 1, prevedendo la possibilità di utilizzare lo strumento della cancellazione o della conversione dei crediti di aiuto, anche in assenza di un'Intesa con il Club di Parigi, nei casi di iniziative promosse dalla Comunità internazionale a fini di sviluppo, oltre che per gravi crisi umanitarie e catastrofi naturali.

Di conseguenza, il totale cancellato dall'Italia dall'entrata in vigore della legge 209/2000 fino al 30 giugno 2017, sia verso i Paesi HIPC che verso i Paesi non HIPC, ammonta a 7,4 miliardi di Euro.

Per quanto riguarda gli Accordi di conversione del debito²², l'Italia ha firmato finora 29 Accordi per un ammontare complessivo di circa 1,35 miliardi di Euro, al tasso di cambio valevole al 30 giugno 2017 (EUR/USD 1,1102), di cui 18 sono in corso di attuazione. Gli Accordi di conversione sono stati conclusi con 15 Paesi (Albania, Algeria, Ecuador, Egitto, Filippine, Gibuti, Giordania, Kenya, Marocco, Myanmar, Pakistan, Tunisia, Vietnam, Yemen). Con l'Egitto, il Marocco, l'Albania e con Cuba sono in vigore due Accordi per ciascun Paese. Tali Accordi sono descritti in modo dettagliato nel Capitolo III della presente Relazione.

²² Le operazioni di conversione debitoria sono disciplinate dall'art. 54, comma 1 della Legge 27 dicembre 1997, n. 449 (collegato alla Legge finanziaria 1998), che ha sostituito l'art. 2, comma 6, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, e, sotto il profilo della disciplina delle operazioni, dai Decreti del Ministro del Tesoro 5 febbraio 1998 per i crediti commerciali e del 9 novembre 1999 per i crediti di aiuto. La normativa stabilisce, fra l'altro, che si possa procedere a operazioni di conversione solo per i debiti di quei Paesi per i quali sia intervenuta un'intesa multilaterale tra i Paesi creditori. Nelle Intese multilaterali concluse al Club di Parigi viene infatti inclusa una clausola di "*debt swap*". La Legge 296 del 2006 ha modificato l'art. 5 della Legge 209/00, prevedendo la possibilità di effettuare operazioni di conversione anche al di fuori di un'Intesa multilaterale al Club di Parigi.