

## **Introduzione**

Nell'anno trascorso dalla presentazione al Parlamento della precedente Relazione, l'attività in favore dei paesi in via di sviluppo, 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 illustrano nel dettaglio le misure adottate per la riduzione del debito estero dei paesi in via di sviluppo e sono stati redatti in collaborazione con il Ministero degli Affari Esteri e con il supporto di SACE S.p.A. e di Artigiancassa S.p.A.

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 ha raggiunto i 6,34 miliardi di euro, che rappresentano risorse che i 38 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, evidenzia l'esigenza che la sostenibilità del debito dei paesi beneficiari sia preservata attraverso la concessione di nuovi finanziamenti nel rispetto della capacità di indebitamento e dei bisogni e delle priorità, al fine di evitare un nuovo ciclo di prestiti e cancellazioni.

Il Governo e le Amministrazioni coinvolte continueranno a svolgere con determinazione in ogni sede la propria opera a favore dei paesi in via di sviluppo e intendono quindi rinnovare 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 nuova lista, approvata dalle Istituzioni Finanziarie nel 2006, è il 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 nuova lista, oltre ai 29 paesi che avevano già raggiunto al momento della decisione il cd. *decision point* (cfr. oltre), ha incluso 11 ulteriori paesi, di cui sette già presenti nella precedente (Repubblica Centrafricana, Comore, Costa D’Avorio, Liberia, Somalia, Sudan e Togo) e quattro nuovi (Eritrea, Haiti, Kirghizistan e Nepal). In aggiunta, tre paesi, che rispettavano i criteri di eleggibilità, decisero di non avvalersi dell’Iniziativa, e per un paese, l’Afghanistan, la decisione rimase sospesa in attesa della verifica dei dati. Con lo scioglimento della riserva per l’Afganistan e la sua inclusione nella lista, questa ora comprende 41 paesi, di cui 33 africani, 5 appartenenti all’America Latina, 2 asiatici e uno dell’Europa/Asia Centrale. Da rilevare che la *sunset clause* è stata effettivamente applicata al 31 dicembre 2006 e quindi l’Iniziativa HIPC è formalmente terminata ma le Istituzioni Finanziarie, 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.

I paesi HIPC, con l’eccezione della Bolivia, appartengono inoltre alla categoria dei paesi eleggibili esclusivamente ai finanziamenti dell’Associazione Internazionale per lo sviluppo (*IDA*)<sup>1</sup>. Anche a questi ultimi paesi, quindi, la legge 209/2000 rivolge una particolare attenzione, disponendo, all’articolo 1, comma 2, che i crediti vantati 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* sono, oltre ai paesi HIPC, 25, di cui 5 africani, 15 asiatici, 3 dell’Europa e dell’Asia Centrale e 2 mediorientali, inclusi 5 paesi definiti *Small Island economy exception*, assimilati alla luce delle ridotte dimensioni delle loro economie e della particolare esposizione a calamità naturali.

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 Istituzioni Finanziarie Internazionali. 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.

---

<sup>1</sup> - L’*IDA* (Associazione Internazionale per lo Sviluppo) è un’agenzia della Banca Mondiale che concede prestiti a quei paesi che hanno un reddito nazionale lordo pro capite annuo inferiore alla soglia fissata (aggiornata periodicamente), che non hanno la capacità finanziaria di contrarre prestiti a condizioni di mercato e che attuano una politica di riduzione della povertà e promozione dello sviluppo.

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 "paesi in via di sviluppo" rientrano anche i paesi cosiddetti *IDA blend*, così definiti in quanto possono beneficiare sia dei fondi dell'*IDA* sia di quelli tradizionali della Banca Mondiale. Si tratta di 15 paesi, di cui uno africano, 4 asiatici, 5 dell'Europa e Asia Centrale e 5 latinoamericani, inclusi 4 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 rafforzata

### 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 della 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.

I cambiamenti principali apportati all'Iniziativa nel 1999 costituiscono un pacchetto di misure, composto da interventi sul debito, programmazione economica e finanziamenti. Occorre notare, tuttavia, che la remissione del debito, da sola, 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 e l'utilizzo efficace delle risorse finanziarie, sia quelle liberate dalle cancellazioni del debito sia quelle di nuova concessione, sono aspetti fondamentali della strategia in questione.

Sotto il profilo del debito, va rilevato che:

- 1) l'ampiezza della cancellazione è stata affrontata calcolando l'alleviamento del debito sui dati reali al *decision point* invece che sulle proiezioni al *completion point* e riducendo dal 250/200 al 150 per cento la soglia obiettivo del rapporto tra valore attuale netto del debito e esportazioni (e dal 280 al 250 per cento quella relativa alla *fiscal window*). A tale ultimo riguardo, la scelta di un singolo indicatore e del

- valore soglia<sup>2</sup> è dovuta alla necessità di semplificare il percorso di concessione delle cancellazioni debitorie, facendo prevalere l'obiettivo di accelerare il perseguimento delle finalità dell'Iniziativa rispetto alla profondità di analisi propria dell'impiego di una pluralità di indici tarati sulla situazione specifica del singolo debitore;
- 2) la rapidità è stata incrementata prevedendo l'*interim relief* tra i due momenti decisionali e introducendo il concetto di *floating completion point*;
  - 3) l'incisività è stata migliorata come risultato dei primi due ordini di misure, in quanto nuovi paesi beneficiari si sono aggiunti.

Il miglioramento dell'Iniziativa è stato accompagnato, per quanto riguarda la programmazione delle politiche, dall'introduzione dei Documenti per la Strategia di Riduzione della Povertà (*Poverty Reduction Strategy Papers - PRSP*). Questi, elaborati da ogni singolo paese con l'assistenza dei soggetti coinvolti nella definizione delle strategie di sviluppo (Governo, società civile, donatori e Istituzioni Finanziarie Internazionali (IFI)<sup>3</sup>, sono volti ad assicurare la coerenza tra le politiche macroeconomiche, strutturali e sociali del paese con gli obiettivi di sviluppo socio-economico e riduzione della povertà. L'attivo contributo e la valorizzazione delle componenti locali e non governative, in particolare, costituiscono un utile elemento di confronto e monitoraggio dell'azione dei soggetti istituzionali per quanto concerne gli effetti concreti dell'Iniziativa sulla situazione economico-sociale generale del paese e sulle popolazioni coinvolte. Al 30 giugno 2007, 65 paesi, di cui la metà africani, hanno predisposto ben 111 documenti per la Strategia di Riduzione della Povertà, di cui 57 come *Interim PRSP* e 54 come *PRSP* definitivi, cui si aggiungono 15 ulteriori PRSP

---

<sup>2</sup> - L'analisi empirica conferma l'importanza dell'indicatore scelto nell'ambito dell'Iniziativa, in quanto esso evidenzia un'elevata correlazione con la probabilità di crisi debitorie. In aggiunta, il valore soglia risulta prudente in misura pari a circa il 25 per cento rispetto alla media dei casi. In ogni caso, come per ogni indicatore di valore attuale ed espresso in un'unica valuta, la lettura dei risultati va effettuata tenendo nella massima considerazione il ruolo svolto dai tassi di sconto e di cambio, che possono determinare scostamenti anche significativi dei valori.

<sup>3</sup> - IMF, "Guidance Note for Fund Staff on the Modified Poverty Reduction Strategy Framework and the Implications for PRGF and HIPC Operations", 30 giugno 2005, [www.imf.org](http://www.imf.org).

predisposti come secondo aggiornamento da 15 paesi il cui primo documento era già stato presentato da 3 anni.

Infine, per quanto riguarda i finanziamenti, il pacchetto è stato completato con l'istituzione presso il Fondo Monetario Internazionale (FMI) della *Poverty Reduction and Growth Facility* (PRGF), volta a fare della riduzione della povertà l'esplicito elemento chiave di una strategia orientata alla crescita, accompagnando in questo la tradizionale attività concessionale della Banca Mondiale. Nel novembre del 2005, il FMI ha approvato un nuovo strumento di assistenza finanziaria e orientamento nel disegno delle politiche economiche per i paesi eleggibili alla PRGF che non ne usufruiscono e sono colpiti da shock esogeni, l'*Exogenous Shocks Facility* (ESF)<sup>4</sup>. I termini di finanziamento sono gli stessi della PRGF, i programmi possono estendersi fino a due anni e la condizionalità sulle riforme strutturali può essere meno ambiziosa, rispetto al caso della PRGF, in dipendenza dello shock.

Le modalità di definizione delle PRSP e di funzionamento della PRGF, così come il più generale approccio verso i paesi a basso reddito (*low income countries*)<sup>5</sup>, sono continuamente oggetto di esame e rifinitura, in un processo costante di apprendimento volto ad incrementare, con il contributo della società civile, l'efficacia degli strumenti di assistenza ai paesi a basso reddito. Nel settembre 2004, dopo le valutazioni formulate dall'*Independent Evaluation Office* del Fondo Monetario<sup>6</sup> e dall'*Operations Evaluation Department* (OED) della Banca Mondiale,<sup>7</sup> che avevano riaffermato la validità dei due strumenti ed evidenziato alcune aree di miglioramento, l'approccio complessivo è stato rivisto per aumentarne l'*ownership* (ad esempio l'approvazione formale dei PRSPs da parte dei *Boards* delle Istituzioni Finanziarie non è più richiesta per accedere ai

<sup>4</sup> - IMF, "Guidance Note on the Exogenous Shocks Facility", 27 gennaio 2006, [www.imf.org](http://www.imf.org).

<sup>5</sup> - Cfr. [www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/071907.htm](http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/071907.htm) e <http://go.worldbank.org/UO6AXG6ZM0>.

<sup>6</sup> - IMF/IEO, "Report on the evaluation of Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs) and the Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF)", 6 giugno 2004, [www.imf.org/ieo](http://www.imf.org/ieo).

<sup>7</sup> - WB/OED, "The Poverty Reduction Strategy Initiative – An Independent Evaluation of the World Bank's Support through 2003", 20 luglio 2004, [www.worldbank.org/oed](http://www.worldbank.org/oed).

finanziamenti della PRGF) e rafforzarne la base analitica e l'efficacia<sup>8</sup>. Nel settembre del 2005, potendo contare su 5 anni di esperienza, la BM e il FMI hanno condotto un nuovo esame sulla formulazione delle strategie di riduzione della povertà<sup>9</sup>, riconoscendo l'importanza dei modelli di sviluppo disegnati dai singoli paesi e insieme l'esigenza di impegni di medio-lungo termine per realizzare riforme istituzionali e far crescere la capacità e la responsabilità (*accountability*) dei soggetti competenti nei processi decisionali e di governo.

In sintesi, l'Iniziativa HIPC si svolge nel modo seguente:

- i) i paesi eleggibili che richiedono di beneficiare dell'Iniziativa devono aver adottato una strategia di riduzione della povertà soddisfacente che sia stata presentata ai *Board* in uno dei documenti previsti dallo strumento del *PRSP* entro diciotto mesi dal *decision point* e avere adottato un *PRSP* definito, attuato in modo soddisfacente per almeno un anno, che sia stato presentato ai *Board* entro diciotto mesi dal *completion point*;
- ii) nella prima fase i paesi debitori adottano programmi di riforma e aggiustamento strutturale sostenuti dal Fondo Monetario e dalla Banca Mondiale e dimostrano la capacità di attuarli. In questo periodo, i paesi in questione continuano a ricevere l'assistenza tradizionale dai donatori, sia bilaterali sia multilaterali, e beneficiano dei meccanismi consueti di trattamento del debito;
- iii) al termine della prima fase il Fondo Monetario e la Banca Mondiale predispongono un'analisi di sostenibilità del debito. Se il rapporto tra il valore attuale netto del debito e le esportazioni è superiore, dopo l'applicazione dei meccanismi consueti di trattamento del debito, alla soglia del 150 per cento, i paesi si qualificano per l'Iniziativa raggiungendo il *decision point*. Nel caso particolare delle economie aperte, che vantano un rapporto tra esportazioni e PIL superiore al 30 per cento e un peso del debito in rapporto alle entrate fiscali elevato nonostante una forte capacità

---

<sup>8</sup> - IMF/WB, "*Poverty Reduction Strategy Papers – Progress in Implementation*", 20 settembre 2004, [www.imf.org](http://www.imf.org).

<sup>9</sup> - WB/IMF, "*2005 Review of the PRS Approach: balancing Accountabilities and scaling up results*", settembre 2005, [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).

di riscossione delle entrate stesse (superiori al 15 per cento del PIL), il rapporto tra il valore attuale netto del debito e le esportazioni può essere fissato ad un valore inferiore al 150 per cento, in modo che il valore attuale netto del debito sia pari al 250 per cento delle entrate fiscali;

- iv) una volta qualificatisi all'Iniziativa, i paesi devono dimostrare di attuare le riforme previste e concordate per un periodo la cui lunghezza non è fissa ma varia proprio in funzione dell'attuazione dei programmi. Durante questa fase i paesi creditori bilaterali e commerciali ristrutturano le rate in scadenza, assicurando una riduzione media del 90 per cento in valore attuale netto, il Fondo Monetario e la Banca Mondiale forniscono l'assistenza interinale e gli altri creditori multilaterali anticipano una parte dell'assistenza prevista al *completion point*;
- v) quest'ultimo momento, il *completion point*, viene raggiunto con un'efficace attuazione dei programmi concordati<sup>10</sup>. Esso comporta la riduzione definitiva dello stock del debito necessaria a ricondurre i paesi alla sostenibilità.

## 2.2 - Lo stato di attuazione

31 Paesi (Afghanistan, Benin, Bolivia, Burkina Faso, Burundi, Camerun, Ciad, Etiopia, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Guyana, Haiti, Honduras, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritania, Mozambico, Nicaragua, Niger, Repubblica del Congo, Repubblica Democratica del Congo, Ruanda, Sao Tomè e Principe, Senegal, Sierra Leone, Tanzania, Uganda e Zambia) hanno raggiunto il *decision point*. Due nuovi paesi eleggibili, Afghanistan e Haiti, si sono qualificati per l'Iniziativa nell'ultimo anno, raggiungendo il *decision point* rispettivamente nel novembre 2006 e nel luglio 2007.

Fra i 31 Paesi già qualificati, 22 (Uganda, Bolivia, Mozambico, Tanzania, Burkina Faso, Mauritania, Mali, Benin, Guyana, Nicaragua, Niger, Etiopia, Senegal, Ghana, Madagascar, Honduras, Ruanda, Zambia, Camerun, Malawi, Sao Tomè e Principe e Sierra Leone) hanno raggiunto anche il *completion point*. In particolare, nell'ultimo