

Permangono, invece, incertezze sull'eleggibilità all'HIPC per lo Zimbabwe e il Myanmar, a causa della mancanza di dati certi sulle esportazioni e sulle entrate. Le recenti aperture di entrambi i Paesi verso la Comunità internazionale potrebbero portare a una maggiore trasparenza sulle informazioni relative alle loro economie e quindi alla possibilità di valutare se essi possano beneficiare dell'Iniziativa HIPC.

Gli effetti positivi dell'Iniziativa HIPC e della 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. Le IFI (Rapporto annuale del FMI sullo stato di attuazione dell'HIPC 2011) stimano, infatti, che i 36 Paesi che sono entrati nell'iniziativa hanno ottenuto assistenza finanziaria per un ammontare equivalente a quasi il 35 per cento loro PIL del 2010. Insieme alla riduzione del debito ottenuta con i meccanismi tradizionali e con le cancellazioni bilaterali aggiuntive, si stima che questi Paesi vedranno il proprio debito ridursi di circa il 90 per cento, rispetto ai livelli *pre-decision point*. In particolare, a fine 2010, in valore attuale netto, lo stock di debito di questi Paesi è sceso da 122,9 miliardi USD circa a 45 miliardi USD, dopo la piena attuazione dell'Iniziativa HIPC, a 35,1 miliardi USD dopo le cancellazioni bilaterali addizionali che alcuni Paesi, tra i quali l'Italia, concedono, e a 4,8 miliardi USD in seguito alla MDRI.

In dettaglio, nel periodo 2001/2010 il rapporto debito/esportazioni è sceso dal 13 al 2,9 per cento, mentre il rapporto debito /PIL si è ridotto dal 3,1 per cento del 2001 allo 0,9 per cento del 2010. La spesa legata alla riduzione della povertà registra un consistente incremento nello stesso periodo: in valori assoluti, essa è passata da 6,5 a 34,9 miliardi USD; in rapporto al PIL, le spese per la riduzione della povertà, sono passate dal 6,2 al 9,5 per cento.

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 gli ostacoli esistenti con l'assistenza della Comunità internazionale.

1.5 - I COSTI DELL'HIPC

In base alle più recenti stime elaborate dalle IFI, il costo complessivo dell'Iniziativa HIPC per i 36 Paesi che hanno già raggiunto il *decision point* è di 59 miliardi USD in valore attuale netto 2010. Dal punto di vista dei Paesi beneficiari, i costi dell'Iniziativa possono essere ripartiti in 54,6 miliardi USD per i Paesi che hanno già raggiunto il *completion point* e in 4,4 miliardi per i Paesi nel periodo interinale, cioè quelli che hanno raggiunto il *decision point*. Il costo stimato per gli altri 3 paesi in fase pre-*decision point* ammonta invece a 17 miliardi USD. Il costo complessivo dell'Iniziativa, considerando tutti i Paesi HIPC, è stimato, quindi, in circa 76 miliardi USD in valore attuale netto 2010.

Rispetto ai creditori, il costo complessivo può essere suddiviso in 34 miliardi di dollari (45 per cento del totale) a carico dei creditori multilaterali e 42 miliardi (55 per cento) a carico dei creditori bilaterali e commerciali. All'interno del primo gruppo, la BM/IDA detiene la quota di maggioranza relativa (14,9 miliardi USD, pari al 20 per cento), seguita dal FMI (6,5 miliardi USD, pari al 9 per cento), dalla Banca Africana di Sviluppo (5,5 miliardi USD pari al 7 per cento) e dalla Banca Interamericana di Sviluppo (1,7 miliardi, pari allo 0,5 per cento); gli altri organismi multilaterali vantano invece crediti per 5,4 miliardi USD.

Per quanto concerne i creditori bilaterali, i crediti vantati dai Paesi membri del Club di Parigi ammontano a 27,6 miliardi USD, quelli vantati dai creditori non membri del Club sono pari a 9,9 miliardi USD, mentre i crediti commerciali corrispondono a 4,6 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.

L'Italia ha chiesto a tutti i creditori bilaterali, membri e non membri del Club di Parigi, di seguire il suo esempio nello spingersi oltre quanto deciso nelle varie sedi internazionali, favorendo di conseguenza la liberazione di preziose nuove risorse finanziarie che, in linea con quanto ribadito nelle recenti conferenze delle Nazioni Unite, consentano ai Paesi HIPC di avviare o consolidare in modo incisivo uno sviluppo sostenibile, potendo quindi partecipare a pieno titolo alle dinamiche economiche e finanziarie internazionali. Al riguardo, nel 2003 gli Stati Membri dell'Unione Europea hanno deciso di andare oltre e di procedere alla cancellazione del 100 per cento dei propri crediti *pre-cut off date (cod)*⁹ come minimo. Più in generale, all'interno del Club di Parigi, in seguito alle recenti decisioni prese dalle Autorità spagnole e russe, i Paesi creditori cancellano su base regolare il 100 per cento dei crediti di aiuto, sia *pre* che *post cod*, con l'eccezione dell'Austria che si limita al *pre-cod* (la Finlandia non vanta crediti *post-cod*, Russia e Svezia non hanno crediti di questo tipo; Norvegia e Svizzera hanno già cancellato i loro crediti), mentre per i crediti commerciali Austria, Belgio, Francia, Giappone, Olanda, Svezia e Svizzera continuano a limitarsi al solo *pre-cod*. La Finlandia non ha crediti *post-cod* e la Norvegia ha deciso di comunicare la propria decisione in merito solo dopo la concessione delle cancellazioni finali, in conseguenza della politica delle IFI di includere nel calcolo del fabbisogno al *completion point* le cancellazioni aggiuntive bilaterali, dato che in tal modo viene ridotto il beneficio per i Paesi debitori e alterato il *burden sharing* tra i creditori.

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

⁹ 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)

Tuttavia, otto di essi, che rappresentano lo 0,6 per cento del costo a carico di questa categoria di creditori, non hanno ancora comunicato le proprie intenzioni¹⁰.

Per far fronte ai costi della cancellazione del debito dei Paesi HIPC, le IFI, cioè la BM e le Banche Multilaterali di Sviluppo (Regionali e Sub-regionali) hanno mobilitato in primo luogo risorse proprie, in particolare il reddito netto, che però si sono rivelate insufficienti a coprire tutti i costi, stimati in circa 14 miliardi di dollari. Vi è infatti un limite all'ammontare delle risorse interne che possono essere rese disponibili, allo scopo di salvaguardare la solidità finanziaria di tali istituzioni. Essendo pertanto necessarie risorse addizionali per finanziare il gap multilaterale, è stato costituito il Fondo fiduciario per l'HIPC (*HIPC Trust Fund*) che raccoglie, oltre al reddito netto della Banca Mondiale, anche i contributi volontari bilaterali dei donatori. I costi della cancellazione del debito sono quindi sostenuti dalla BM e dalle Banche Multilaterali di Sviluppo (Regionali e Sub-regionali) attraverso il *Debt Relief Trust Fund*, e, per quanto riguarda l'IDA, dai contributi dei donatori nell'ambito delle periodiche ricostituzioni. Gli Stati Uniti rappresentano il maggiore donatore bilaterale con 750 milioni di dollari, seguiti da: Regno Unito (501 ml), Germania (402 ml), Francia (285 ml), Giappone (258 ml), Olanda (254 ml) e Italia (215 ml), mentre, aggregando i dati, l'Unione Europea è il primo donatore con 2,3 miliardi di dollari, seguita dagli Stati Uniti con 750 milioni.

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 il PRGF-HIPC Trust Fund, gestito dallo stesso FMI e alimentato da risorse proprie (reddito netto), da contributi bilaterali e dai proventi della vendita controllata di parte dell'oro "eccedentario", conclusa nell'aprile 2000.

¹⁰ *Banque des Etats de l'Afrique Centrale (BEAC), Economic Community of West African States (ECOWAS), Eastern and Southern African Trade and Development Bank (PTA Bank), Banque de Développement des Etats des Grand Lacs (BDEGL), Conseil de l'Entente (FEGECE), Fondo Centroamericano de Estabilización Monetaria (FOCEM), Islamic Solidarity Fund for Development (IFSID), Banque de Développement des Etats de l'Afrique Centrale (BDEAC).*

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 IDA, FMI e Fondo Africano di Sviluppo 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 HIPC¹¹. Ad essa si è aggiunta l'analoga *2007 Initiative* della Banca Interamericana di Sviluppo. La finalità di MDRI e della *2007 Initiative* è di liberare ulteriori risorse per il raggiungimento dei *Millennium Development Goals* (MDGs) da parte dei Paesi che mostrino una performance soddisfacente. I costi dell'MDRI per i quattro creditori multilaterali sono pari a 30,3 miliardi USD in valore attuale netto 2010, di cui circa l'88 per cento già concesso ai 32 Paesi che hanno raggiunto il *completion point*. Del costo totale, 19,5 miliardi USD (circa il 65 per cento del totale) sono di pertinenza dell'IDA, 3,7 (pari al 12 per cento) del FMI, 4,2 (15 per cento) del Fondo Africano di Sviluppo e 2,9 (8 per cento) della Banca Interamericana di Sviluppo.

I Paesi creditori non membri del Club di Parigi, che rappresentano il 13 per cento dei costi totali dell'Iniziativa, hanno concesso in media tra il 34 e il 39 per cento della loro quota di cancellazione del debito. C'è stato un incremento delle cancellazioni concesse da questa categoria di creditori, che è passata dal 34-39 per cento del 2009 al 39-43 per cento del 2010¹², ma la percentuale rimane bassa. Tra di essi, soltanto undici hanno garantito tutto lo sforzo previsto, per un ammontare pari tuttavia solo a circa l'1 per cento del totale a loro carico. Invece, 25 Paesi creditori, che rappresentano il 65 per cento del costo totale, hanno fatto la loro parte solo

¹¹ - Il FMI ha garantito la cancellazione totale anche ai Paesi con reddito pro-capite annuo inferiore alla soglia di 380 dollari, ovvero alla Cambogia e al Tagikistan, per assicurare uniformità di trattamento nell'utilizzo delle risorse.

¹² L'incremento della percentuale di cancellazione del debito è dovuto soprattutto all'Algeria, che ha concesso ulteriori riduzioni a 10 Paesi HIPC.

parzialmente e 18 creditori, che rappresentano il 34 per cento del totale, non hanno concesso alcuna forma di cancellazione. La Comunità internazionale ha continuato a fare pressione sui Paesi creditori non membri del Club di Parigi: le IFI attraverso il dialogo costante con creditori e debitori, l'assistenza tecnica a questi ultimi 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 trattamenti del debito a termini comparabili con quelli concessi dal Club; il dialogo tecnico con i Paesi debitori e le attività di *outreach* con i Paesi creditori; i creditori membri del Club attraverso i loro contatti bilaterali con i 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 per cento del costo totale della cancellazione del debito, cui deve essere aggiunta la quota di debito non trattata, dovuta ai creditori che non cancellano come l'Italia il 100 per cento dei propri crediti,

Per quanto riguarda, infine, i creditori commerciali, che detengono il 6 per cento dei crediti, pari a circa 4,6 miliardi USD in termini di valore attuale netto 2010, dei 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 questo può avere effetti negativi sul ruolo del Fondo Monetario, che per procedere necessita delle cd. assicurazioni finanziarie (*financial assurances*), cioè dell'assicurazione che una parte significativa del debito verrà cancellata, e quindi può trovarsi nella situazione di non poter fare la sua parte, o di agire con ritardo, nei confronti di quei Paesi che hanno una quota rilevante di debito in possesso di creditori che non vogliono concedere la loro quota di assistenza, con effetti negativi a cascata sul Club di Parigi.

A dicembre 2010 con lo strumento della *Debt Reduction Facility*¹³(DRF) dell'IDA è stato fornito un aiuto alla Liberia per la conclusione della seconda fase dell'operazione di buyback del 2009, che ha comportato l'estinzione del debito verso i due creditori commerciali rimanenti. Tali miglioramenti sono dovuti sia alla pressione costante che la Comunità internazionale ha esercitato negli ultimi anni, sia alle riforme alla DRF nel 2008, che consentono di utilizzare lo strumento in modo più efficiente ed efficace. Il DRF, tuttavia, è terminato il 30 giugno 2012.

Queste decisioni, peraltro, hanno effetti anche su uno dei principali problemi che la Comunità internazionale ha affrontato negli ultimi anni, rappresentato dai cd. *litigating creditors (Vulture Funds)*. Si tratta di quei creditori che intentano cause contro i Paesi HIPC per il recupero dei propri crediti e, in particolare, dei fondi specializzati nell'acquisto di debiti in *default* ai fini dell'avvio di procedimenti legali (cd. *distressed debt fund* o *vulture fund*) per il recupero di somme notevolmente superiori. In virtù della pressione costante della Comunità internazionale (G8, Club di Parigi), nell'ultimo anno si sono registrati notevoli progressi, dato che il numero delle azioni legali in corso è sceso da 33 a 17, ma l'attenzione deve restare alta. Due cause intentate verso la Liberia sono state risolte nel 2011 grazie all'intervento della DRF, ma due nuove cause sono state avviate verso la Repubblica Democratica del Congo. A tal riguardo, considerato che il 70 per cento delle cause dei *vulture funds* sono verso Paesi africani, nel 2008 la AfDB ha lanciato l'*African Legal Support Facility* per fornire assistenza legale a tali Paesi.

IL CLUB DI PARIGI

Il Club di Parigi è un gruppo informale di Paesi creditori che si riuniscono 10/11 volte l'anno per negoziare con i Paesi debitori accordi di cancellazione e di ristrutturazione del debito, a condizioni di mercato o con elementi di concessionalità,

¹³ Si tratta di uno strumento creato nel 1989 per aiutare i Paesi a estinguere i loro debiti a sconto nei confronti dei creditori commerciali. Lo strumento, alimentato dal reddito netto della Banca Mondiale e da contributi bilaterali, è intervenuto nel tempo su debiti per circa 9 miliardi di dollari attraverso 24 operazioni di *buyback*, a sostegno di 20 Paesi HIPC e 2 *IDA-only*.

per consentire di superare le difficoltà di pagamento e/o i problemi di sostenibilità di ciascun Paese debitore. Il Club di Parigi conta 19 Paesi membri permanenti, che vantano di norma la maggior parte dei crediti nei confronti dei Paesi debitori, e invita altri Paesi creditori a unirsi al negoziato quando questi rappresentano una quota significativa dei crediti verso il Paese debitore in corso di esame. A tale ultimo riguardo, in considerazione del ruolo che svolgono i flussi di finanziamento provenienti dai cd. *emerging lenders*, e principalmente da Cina, India e Brasile, l'attività di *outreach* del Club di Parigi ha assunto una notevole importanza e a essa viene dedicata un'attenzione costante.

Il Club di Parigi, che opera dal 1956 e ha finora concluso 424 accordi con 89 Paesi, per un totale trattato di circa 562 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 5: il principio della decisione caso per caso, in base al quale il Club deve adattare il trattamento del debito alla situazione specifica di ciascun Paese debitore; il principio del consenso nelle decisioni, che comporta la necessità dell'unanimità delle decisioni; il principio della condizionalità, che lega gli accordi all'attuazione da parte del Paese debitore delle riforme concordate tra lo stesso e il FMI; il principio della solidarietà, che impegna i Paesi creditori ad agire come gruppo allorché trattano con un Paese debitore e a prestare attenzione alle conseguenze della gestione delle proprie esposizioni sulla situazione degli altri Paesi creditori; il principio della comparabilità del trattamento, per il quale il Paese debitore che ha concluso un accordo con il Club di Parigi non deve accettare da altri Paesi non membri condizioni di trattamento del debito meno favorevoli di quelle ottenute dai creditori del Club.

Il principio della comparabilità del trattamento è particolarmente rilevante, perché consente di assicurare l'efficacia del Club di Parigi, come foro negoziale e di coordinamento, a favore dei Paesi debitori in generale, e di quelli HIPC in particolare. Infatti, nelle intese sottoscritte tra i Paesi creditori e il Paese debitore è sempre presente la clausola di comparabilità del trattamento, che è stata

recentemente rafforzata, con la quale il debitore si impegna a non concedere ad altri creditori condizioni migliori (ovvero con tempi di ripagamento ridotti o con minori livelli di concessionalità) rispetto a quelle concordate con il Club di Parigi. Si tratta di una clausola fondamentale per il debitore, perché gli conferisce una posizione negoziale più forte nei confronti dei creditori non membri del Club di Parigi per ottenere trattamenti del proprio debito a condizioni generose quanto quelle concesse dal Club di Parigi.

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

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

In base a tale approccio, il gruppo dei Paesi non-HIPC viene distinto in due categorie: i Paesi con debito sostenibile ma con problemi di liquidità e i Paesi con debito insostenibile. Ai primi vengono concessi trattamenti del debito partendo dai termini esistenti (in particolare, termini classici¹⁴ e di Houston¹⁵), 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 Fondo Monetario 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

¹⁴ 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.

¹⁵ 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.

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

Sinora, i casi in cui è stato applicato pienamente l'*Evian approach* sono dodici: 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). 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.

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 recenti casi delle Seychelles e di Antigua e Barbuda.

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 la cancellazione del debito, 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)¹⁶. La legge, inoltre, 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 dall'art. 1, primo comma, la finalità della legge 209/2000 è di “rendere operative le intese raggiunte dai Paesi creditori in sede multilaterale in tema di trattamento del debito estero dei Paesi in via di sviluppo a più basso reddito e maggiormente indebitati”, nonché di favorire e promuovere “misure destinate alla riduzione della povertà delle popolazioni di tali Paesi”.

La principale sede multilaterale in cui vengono raggiunte le intese per il trattamento del debito dei Paesi in via di sviluppo (PVS) è rappresentata dal Club di Parigi, la cui

¹⁶ L'elenco dei Paesi HIPC, IDA-only e IDA-blend è contenuto nell'allegato n. 1.

funzione è richiamata dal decreto ministeriale di attuazione della legge 209 (DM 185/2001). Il collegamento con quanto determinato in ambito internazionale, in particolare in seno al Club di Parigi, è fondamentale sotto il profilo politico ed economico, in quanto consente all'Italia di svolgere un'opera di stimolo costante nei confronti degli altri creditori più esposti, che in alcuni casi non condividono le ragioni della cancellazione del debito dei Paesi poveri.

Tra gli aspetti innovativi della Legge c'è anche la possibilità di procedere con misure di cancellazione dei crediti di aiuto a favore dei Paesi colpiti da catastrofe naturale 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 dell'annullamento, nonché la possibilità di operazioni di conversione sono definite negli accordi bilaterali con i Paesi interessati.¹⁷

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

¹⁷ Il calcolo dei crediti vantati dall'Italia nei confronti dei Paesi HIPC è estremamente complesso, dovendosi tener conto di una serie di variabili, temporali e finanziarie, che si possono accertare matematicamente solo al momento in cui la cancellazione verrà legalmente concordata con l'accordo bilaterale, nonché da una serie di variabili che si inseriscono nei calcoli, come ad esempio il tasso degli interessi di ritardo.

Per 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 a carico del bilancio dello Stato, ma soltanto mancati rientri negli anni futuri – un'ipotesi comunque teorica, vista la situazione finanziaria dei Paesi debitori. Per i crediti di aiuto, la relativa copertura è stata assicurata al momento della loro concessione mediante gli stanziamenti sul Fondo rotativo per la cooperazione allo sviluppo (art. 6 L. 49/1987), mentre, per quanto riguarda i crediti commerciali, si tratta di operazioni per le quali SACE ha già corrisposto i relativi indennizzi. La Ragioneria Generale dello Stato viene comunque informata con cadenza trimestrale sulle cancellazioni effettuate nei tre mesi precedenti.

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 la scadenza. A tali Paesi si riferisce l'articolo 1, comma 3, il quale stabilisce che nei loro confronti "l'annullamento del debito può essere concesso in misura, condizioni, tempi e con meccanismi diversi da quelli concordati fra i Paesi creditori in sede multilaterale". In attuazione di questo principio, il Governo italiano si è impegnato a cancellare il 100 per cento dei propri crediti nei confronti di questi Paesi, andando quindi oltre lo sforzo internazionale, nonché a farlo fin dal *decision point*, anche in questo modo superando le intese internazionali.

Gran parte dei Paesi beneficiari dell'HIPC sono Paesi IDA-only, appartengono cioè alla categoria dei Paesi eleggibili esclusivamente ai finanziamenti dell'*International*

Development Association (IDA), lo sportello concessionale del Gruppo Banca Mondiale. 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, in base ai dati OCSE di luglio 2012, 23 di cui 5 africani, 9 asiatici, 1 europeo e 8 dell'Oceania. Questi ultimi, definiti *Small Island economy exception*, sono particolarmente vulnerabili a *shock* esterni per la ridotta dimensione delle loro economie e sono 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 a un Paese *IDA-only* che per vari motivi non si era indebitato oltre la soglia dell'insostenibilità. A tali Paesi trova applicazione in ambito Club di Parigi l'*Evian approach*, con un trattamento tagliato sulle esigenze specifiche del Paese interessato (vedi box sul Club di Parigi al capitolo primo). Si sottolinea che per l'adozione di questo nuovo approccio è stato determinante l'impegno dell'Italia nel corso del negoziato in sede G7 nel 2003, che ha consentito di andare oltre le soglie di concessionalità previste fino a quel momento e di identificare un procedimento che mira a costruire il trattamento del debito sulle esigenze reali del Paese debitore (cd. *tailoring*).

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 11 Paesi, di cui 2 africani, 8 asiatici e 1 dell'America Latina.

La legge 209/2000, infine, individua, con l'articolo 1, comma 4, una categoria residuale di Paesi beneficiari, ovvero gli altri PVS diversi dagli HIPC e dagli *IDA-only*, che sono identificati nel DM 185/2001 (articolo 2, comma 1, lettera o) come quei Paesi classificati in via di sviluppo dall'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE). A questi Paesi, che sono in numero variabile, si applicano unicamente i livelli e le condizioni concordate fra i Paesi creditori in sede multilaterale, anche se questa previsione assume, alla luce dell'*Evian approach*, un significato potenzialmente molto ampio.

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. Come già rilevato, in virtù della legge 209/2000, fin dal *decision point*, l'Italia cancella il 100 per cento 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, quindi, 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 nella percentuale di cancellazione, sia nei debiti oggetto di trattamento.

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 cosiddetto periodo di consolidamento, cioè alle annualità indicate nell'accordo, senza però cancellare lo stock del debito. Si parla, infatti, 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 invece 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 conseguente, senza però pretendere 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.

2.4 LO STATO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE 209/2000

a) Paesi HIPC

Nel periodo luglio 2011 – giugno 2012, l'Italia ha firmato le seguenti intese multilaterali in ambito Club di Parigi (assieme quindi a tutti gli altri creditori) e i seguenti accordi relativi alla cancellazione del debito estero dei Paesi a più basso reddito e maggiormente indebitati:

- 3 Intese multilaterali al Club di Parigi: 2 Intese di alleggerimento interinale del debito (*interim debt relief*) con la Costa d'Avorio e la Guinea Conakry e 1 Intesa di cancellazione finale con la Costa d'Avorio.
- 1 Accordo bilaterale di cancellazione interinaria con le Comore nell'ambito dell'Iniziativa HIPC rafforzata.