

Introduzione

Nell'anno trascorso dalla presentazione al Parlamento della precedente Relazione, l'attività in favore dei PVS, e in particolare di quelli a più basso reddito e maggiormente indebitati, che rappresentano l'obiettivo prioritario della legge 209/2000, è proseguita con intensità in ogni sede, bilaterale e multilaterale, in attuazione dello spirito e della lettera della normativa.

I capitoli e gli allegati che seguono, redatti in collaborazione con il Ministero degli Affari Esteri e con il supporto di SACE S.p.A. e di Artigiancassa S.p.A.¹, illustrano nel dettaglio le misure adottate per la riduzione del debito estero dei PVS.

La legge 209/2000, approvata all'unanimità dal Parlamento, ha permesso all'Italia di acquisire una posizione di avanguardia nella strategia di cancellazione del debito concordata a livello internazionale.

Sul piano bilaterale, il totale cancellato dall'Italia al 30 luglio 2011, ha raggiunto la somma di 7,4 miliardi di euro, risorse che i 43 paesi beneficiari hanno potuto allocare su programmi di sviluppo e di riduzione della povertà, naturalmente nel rispetto delle condizionalità previste dalla legge 209/2000 e richiamate dagli accordi bilaterali.

La relazione evidenzia i benefici dell'Iniziativa e delle cancellazioni debitorie per i paesi beneficiari. Tuttavia, essa segnala anche la necessità che gli obiettivi di lotta alla povertà e sostegno allo sviluppo siano perseguiti con determinazione e, in tale quadro, indica l'esigenza che la sostenibilità del debito dei paesi beneficiari sia preservata attraverso la concessione di nuovi finanziamenti nel rispetto della capacità di

¹ Artigiancassa è l'istituto di credito che gestisce, per conto del MEF, il Fondo Rotativo per la cooperazione allo sviluppo (L. 227/1977) che finanzia i crediti di aiuto. Sace è la società di assicurazione del credito all'esportazione che si occupa della gestione dei crediti commerciali, sovrani, trattati in ambito Club di Parigi.

indebitamento e dei bisogni e delle priorità, al fine di evitare un nuovo ciclo di prestiti e cancellazioni. A tale riguardo, la Relazione evidenzia le iniziative che la comunità internazionale, su impulso italiano, ha assunto in materia, nonché le decisioni che, in seguito alle sfide poste dalla recente crisi economico e finanziaria, essa ha preso per assicurare i necessari finanziamenti ai paesi a basso reddito senza pregiudicare il profilo debitorio degli stessi.

Il Governo e le Amministrazioni coinvolte continueranno a svolgere con determinazione in ogni sede la propria opera per evitare situazioni di insostenibilità del debito nei PVS e rinnovano il proprio impegno a conseguire pienamente gli scopi e le finalità della legge 209/2000.

1. I paesi debitori interessati

La legge 209/2000 reca “misure per la riduzione del debito estero dei Paesi a più basso reddito e maggiormente indebitati” e, come dispone l’articolo 1, comma 1, “rende operative le intese raggiunte dai paesi creditori in sede multilaterale” a tale riguardo.

L’obiettivo prioritario della legge sono quindi i paesi eleggibili all’Iniziativa HIPC Rafforzata (*Enhanced Heavily Indebted Poor Countries Initiative*), lanciata nel giugno del 1999 dal Vertice G7 di Colonia. La lista dei paesi è stata rivista dalle Istituzioni Finanziarie Internazionali (IFI) nel 2006, come risultato della decisione, presa nel settembre del 2004, di estendere il termine di durata dell’Iniziativa al 31 dicembre 2006 (cd. *sunset clause*) e di applicarla a quei paesi ritenuti eleggibili per il livello di reddito e di indebitamento sulla base dei dati al 31 dicembre 2004. La lista comprende 41 paesi, di cui 33 dell’Africa Sub-Sahariana, 5 appartenenti all’America Latina, 2 asiatici e uno dell’Europa/Asia Centrale. La *sunset clause* è stata effettivamente applicata al 31 dicembre 2006 e quindi l’Iniziativa HIPC è formalmente terminata. Tuttavia, le IFI, con il pieno sostegno italiano, hanno deciso di permettere a tutti quei paesi che rispettano i criteri citati in precedenza, sulla base dei dati di fine 2004, sia quelli già identificati sia quelli che lo saranno in futuro, di beneficiare concretamente dell’Iniziativa anche oltre tale termine (cd. *grandfathering*), purché naturalmente compiano i passi necessari (cfr. oltre). Ai paesi citati è dedicato l’articolo 1, comma 3, il quale stabilisce che nei loro confronti “l’annullamento del debito può essere concesso in misura, condizioni, tempi e con meccanismi diversi da quelli concordati fra i paesi creditori in sede multilaterale”. In attuazione di questo principio, il Governo italiano si è impegnato a cancellare il 100 per cento dei propri crediti nei confronti di questi paesi, andando quindi oltre lo sforzo internazionale, nonché a farlo fin dal cosiddetto *decision point* (cfr. oltre), anche in questo modo superando le intese internazionali.

Gran parte degli HIPC sono paesi IDA-only, appartengono cioè alla categoria dei paesi eleggibili esclusivamente ai finanziamenti dell’*International Development Association*

(IDA), lo sportello concessionale del Gruppo Banca Mondiale. La legge 209/2000 rivolge una particolare attenzione a tutto il gruppo degli IDA-only, disponendo, all'articolo 1, comma 2, che i crediti vantati dall'Italia nei loro confronti possano essere annullati a condizione che si impegnino a rispettare i diritti umani, a ripudiare la guerra come mezzo di risoluzione delle controversie e a perseguire lo sviluppo e la riduzione della povertà. I paesi cosiddetti *IDA-only*, al netto degli HIPC, sono 23, di cui 4 africani, 14 asiatici, 3 dell'Europa Centro-Orientale e dell'Asia Centrale e 2 mediorientali, inclusi 5 paesi del Pacifico definiti *Small Island economy exception*, la cui ridotta dimensione dell'economia li rende particolarmente vulnerabili a shock esterni e quindi meritevoli di una particolare attenzione e assistenza. In relazione ai paesi *IDA-only*, l'Italia ha proposto sin dal 2001, in un'ottica di equità, che i creditori bilaterali prendano in considerazione un innalzamento dei livelli di cancellazione utilizzati, laddove tale necessità emerga dalle relative analisi finanziarie effettuate dalle IFI. Potrebbe infatti accadere, almeno in linea teorica, che un Paese HIPC, una volta ottenuta la cancellazione della maggior parte del proprio debito estero in base ai parametri dell'Iniziativa HIPC rafforzata, mostri una situazione finanziaria più favorevole rispetto ad un Paese *IDA-only* che per vari motivi non si era indebitato oltre la soglia dell'insostenibilità. Al riguardo, è importante segnalare che, nel 2003, grazie al determinato impegno dell'Italia nel corso del negoziato in sede G7, il Vertice di Evian ha lanciato un nuovo approccio ai temi del debito, successivamente dettagliato e reso operativo nell'ottobre dello stesso anno dal Club di Parigi con il nome di *Evian approach*. Il nuovo sistema, sul quale si tornerà in seguito, è volto proprio a superare la logica alla base dei trattamenti precedenti, identificando un procedimento che mira a costruire il trattamento del debito sulle esigenze reali del paese debitore (cd. *tailoring*) e permettendo quindi di andare oltre le soglie di concessionalità previste fino al momento della sua adozione.

La legge 209/2000, infine, individua, con l'articolo 1, comma 4, una categoria residuale di paesi beneficiari, ovvero gli altri paesi in via di sviluppo diversi dagli HIPC e dagli *IDA-only*, che sono identificati nel regolamento di attuazione (articolo 2, comma 1,

lettera o) come quei paesi classificati in via di sviluppo dall'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE). A questi paesi, che naturalmente sono in numero variabile, si applicano unicamente i livelli e le condizioni concordate fra i paesi creditori in sede multilaterale, anche se questa previsione assume, alla luce dell'*Evian approach*, un significato potenzialmente molto ampio. 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). Si tratta di 15 paesi, di cui 2 africani, 4 asiatici, 5 dell'Europa Centro-Orientale e Asia Centrale e 4 latinoamericani, inclusi 5 paesi definiti *Small Island economy exception*.

La lista dei paesi HIPC, *IDA-only* e *IDA-blend*, suscettibile di variazioni e integrazioni nel tempo, è riportata nell'Allegato 1.

2. L'Iniziativa HIPC rafforzata²

2.1 – Le modalità di funzionamento

L'Iniziativa HIPC originaria, lanciata dal Vertice G7 di Lione del 1996, è stata successivamente rafforzata dal Vertice di Colonia (1999) per offrire una più ampia, rapida ed incisiva remissione del debito ("*deeper, faster and broader debt relief*") ai paesi più poveri e indebitati, ma anche per valorizzare il legame tra riduzione del debito e lotta alla povertà. L'obiettivo iniziale dell'Iniziativa di ricondurre il debito dei paesi eleggibili alla sostenibilità è stato quindi ampliato per includere temi prioritari dello sviluppo economico, in tal modo innovando significativamente rispetto alla storia degli interventi internazionali sul debito. In aggiunta, pur mantenendo fermi le regole e i

² ¹ Si evidenzia che non è stato possibile aggiornare i dati indicati nel seguente paragrafo, in quanto sono contenuti nello *Status of Implementation dell'Iniziativa HIPC* del FM e della BM che, non è stato approvato in tempi utili per la predisposizione della seguente Relazione.

principi di fondo, l'obiettivo dell'Iniziativa è stato perseguito utilizzando ogni spazio di flessibilità al fine di adattare l'Iniziativa stessa alle sfide da affrontare (cfr. oltre). Infine, nel 2006 (FMI, IDA e Banca Africana di Sviluppo) e nel 2007 (Banca Interamericana di Sviluppo) l'Iniziativa HIPC è stata affiancata e integrata dalla *Multilateral Debt Relief Initiative* (MDRI), con la quale le Istituzioni citate concedono la cancellazione integrale dei loro crediti eleggibili. In sintesi, la comunità internazionale ha investito nella cancellazione del debito notevoli risorse e ha continuamente affinato e rafforzato il proprio sforzo ma, occorre notare, la sola remissione del debito non potrà mai garantire l'ingresso dei paesi nel circolo virtuoso dello sviluppo e della riduzione della povertà. L'attuazione delle riforme concordate con la comunità internazionale e la società civile, l'acquisizione prudente di risorse finanziarie e l'utilizzo efficace delle risorse, sia quelle liberate dalle cancellazioni del debito sia quelle di nuova concessione, sono elementi essenziali per il raggiungimento dell'obiettivo di fondo.

Sono considerati eleggibili all'iniziativa HIPC quei paesi che possono beneficiare della *Extended Credit Facility* del FMI³ (cfr. oltre) e dei prestiti dell'IDA (cfr. sopra), hanno un debito insostenibile anche dopo l'utilizzo degli strumenti tradizionali di cancellazione⁴, rispettano gli impegni presi in termini di attuazione di riforme e conduzione di politiche appropriate nell'ambito di programmi concordati con il FMI e l'IDA e presentano un *Poverty Reduction Strategy Paper* (PRSP)⁵.

³ - Si tratta dello strumento principale del FMI per i paesi a basso reddito, che ha preso il posto della *Poverty Reduction and Growth Facility*. Lo strumento permette al FMI di concedere prestiti a tassi altamente agevolati a sostegno di un programma di riduzione della povertà costruito con l'ampia partecipazione della società civile (PRSP).

⁴ - La sostenibilità del debito viene giudicata in riferimento a due soglie: valore attuale netto del debito/esportazioni e valore attuale netto del debito/entrate fiscali. Affinché il debito sia insostenibile tali rapporti devono essere superiori a, rispettivamente, 150 e 250 per cento. Per qualificarsi all'Iniziativa in base al secondo criterio (cd. *revenue window*) un paese deve avere un rapporto esportazioni/PIL superiore al 30 per cento e un rapporto entrate fiscali/PIL superiore al 15 per cento (cfr. testo capitolo 1 per l'applicazione dei criteri alla nuova lista). Per strumenti tradizionali di cancellazione del debito si intendono i trattamenti già esistenti, come ad esempio i cd. "termini Napoli" del Club di Parigi che prevedono: a) i debiti commerciali sono cancellati fino al 67 per cento, con la parte rimanente ristrutturata in 23 anni, di cui 6 di grazia; b) i crediti di aiuto sono ristrutturati in 40 anni, di cui 16 di grazia, ai tassi originari.

⁵ - I PRSP sono un'altra delle innovazioni introdotte parallelamente al rafforzamento dell'Iniziativa, come parte della strategia complessiva già descritta. Essi sono preparati dai Governi dei paesi a basso reddito in seguito ad un ampio processo di consultazione con la società civile e i partner esteri e descrivono le

Al fine di raggiungere il primo passo dell'Iniziativa, il cd. *decision point*, i paesi devono aver rispettato gli impegni presi nel quadro dei programmi concordati con FMI e IDA, avere preparato il PRSP e avere ripianato gli arretrati verso le IFI. Al *decision point*, il FMI e l'IDA predispongono un'analisi di sostenibilità del debito (DSA) aggiornata per: i) verificare se gli indicatori del debito continuano ad essere superiori alle soglie descritte, e quindi è possibile 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 che emerge. Al *decision point* vengono inoltre concordati i programmi economici e le riforme chiave da adottare, e quindi i cd. *triggers*, per raggiungere il secondo e ultimo passo dell'Iniziativa, il cd. *completion point*. Raggiunto il *decision point*, i paesi ricevono il cd. *interim relief* che, per quanto riguarda il Club di Parigi, si traduce nell'applicazione dei termini di Colonia ai debiti in scadenza nel periodo considerato dal programma con il FMI secondo quanto richiesto dal fattore comune di riduzione⁶. Da rilevare che, fin dal *decision point*, l'Italia, in virtù della legge 209/2000, cancella il 100 per cento degli arretrati, degli interessi di ritardo e delle scadenze considerate nel periodo e non applica la *cut-off date* del Club, di solito per questi paesi risalente 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). Con questo approccio, lo sforzo italiano va oltre quanto fatto da altri paesi sia nella percentuale di cancellazione sia nei debiti oggetto di trattamento. Come accennato in precedenza, i requisiti per il raggiungimento del *decision point* sono stati applicati con flessibilità al fine di permettere ai paesi eleggibili di beneficiare concretamente dell'assistenza prevista. Ad esempio, i paesi dovrebbero dimostrare di rispettare gli impegni assunti nell'ambito dei programmi concordati con FMI e IDA per un periodo di tre anni, mentre è stato considerato soddisfacente un periodo molto più limitato, con un limite di sei mesi. In

politiche e i programmi, e il fabbisogno correlato, che il paese attuerà negli anni successivi al fine di promuovere la crescita diffusa e la riduzione della povertà.

⁶ - In sintesi, di norma viene concessa una cancellazione al 90 per cento o superiore sui debiti commerciali, con ristrutturazione della parte rimanente in 23 anni, di cui 6 di grazia, e la ristrutturazione dei crediti di aiuto in 40 anni, di cui 16 di grazia.

aggiunta, agli strumenti delle IFIs utilizzabili al fine di dimostrare la capacità di rispettare gli impegni, sono stati aggiunti prima l'*Emergency Post Conflict Assistance* (EPCA) e poi lo *Staff Monitored Program* (SMP). In terzo luogo, l'Iniziativa contiene degli incentivi chiari per il ripianamento degli arretrati, permettendo che questo conti nell'ammontare di cancellazione del debito di pertinenza del creditore. Quarto, il *decision point* può essere raggiunto anche con la sola predisposizione di un *interim PRSP*. Infine, le IFI hanno aumentato in alcuni casi il livello di assistenza concesso nell'*interim period*.

Al fine di raggiungere il passo finale dell'Iniziativa, il cd. *completion point*, e quindi beneficiare della cancellazione complessiva del debito prevista dall'Iniziativa, nonché di quanto previsto dalla MDRI, i paesi devono mantenere la stabilità macroeconomica nell'ambito di un programma concordato con le IFIs, attuare le riforme fondamentali concordate al momento del *decision point* e attuare per almeno un anno in maniera soddisfacente il proprio PRSP, ovvero raggiungere i cd. *Triggers*. Anche nel raggiungimento del *completion point*, i requisiti previsti sono stati applicati con flessibilità. Ad esempio, per il periodo di rispetto degli impegni e per gli strumenti utili a tal fine vale quanto già esposto in precedenza.

Da rilevare, anche per i riflessi sul funzionamento dell'Iniziativa e sul tema del debito estero, il pacchetto di riforme e iniziative avviato dalle IFIs per sostenere i paesi a basso reddito, particolarmente colpiti dalla crisi, come richiesto dal G8 e dal G20. In particolare, il Fondo Monetario Internazionale, 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, mobilitando risorse addizionali (17 miliardi entro il 2014, con l'aggiunta di 18 dei 250 miliardi dell'emissione di diritti speciali di prelievo). Inoltre ha introdotto un meccanismo volto a rendere permanente una maggiore concessionalità nei propri strumenti (e, 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* (cfr. *oltre*).

2.2 - Lo stato di attuazione

Al 30 giugno 2011, 36 Paesi, pari al 90 per cento circa di quelli eleggibili, hanno raggiunto il *decision point* (Afghanistan, Benin, Bolivia, Burkina Faso, Burundi, Camerun, Ciad, Comore, Costa d'Avorio, Etiopia, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Guyana, Haiti, Honduras, Liberia, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritania, Mozambico, Nicaragua, Niger, Repubblica Centrafricana, Repubblica del Congo, Repubblica Democratica del Congo, Ruanda, Sao Tomè e Principe, Senegal, Sierra Leone, Tanzania, Togo, Uganda e Zambia). Dall'ultima relazione, un nuovo paese eleggibile, Comore, si è qualificato per l'Iniziativa, raggiungendo il *decision point* a giugno 2010. Fra i 36 Paesi citati, 32 (Uganda, Bolivia, Mozambico, Tanzania, Burkina Faso, Mauritania, Mali, Benin, Gambia, Guyana, Nicaragua, Niger, Etiopia, Senegal, Ghana, Madagascar, Honduras, Ruanda, Zambia, Camerun, Malawi, Sao Tomè e Principe, Sierra Leone, Burundi, Haiti, Repubblica Centrafricana, Afghanistan, Repubblica del Congo, Liberia, Repubblica Democratica del Congo, Togo, Guinea Bissau) hanno raggiunto anche il *completion point*, con due nuovi paesi (Togo, Guinea Bissau) che hanno completato il percorso dell'Iniziativa e beneficiato concretamente del pieno dispiegamento dell'assistenza finanziaria prevista e della cancellazione finale del debito.

Il raggiungimento del *decision point* da parte dei tre paesi che non si sono ancora qualificati (Eritrea, Somalia e Sudan) e il completamento del percorso dell'Iniziativa da parte dei quattro paesi nell'*interim period* (Ciad, Costa d'Avorio, Guinea Conakry e Comore) sono considerati dalle IFI tra le principali sfide che l'attuazione dell'Iniziativa richiede di fronteggiare. Il Kyrgyzstan e il Nepal hanno comunicato di non volersi avvalere dei benefici dell'Iniziativa, mentre Eritrea, Somalia e Sudan sono in condizione di fragilità e presentano criticità comuni in termini di sicurezza, stabilità e governance. A tal riguardo si evidenzia che il 9 luglio 2011 è stata proclamata l'indipendenza del Sud Sudan, e, nonostante permangano difficoltà nell'attuazione dell'accordo di pace tra il Sudan e il Sud Sudan, la Banca Mondiale e il Fondo

Monetario stanno definendo una *road map* affinché il paese possa beneficiare delle misure di alleviamento del debito previste dall'Iniziativa Hipc.

Le IFI prevedono che i 36 paesi che si sono già qualificati per l'iniziativa riceveranno assistenza finanziaria per un ammontare pari al 38 per cento circa del loro PIL complessivo (127 miliardi di dollari in termini nominali) e vedranno il proprio debito ridursi di circa l'80 per cento, scendendo da 142 a circa 59 miliardi di dollari in valore attuale netto 2009 dopo la piena attuazione dell'Iniziativa, e a 50,7 miliardi dopo le cancellazioni bilaterali addizionali che alcuni paesi, tra i quali l'Italia, concedono e a 21 miliardi in seguito alla MDRI.

Gli effetti positivi dell'Iniziativa HIPC e di MDRI sui 36 paesi che hanno raggiunto il *decision point* sono significativi in relazione al servizio del debito e alla spesa legata alla riduzione della povertà. Il primo indicatore si è ridotto, in rapporto con le esportazioni, di circa il 62 per cento nel periodo 2001/2009, passando dal 13 al 4,9 per cento, mentre in rapporto al PIL la riduzione nel periodo è di circa il 68 per cento, dal 3,1 per cento del 2001 all'1 per cento del 2009. La spesa legata alla riduzione della povertà registra un consistente incremento nello stesso periodo: in valori assoluti essa è aumentata del 398 per cento, passando da 6,5 a 32,4 miliardi di dollari; in rapporto al PIL, la crescita è stata pari al 50 per cento, passando dal 6,2 al 9,3 per cento. Da rilevare che nel 2009 il rapporto tra spesa per la riduzione della povertà e servizio del debito è pari a 2, mentre nel 2001 era pari a 11,6.

I dati esposti rafforzano ulteriormente la necessità che i paesi eleggibili che non hanno ancora raggiunto il *decision point* si qualificino per l'Iniziativa, affrontando le questioni evidenziate con l'assistenza della comunità internazionale. Va compiuto ogni sforzo affinché i 4 paesi nell'*interim period* raggiungano il *completion point*.