RELAZIONE AL PARLAMENTO – CANCELLAZIONE DEL DEBITO DEI PAESI A PIÙ BASSO REDDITO

Paesi IDA-*blend*⁹, che sono presi in considerazione dalla Legge 209/2000 come potenziali beneficiari di misure di trattamento del debito non rientranti nell’HIPC.

1.3 LE MODALITÀ DI FUNZIONAMENTO DELL’INIZIATIVA HIPC

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

a) Fase preliminare

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

Se il debito è giudicato insostenibile, prima di raggiungere il primo passo dell’Iniziativa, il c.d. *decision point*, il Paese deve impegnarsi a realizzare politiche correttive della dinamica del debito, deve attuare le riforme di tipo strutturale definite nei programmi concordati con il FMI e con la BM¹⁰ e deve raggiungere una buona *performance* in campo macroeconomico. In questa fase è assicurato al Paese un trattamento di flusso (*flow treatment*) ai termini di Napoli (v. nota n.1).

⁹ I Paesi IDA-*only* sono quelli che hanno un reddito medio pro-capite annuo inferiore a USD 1.175 (per l’anno fiscale 2020), che non hanno la capacità di contrarre prestiti a termini di mercato e che attuano una politica di riduzione della povertà e di promozione dello sviluppo. I Paesi IDA-*blend* sono così definiti in quanto possono beneficiare sia dei fondi dell’IDA sia dei prestiti dell’IBRD (*International Bank for Reconstruction and Development*).

¹⁰ Tra gli strumenti utilizzati dal FMI vi è lo *Staff Monitored Program* (SMP), un accordo informale con lo staff del Fondo con il quale vengono fornite alle autorità del Paese indicazioni sul programma di riforme economiche da adottare. È uno strumento basato su monitoraggi periodici, volti a fornire garanzie sulla capacità del Paese di attuare un successivo programma *upper credit tranche* del Fondo (v. nota 7). Esso è infatti il primo tentativo di collaborazione con il Paese interessato, propedeutico a finanziamenti da parte del Fondo nell’ambito dei cd. *full-fledged programs*. La durata può variare dai 6 ai 18 mesi, in funzione del passato *track record* del Paese e delle misure necessarie per ristabilire un record di attuazione delle *policy*. A differenza dei programmi *upper credit tranche* del Fondo, non prevede l’erogazione di finanziamenti e non è sottoposto all’approvazione del *Board*.

RELAZIONE AL PARLAMENTO — CANCELLAZIONE DEL DEBITO DEI PAESI A PIÙ BASSO REDDITO

b) *Decision Point*

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

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

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

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

c) *Fase di interim*

Raggiunto il *decision point*, i Paesi ricevono il c.d. *interim relief* che, per quanto riguarda il Club di Parigi, si traduce nell'applicazione dei termini di Colonia¹¹ ai debiti in scadenza nel

¹¹ Il trattamento ai termini di Colonia, introdotto nel 1999, prevede la cancellazione del 90% dell'ammontare dei debiti commerciali, con il riscadenzamento in 23 anni dell'ammontare residuo, con un periodo di grazia di 6 anni; i crediti di aiuto sono riscadenzati su 40 anni, con un periodo di grazia di 16 anni.

RELAZIONE AL PARLAMENTO — CANCELLAZIONE DEL DEBITO DEI PAESI A PIÙ BASSO REDDITO

periodo considerato dal programma con il FMI, nella misura richiesta dal fattore comune di riduzione.

d) *Completion Point*

Per raggiungere il passo finale dell’Iniziativa, il c.d. *completion point*, e quindi beneficiare della cancellazione complessiva del debito prevista, nonché di quanto previsto dalla *Multilateral Debt Reduction Initiative* (MDRI - v. oltre), i Paesi devono mantenere la stabilità macroeconomica, devono realizzare le riforme fondamentali concordate nell’ambito del programma definito con le IFI¹², individuate come condizioni necessarie (*triggers*) per accedere al livello successivo dell’HIPC, e devono attuare per almeno un anno in maniera soddisfacente il PRSP¹³.

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

1.4 LO STATO DI ATTUAZIONE DELL’INIZIATIVA HIPC

L’Iniziativa HIPC è ormai in gran parte attuata. Ad oggi, i Paesi qualificati o potenzialmente ammissibili all’Iniziativa HIPC rafforzata sono 39, di cui 33 dell’Africa sub-sahariana, 5 dell’America Latina e 1 dell’Asia.

Al 30 giugno 2020, 36 dei 39 Paesi qualificati o potenzialmente ammissibili (Allegato I) hanno raggiunto il *completion point*. La Somalia ha raggiunto a marzo del 2020 la prima fase del *decision point*. Restano nella fase di *pre-decision point* due Paesi, Eritrea e Sudan, che non hanno ancora raggiunto il *decision point*, a causa della prolungata situazione di instabilità politica e dell’accumulo di ingenti arretrati verso le IFI.

¹² Normalmente, per accedere al *completion point*, i Paesi devono concordare con il FMI un programma *upper credit tranche* (v. nota 7), che prevede condizionalità più stringenti ed è sottoposto all’approvazione del *Board* del FMI.

¹³ Anche per il raggiungimento del *completion point* i requisiti previsti sono stati applicati con flessibilità, riducendo il periodo di rispetto degli impegni. Il *completion point* è raggiunto quando i Consigli di Amministrazione del FMI e della BM attestano che il Paese ha ottemperato alle condizioni previste per ricevere l’assistenza

RELAZIONE AL PARLAMENTO – CANCELLAZIONE DEL DEBITO DEI PAESI A PIÙ BASSO REDDITO

La Somalia, il 25 marzo 2020 ha raggiunto i parametri richiesti per il *decision point* dell’Iniziativa HIPC, come attestato da dichiarazioni dei Consigli d’Amministrazione del Fondo Monetario Internazionale e della Banca Mondiale, e ha quindi potuto accedere al processo per la cancellazione del debito. L’Italia ha svolto un ruolo di primo piano per consentire alla Somalia di entrare nella prima fase dell’iniziativa, grazie al prestito ponte che ha consentito al Paese di ripagare gli arretrati che aveva maturato verso il FMI. Il prestito, che aveva durata intra-giornaliera, è stato ripagato in modo quasi contestuale attraverso parte delle risorse che il Paese ha ottenuto con il programma del FMI. In questo contesto, il 31 marzo 2020 la Somalia ha firmato un’Intesa Multilaterale con i Paesi creditori membri del Club di Parigi coinvolti (Italia, Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Giappone, Norvegia, Paesi Bassi, Regno Unito, Russia, Spagna e Stati Uniti) che prevede il trattamento dello stock del debito somalo, per lo più in arretrato, detenuto dai Paesi sottoscrittori per un ammontare complessivo di circa 2,7 miliardi USD. Fra i contraenti l’Italia è il terzo principale creditore - dopo Stati Uniti e Russia - della Somalia, il cui debito include crediti commerciali SACE per circa 315 milioni di Euro e 240 milioni di crediti di aiuto. I termini sanciti dall’Intesa multilaterale porteranno alla cancellazione, in questa fase, di almeno 1,4 miliardi USD e la ristrutturazione del rimanente stock, cui farà seguito un’ulteriore riduzione del debito, al raggiungimento da parte della Somalia del “*completion point*” del processo HIPC, previsto entro marzo 2023. In attuazione alla predetta Intesa Multilaterale, è in via di definizione l’apposito Accordo bilaterale dell’Italia con la Somalia.

Per quanto riguarda Eritrea e Sudan, il processo di accesso all’HIPC da parte di questi Paesi è stato rallentato da conflitti interni o da situazioni politiche che li hanno tenuti lontani dalla Comunità internazionale.

Con riferimento al Sudan, nel 2020, le autorità sudanesi hanno richiesto al FMI uno *Staff Monitored Program* (SMP) per 12 mesi allo scopo di gettare le basi per una crescita forte e inclusiva, ripristinare la stabilità macroeconomica, mobilitare finanziamenti esterni e compiere progressi verso la cancellazione del debito (HIPC). Il governo sudanese e il FMI hanno raggiunto un accordo a livello di *staff* sulle politiche e le riforme che possono essere alla base di uno SMP di livello *upper credit tranche*, in grado di soddisfare una delle condizioni di accesso all’HIPC, che dovrà essere sottoposto all’approvazione del Consiglio di amministrazione del FMI.

RELAZIONE AL PARLAMENTO – CANCELLAZIONE DEL DEBITO DEI PAESI A PIÙ BASSO REDDITO

Tuttavia, i forti arretrati che il Paese ha ancora verso il FMI, la BM e l'AfDB e la permanenza del Sudan nella lista USA degli Stati sponsor del terrorismo costituiscono ostacoli da superare per poter aver accesso all'HIPC e ottenere la conseguente riduzione del debito. Il FMI continua a sostenere gli sforzi delle autorità sudanesi per convincere i partner internazionali a mobilitare finanziamenti adeguati per il programma di riforme e sostenere i progressi verso la cancellazione del debito nell'ambito dell'HIPC.

Per quanto riguarda l'Eritrea, dopo 10 anni di sospensione delle relazioni, a maggio del 2019 si sono svolte nuovamente le Consultazioni del FMI per la sorveglianza macroeconomica e le autorità hanno ripreso le discussioni anche con la BM per il ripianamento degli arretrati. Tuttavia, l'Eritrea non ha ancora concordato uno SMP con il FMI, presupposto indispensabile per qualificarsi per l'HIPC e ottenere quindi la riduzione del debito.

Sarebbe potenzialmente ammissibile all'HIPC anche il Nepal, ma il Governo ha dichiarato di non volersene avvalere.

Infine, con riferimento allo Zimbabwe, nel 2014 il FMI e la BM, avendo ottenuto maggiori informazioni sui dati economico-finanziari, hanno accertato che il Paese non era qualificabile all'HIPC, poiché non risultava soddisfatto il criterio del rapporto tra debito ed esportazioni. Non è tuttavia definitivamente esclusa l'ammissibilità all'HIPC, essendo ancora possibile una nuova valutazione dei criteri di indebitamento sulla base di dati più recenti e accurati. Nel 2015 il Governo zimbabwano aveva presentato una strategia per il rimborso degli arretrati maturati verso il FMI, il Gruppo BM e l'AfDB, che prevedeva l'utilizzo sia di risorse interne sia di prestiti esterni. In attuazione di tale strategia, nel 2016 il Paese ha ripianato gli arretrati nei confronti del FMI, ma restano ancora da ripagare quelli dovuti al Gruppo BM e all'AfDB. A seguito del colpo di Stato del dicembre 2017, che ha messo fine al Governo trentennale di Mugabe, in sede Club di Parigi e G7 sono riprese le discussioni sulle possibili soluzioni che potrebbero consentire allo Zimbabwe di ripagare gli arretrati multilaterali e di ottenere, conseguentemente, la riduzione del debito e l'accesso a nuovi finanziamenti da parte delle IFI.

RELAZIONE AL PARLAMENTO — CANCELLAZIONE DEL DEBITO DEI PAESI A PIÙ BASSO REDDITO

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 ai dati più recenti, l'HIPC e l'MDRI hanno ridotto l'onere del debito dei Paesi beneficiari di 99 miliardi USD. In base agli studi condotti dalle IFI, l'Iniziativa HIPC ha prodotto risultati significativi per i 37 Paesi che hanno raggiunto il *decision point*, sia in relazione al servizio del debito, sia in relazione alla spesa per la riduzione della povertà. I Paesi interessati, dopo aver beneficiato dell'HIPC, hanno infatti incrementato sensibilmente la spesa pubblica destinata alla salute, all'istruzione e ad altri servizi sociali. In media, queste voci di spesa corrispondono a circa il triplo delle risorse impegnate per il servizio del debito. In base all'ultimo Rapporto annuale sullo stato di attuazione dell'HIPC, pubblicato dal FMI e dalla BM ad agosto 2019, tra il 2001 e il 2017 la spesa per la riduzione della povertà rispetto al PIL è aumentata dal 5,9% al 7,4% e in termini assoluti ha registrato un consistente incremento, passando da 6,2 miliardi a 38,2 miliardi USD. Per i 36 Paesi che hanno ottenuto la cancellazione finale del debito, il servizio del debito è sceso di circa l'1,5% del PIL tra il 2001 e il 2015. Di recente, a seguito dell'incremento del debito nei Paesi a basso reddito, l'onere del servizio del debito è ricominciato a salire, rimanendo tuttavia l'1% al di sotto rispetto ai livelli pre-HIPC, in base ai dati del 2017.

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 quattro 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%,

RELAZIONE AL PARLAMENTO – CANCELLAZIONE DEL DEBITO DEI PAESI A PIÙ BASSO REDDITO

in conseguenza della crisi del debito. Un numero crescente di Paesi che hanno raggiunto il *completion point* ha 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 va monitorato per l'impatto che potrà avere sulle politiche fiscali e sulla sostenibilità futura del debito. Dati recenti indicano infatti che l'onere del servizio del debito è in crescita anche nei Paesi post HIPC, similmente ai Paesi che non ne sono stati beneficiari, sebbene vi siano differenze significative tra i singoli Paesi. Il mutamento della composizione del debito, a seguito del rinnovato accesso al mercato dei capitali, all'aumento del debito domestico e all'indebitamento verso Paesi non membri del Club di Parigi, ha avuto effetti negativi sul rapporto servizio del debito/PIL, che dopo essere sceso dal 2,9% del 2001 allo 0,7% del 2010 è tornato a salire raggiungendo l'1,9% nel 2017.

1.5 I COSTI DELL'HIPC

In base alle più recenti stime fornite dal FMI e dalla BM (cfr. rapporto dell'IDA e del FMI “*Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative and Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI) – Statistical Update*” del 4 agosto 2019), il costo complessivo stimato dell'Iniziativa HIPC per i creditori partecipanti è di 76,2 miliardi USD in valore attuale netto a fine 2017¹⁴. Considerando le fasi di attuazione dell'Iniziativa, i costi possono essere ripartiti in 58,7 miliardi USD verso i Paesi che hanno raggiunto il *completion point* e in 17,4 miliardi verso gli altri Paesi nella fase *pre-decision point*. Rispetto ai creditori, il costo complessivo può essere suddiviso in 33,8 miliardi di dollari (44% del totale) a carico dei creditori multilaterali e 42,4 miliardi (56%) a carico dei creditori bilaterali e commerciali. All'interno del primo gruppo, la BM/IDA detiene la quota di maggioranza relativa (14,7 miliardi USD, pari al 19,3% del totale), seguita dal FMI (6,5 miliardi USD, pari all'8,5%), dalla Banca Africana di Sviluppo (5,5 miliardi USD

¹⁴ I costi dell'HIPC e dell'MDRI sono stati calcolati al valore attuale netto al tempo del *decision point*, applicando come tasso di sconto a fine 2017 il tasso di interesse medio applicabile al *debt relief*. Questo tasso è stato stimato all'1,99% e corrisponde al tasso di interesse a medio-lungo termine delle valute che costituiscono il paniere degli *Special Drawing Rights* (SDR) riferito al periodo 2015-2017, calcolato come media semestrale del tasso CIRR dell'OCSE, ponderata alla misura di partecipazione delle valute del paniere SDR.

RELAZIONE AL PARLAMENTO — CANCELLAZIONE DEL DEBITO DEI PAESI A PIÙ BASSO REDDITO

pari al 7,2%) e dalla Banca Interamericana di Sviluppo (1,6 miliardi, pari allo 2%); gli altri organismi multilaterali vantano invece crediti per 5,3 miliardi USD (pari al 7%).

Per quanto concerne i creditori bilaterali, i crediti che i Paesi membri del Club di Parigi si sono impegnati a cancellare ammontano a 21,8 miliardi USD (pari al 36,4% del totale), quelli vantati dai creditori non membri del Club sono pari a 10 miliardi USD (equivalenti al 13,4%), mentre i crediti commerciali corrispondono a 4,8 miliardi USD (equivalenti al 6,2%).

Si evidenzia che i Paesi membri del Club di Parigi, oltre alle cancellazioni effettuate secondo le regole dell'HIPC, che ammontano finora a 21,8 miliardi USD, hanno concesso misure aggiuntive di alleggerimento del debito per un equivalente di 18,39 miliardi USD, per un totale di 40,2 miliardi USD.

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, i Paesi membri del Club di Parigi cancellano su base regolare il 100% dei crediti di aiuto, sia quelli erogati prima della *cut off date* (cod)¹⁵ 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.

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 *pre-cut off date* come minimo.

Per far fronte ai costi della cancellazione del debito dei Paesi HIPC, le IFI hanno mobilitato in primo luogo risorse proprie, in particolare il reddito netto, che però si sono rivelate insufficienti a coprire tutti i costi. Vi è infatti un limite all'ammontare delle risorse interne che possono

¹⁵ 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).

RELAZIONE AL PARLAMENTO – CANCELLAZIONE DEL DEBITO DEI PAESI A PIÙ BASSO REDDITO

essere utilizzate, allo scopo di preservare la solidità finanziaria di tali istituzioni. Essendo quindi 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 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.

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, sono 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. Nel caso della Somalia, le risorse necessarie per coprire la quota di cancellazione del debito a carico del FMI sono state promesse dai donatori al momento dell’approvazione del programma che ha fatto seguito al raggiungimento del *decision point*.

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 HIPC¹⁶. 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 44 miliardi USD in valore attuale netto 2017. Del costo totale, 29,9 miliardi USD (circa il 68% del totale) sono di pertinenza dell’IDA, 3,7 miliardi (pari al 9%) del FMI, 6,5 miliardi (14%) dell’AfDF e 4 miliardi (9%) della Banca Interamericana di Sviluppo.

I Paesi creditori non membri del Club di Parigi, ai quali spetta una quota di cancellazione del debito pari a circa 4,9 miliardi USD in valore attuale netto 2017, hanno dato attuazione solo in parte agli impegni assunti, anche se negli ultimi tempi si sono riscontrati dei miglioramenti. In particolare, cancellazioni aggiuntive del debito sono state concesse dagli Emirati Arabi Uniti,

¹⁶ 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.

RELAZIONE AL PARLAMENTO — CANCELLAZIONE DEL DEBITO DEI PAESI A PIÙ BASSO REDDITO

che sono arrivati all'81% della quota loro spettante (equivalente a 131 milioni in valore attuale netto 2017). Anche la Cina è arrivata a cancellare l'85% del proprio debito calcolato in ambito HIPC, corrispondente a 439 milioni in valore attuale netto 2017. Conseguentemente, il contributo alla cancellazione del debito da parte dei 55 Paesi non membri del Club negli ultimi anni è passata dal 47% al 51%. Tuttavia circa un terzo dei creditori appartenenti a questa categoria non ha ancora fornito alcun contributo. 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 creditori emergenti; i creditori membri del Club attraverso i loro contatti bilaterali con i Paesi non membri.

Per quanto riguarda, infine, i creditori commerciali, che detengono il 6,3% dei crediti, pari a circa 4,8 miliardi USD in termini di valore attuale netto 2017, verso i 36 Paesi già qualificati all'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 sovrani. 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.

RELAZIONE AL PARLAMENTO — CANCELLAZIONE DEL DEBITO DEI PAESI A PIÙ BASSO REDDITO

Il Club di Parigi

Il Club di Parigi conta 22 Paesi membri permanenti (da ultimo, 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 creditori emergenti, 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 risultati significativi. Dal 2014, infatti, anche la Cina e il Sudafrica hanno iniziato a prendere parte alle discussioni del Club su specifici temi o Paesi in qualità di Partecipanti *ad hoc*, cui si è aggiunta l'India nel 2019. 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 annuale 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.

Il Club di Parigi, che opera dal 1956 e ha finora concluso 468 accordi con 98 Paesi, per un totale trattato di circa 588 miliardi di USD, non è un'istituzione internazionale, ma un gruppo informale, che 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

RELAZIONE AL PARLAMENTO — CANCELLAZIONE DEL DEBITO DEI PAESI A PIÙ BASSO REDDITO

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 con il FMI; il principio della solidarietà, che impegna i Paesi creditori ad agire come gruppo nei rapporti 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, 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 rimborso ridotti o con minori livelli di concessionalità) rispetto a quelle concordate con il Club di Parigi. Si tratta di una clausola fondamentale sia per i creditori del Club, la cui leva nei confronti degli altri creditori sovrani viene potenziata, sia per il debitore, perché gli conferisce una posizione negoziale più forte nei confronti dei paesi non membri del Club di Parigi, per ottenere trattamenti del proprio debito a condizioni generose quanto quelle concesse dal Club di Parigi.

CAPITOLO II

**La Legge 209/2000 e gli
accordi bilaterali di
cancellazione del debito**

PAGINA BIANCA

RELAZIONE AL PARLAMENTO – CANCELLAZIONE DEL DEBITO DEI PAESI A PIÙ BASSO REDDITO

2.1 LA LEGGE 209/2000

La Legge n. 209 del 25 luglio 2000 è lo strumento normativo che ha consentito all'Italia di partecipare all'Iniziativa HIPC a livello bilaterale, autorizzando tutte le cancellazioni approvate a livello multilaterale nella cornice HIPC. L'Italia è stato il primo Paese ad aver approvato una legge di cancellazione bilaterale in attuazione dell'HIPC rafforzata, che estende l'ambito di applicazione della stessa, ampliando la categoria dei beneficiari delle misure di cancellazione, che non si identificano solo con i Paesi HIPC, ma con tutti i Paesi ammissibili ai finanziamenti dell'IDA (*IDA-only* e *IDA-blend*). 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”.

Il Club di Parigi, richiamato dal decreto ministeriale di attuazione della Legge 209 (DM 185/2001), è la principale sede multilaterale in cui vengono raggiunte le intese sul trattamento del debito bilaterale dei Paesi in via di sviluppo (PVS). Tra gli aspetti innovativi della Legge 209 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 la previa cornice multilaterale del Club di Parigi (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 del debito sono definite negli accordi bilaterali con i Paesi interessati, che ricalcano le condizioni fissate nelle intese multilaterali del Club di Parigi, con eventuali ulteriori benefici riconosciuti a livello bilaterale.¹⁷ I criteri di stipula degli accordi bilaterali sono indicati

¹⁷ 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 concordata con l'accordo bilaterale.

RELAZIONE AL PARLAMENTO — CANCELLAZIONE DEL DEBITO DEI PAESI A PIÙ BASSO REDDITO

nel DM 185/2001, che ha dato attuazione alla Legge 209, sulla base del quale nel 2001 il Ministero degli Affari Esteri e il Ministero dell'Economia e delle Finanze hanno predisposto un modello standard di accordo (v. allegato n. 2).

La cancellazione del debito è condizionata all'impegno dei Paesi beneficiari 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).

2.2 I PAESI BENEFICIARI DELLE CANCELLAZIONI DELLA LEGGE 209/2000

I principali beneficiari della Legge sono i Paesi ammissibili all'Iniziativa HIPC Rafforzata. In attuazione del principio di cui al comma 3 dell'art. 1 della Legge¹⁸, il Governo italiano si è impegnato a cancellare il 100% dei crediti vantati verso questi Paesi, nonché a cancellarli sin dal *decision point*, andando quindi oltre quanto previsto dalle intese internazionali.

Gran parte dei Paesi beneficiari dell'HIPC sono Paesi *IDA-only*, appartengono cioè alla categoria dei Paesi ammissibili esclusivamente ai finanziamenti dell'IDA, lo sportello concessionale del Gruppo Banca Mondiale.

La Legge 209 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)¹⁹. Nella categoria dei PVS rientrano anche i Paesi *IDA-blend*, così definiti in quanto possono beneficiare sia dei fondi dell'IDA sia dei prestiti dell'IBRD (*International Bank for Reconstruction and Development*). A questi Paesi si applicano unicamente i livelli e le condizioni concordate fra i Paesi creditori in sede multilaterale.

¹⁸ 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”

¹⁹ I Paesi HIPC, i Paesi *IDA-only* non HIPC e i Paesi *IDA-blend*, secondo la classificazione della Banca Mondiale aggiornata a giugno 2019, sono riportati nell'allegato I della presente Relazione.