

anno, 3 nuovi paesi (Malawi, Sao Tomè e Principe e Sierra Leone) hanno completato il percorso dell'Iniziativa, potendo quindi beneficiare del pieno dispiegamento dell'assistenza finanziaria prevista e della cancellazione finale del debito. Va rilevato, dal 2000, un progressivo allungamento dei tempi intercorsi tra *decision* e *completion point*, determinato dalla difficoltà di raggiungere i *triggers* citati in precedenza e questo è dovuto al fatto che i paesi in questione hanno sperimentato situazioni economiche particolarmente deteriorate e/o sono usciti da conflitti. Attualmente, tra i nove paesi nell'*interim period*, quattro (Gambia, Haiti, Afghanistan e Burundi) hanno seguito in modo soddisfacente i loro programmi economici e compiono progressi verso il raggiungimento dei *triggers* mentre per i rimanenti cinque la situazione appare maggiormente precaria. In aggiunta, sei dei nove paesi hanno completato la redazione del PRSP mentre i rimanenti tre (Afghanistan, Repubblica del Congo, Haiti) sono nella fase di preparazione, che potrebbe concludersi tra la fine del 2007 e l'inizio del 2008.

Per quanto descritto nei precedenti paragrafi in relazione alla nuova lista dei paesi eleggibili all'Iniziativa HIPC e a quelli che, tra questi, si sono già concretamente qualificati, sono dieci al momento i paesi definiti *pre-decision point*: Comore, Costa D'Avorio, Eritrea, Kirgizstan, Liberia, Nepal, Repubblica Centrafricana, Somalia, Sudan e Togo. Si tratta, in generale, di paesi che sperimentano, o hanno recentemente sperimentato, conflitti e/o problemi di *governance* e macroeconomici e, in alcuni casi, in situazione di forte arretrato sui pagamenti verso le IFIs. Per tre tra questi (Eritrea, Sudan e Somalia) il raggiungimento del *decision point* è incerto o indeterminato, in considerazione della situazione sul terreno e/o delle difficoltà in termini macroeconomici e di ripianamento degli arretrati, il Kirgizstan ha comunicato di non volersi avvalere dell'Iniziativa e, in ogni caso, le nuove stime non lo renderebbero eleggibile e il Nepal non ha ancora deciso in merito alla sua partecipazione. Tra i rimanenti cinque, la Repubblica Centrafricana potrebbe qualificarsi a breve, così come la Liberia, in seguito agli sforzi della comunità internazionale sul versante degli

¹⁰ - In questa fase il paese deve raggiungere i cd. *completion point triggers*, che riguardano tra grandi aree: stabilità macroeconomica, attuazione del PRSP, attuazione di riforme sociali e strutturali.

arretrati, mentre per le Comore, la Costa D’Avorio e il Togo le previsioni al momento indicano la seconda metà del 2008 come periodo possibile per la qualificazione.

Le IFI prevedono che il debito dei 31 paesi che si sono già qualificati per l’iniziativa si ridurrà di circa il 91 per cento, scendendo da 105 a 40 miliardi di dollari in valore attuale netto 2006 dopo la piena attuazione dell’Iniziativa, a 35 miliardi dopo le cancellazioni bilaterali addizionali che alcuni paesi, tra i quali l’Italia, concedono e a 9 miliardi in virtù della MDRI (cfr. oltre). Lo stock del debito dei 22 paesi che hanno raggiunto il *completion point* è previsto in riduzione di circa il 60 per cento in valore attuale netto 2006, da 76 a 31 miliardi di dollari, con un ulteriore 33 per cento di riduzione, per un valore finale di 5 miliardi, conseguito per le cancellazioni bilaterali aggiuntive e la MDRI.

Gli effetti positivi dell’Iniziativa HIPC e di MDRI sui 31 paesi che hanno raggiunto il *decision point* sono significativi anche 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 61 per cento nel periodo 2000/2006, passando dal 16,6 al 6,4 per cento, con una previsione al 2011 di un’ulteriore riduzione di circa il 48 per cento per un valore finale pari al 3,3 per cento, mentre in rapporto al PIL la riduzione nel periodo è di circa il 58 per cento, dal 4,6 per cento del 2000 all’1,9 del 2006, e la previsione al 2011 indica un’ulteriore riduzione del 52 per cento, per un valore finale, invero decisamente ridotto, dello 0,9 per cento. La spesa legata alla riduzione della povertà registra un consistente incremento: in valori assoluti, nel periodo 2000/2006, essa è aumentata del 193 per cento, passando da 5,8 a 17 miliardi di dollari, con una previsione al 2011 di un’ulteriore crescita del 55 per cento, per un valore finale di circa 26 miliardi di dollari; in rapporto al PIL, la crescita nel periodo è stata pari al 30 per cento, passando dal 6,8 all’8,8 per cento, con una previsione al 2011 di un’ulteriore crescita del 15 per cento, per un valore finale di circa il 10 per cento. Da rilevare che il rapporto tra spesa per la riduzione della povertà e servizio del debito è passato da 1,5

nel 2000 a 5,3 nel 2006, quando cioè la prima è stata superiore di oltre cinque volte al secondo, ed è previsto un valore superiore a 10 nel 2011.

Nel giugno 2006, l'*Independent Evaluation Group* della Banca Mondiale ha pubblicato una corposa analisi degli effetti dell'Iniziativa HIPC¹¹, formulando un giudizio nel complesso decisamente positivo. Il rapporto sottolinea l'addizionalità della cancellazione del debito, evidenziando che i trasferimenti netti agli HIPC sono raddoppiati nel periodo 1999/2004 mentre quelli agli altri paesi a basso reddito sono cresciuti di un terzo, e lo stretto legame che essa ha mostrato con le strategie di riduzione della povertà. Si tratta di due elementi evidentemente molto rilevanti, dati gli obiettivi dell'Iniziativa, così come è importante sottolineare, a fini di *policy*, che i paesi che hanno conseguito i maggiori progressi nell'area della *governance* e della politica istituzionale sono anche quelli che hanno effettuato il percorso previsto in termini più rapidi. Gli spunti di riflessione sono rappresentati, invece, dal fatto che la cancellazione del debito non è sufficiente per assicurare la sostenibilità, essendo necessarie anche azioni sul fronte della diversificazione dell'economia e della gestione delle finanze pubbliche, e dall'importanza della partecipazione di tutti i creditori insieme al problema del nuovo indebitamento (cfr. oltre).

I dati esposti rafforzano ulteriormente la necessità che i paesi eleggibili che non hanno ancora raggiunto il *decision point* si qualifichino per l'Iniziativa, ripristinando la necessaria sicurezza, attuando in maniera soddisfacente le politiche concordate, definendo il proprio PRSP e risolvendo il problema degli arretrati con l'assistenza della comunità internazionale, e va compiuto ogni sforzo affinché i 9 paesi nell'*interim period* raggiungano il *completion point*.

¹¹ - IEG, Independent Evaluation Group, World Bank, "*Debt Relief for the poorest: an evaluation update of the HIPC Initiative*", 23 giugno 2006, <http://www.worldbank.org/>

2.3 - I costi

In base alle più recenti stime elaborate dalle Istituzioni Finanziarie, il costo complessivo dell'Iniziativa HIPC per i 31 paesi che hanno già raggiunto il *decision point* è di 44,9 miliardi di dollari in valore attuale netto 2006. Dal punto di vista dei paesi beneficiari, i costi dell'Iniziativa possono essere ripartiti in 32,8 miliardi di dollari in valore attuale netto 2006 per i paesi che hanno già raggiunto il *completion point*, e in 12,1 miliardi per i paesi nel periodo interinale, cioè quelli che hanno raggiunto il *decision point*.

Il costo complessivo dell'Iniziativa, considerando tutti i 41 paesi HIPC, è stimato a 67,7 miliardi di dollari in valore attuale netto 2006, di cui 22,7 miliardi dovuti ai 10 paesi non ancora qualificati (15,3 per Liberia, Somalia e Sudan). Il costo complessivo può essere suddiviso in 31 miliardi di dollari (46 per cento del totale) a carico dei creditori multilaterali e 36,7 miliardi (54 per cento) a carico dei creditori bilaterali e commerciali. All'interno del primo gruppo, la Banca Mondiale/IDA detiene la quota (13,8 miliardi di dollari) di maggioranza relativa ed è seguita dal Fondo Monetario con 5,8 miliardi, dalla Banca Africana di Sviluppo con 4,8 miliardi, dalla Banca Interamericana di Sviluppo con 1,5 miliardi e dalla Banca Asiatica di Sviluppo con 0,3 miliardi, mentre gli altri organismi multilaterali vantano crediti per 4,8 miliardi di dollari. All'interno del secondo gruppo, i creditori membri del Club di Parigi rappresentano 24,2 miliardi di dollari, i creditori non membri del Club 8,6 miliardi e i creditori commerciali 3,9 miliardi.

2.4 - La partecipazione dei creditori

Per quanto esposto nel paragrafo precedente, il successo pieno dell'iniziativa HIPC rafforzata è strettamente legato all'effettivo grado di partecipazione di tutti i creditori al processo di cancellazione del debito. In realtà, gli impegni effettivamente presi dai creditori lasciano scoperto circa l'11 per cento del costo totale della cancellazione del debito, cui dovrebbe 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 avere una stima

del debito dei paesi HIPC che potrebbe o dovrebbe essere cancellato e invece è ancora in essere.

In particolare, i paesi creditori non membri del Club di Parigi hanno concesso in media solo un terzo della loro quota di cancellazione del debito. Tra di essi, soltanto sei hanno garantito tutto lo sforzo previsto, per un ammontare pari tuttavia solo a meno dell'1 per cento del totale a carico di questa categoria di creditori, mentre 23 paesi creditori, che rappresentano il 66 per cento del costo totale, hanno fatto la loro parte solo parzialmente e 21 creditori, che rappresentano il 33 per cento del totale, non hanno concesso alcuna forma di cancellazione. Le ragioni alla base di tale comportamento sono di vario genere, e spaziano da considerazioni di natura politica a fattori legali e a ristrettezze finanziarie, cui si aggiunge anche il comportamento dei paesi debitori, che alle volte non perseguono con determinazione l'obiettivo di ottenere cancellazioni debitorie da questi creditori per ragioni legate alla limitata capacità di gestione del proprio debito, ai costi di transazione, che possono essere elevati in rapporto agli ammontari, al fatto che tali creditori concedono finanziamenti e anche alla drastica riduzione del loro indebitamento dovuta alle iniziative HIPC e MDRI. È comunque palese che il comportamento di tale categoria di creditori non è accettabile, per gli effetti che esso ha sui paesi debitori e per le ragioni riconducibili ai concetti di *burden sharing* e *free riding* rispetto agli altri creditori. Per questo, la comunità internazionale ha aumentato i suoi sforzi nell'obiettivo di assicurare la massima partecipazione dei creditori. Il Club di Parigi ha recentemente rafforzato la clausola di comparabilità di trattamento, che prevede che i paesi debitori debbano negoziare trattamenti del debito a termini comparabili con quelli concessi dal Club, e le Istituzioni Finanziarie hanno intensificato il dialogo formale sia con i paesi creditori che con i debitori, mettendo allo studio in aggiunta misure ulteriori nei confronti dei primi.

In aggiunta, l'Italia ha chiesto a tutti i creditori bilaterali, membri e non 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, è opportuno segnalare che 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)* 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 cut off date*, con l'eccezione dell'Austria che si limita al *pre cod* (Finlandia, Russia e Svezia non vantano crediti *post cod*; Canada, Norvegia e Svizzera hanno già cancellato i loro crediti), mentre per i crediti commerciali Austria, Belgio, Francia, Germania, 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 Istituzioni Finanziarie di includere nel calcolo del fabbisogno al *completion point* le cancellazioni addizionali 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, 25 su 32 hanno finora dato corso alla loro partecipazione all'Iniziativa o si sono impegnati a farlo. Altri sette creditori multilaterali, che rappresentano lo 0,4 per cento del costo a carico di questa categoria di creditori, invece, non hanno ancora comunicato le proprie intenzioni¹². La partecipazione all'Iniziativa dei creditori multilaterali avviene in prevalenza attraverso Fondi fiduciari, alimentati da contributi dei creditori stessi e dei donatori bilaterali. I costi della cancellazione del debito della Banca Mondiale e dei creditori regionali e sub regionali sono sostenuti attraverso il Fondo Fiduciario HIPC (*HIPC Trust Fund*), che

¹² - Banque des Etats de l'Afrique Centrale (BEAC), Economic Community of West African States (ECOWAS), Eastern and Southern African Trade and Development Bank (PTA Bank), Banque de Development des Etats des Grand Lacs (BDEGL), Conseil de l'Entente (FEGECE), Fondo

venne costituito nel 1996, è amministrato dall'IDA ed è alimentato da parte del reddito netto della Banca Mondiale e da risorse dei paesi donatori. Questi hanno finora contribuito con circa 3,8 miliardi di dollari. All'interno di questo ammontare, gli Stati Uniti rappresentano il maggiore singolo donatore con 750 milioni di dollari, seguiti dal Regno Unito con 501, dalla Germania con 402, dalla Francia con 285, dal Giappone con 258, dall'Olanda con 254 e dall'Italia con 215, mentre aggregando i dati, l'Unione Europea è il primo donatore con 2,3 miliardi di dollari, seguita dagli Stati Uniti con 750 milioni. I costi della partecipazione del Fondo Monetario, stimati in 3,3 miliardi di dollari in valore attuale netto al 2006 per i 31 paesi già qualificati (5,8 miliardi per il totale dell'Iniziativa), sono sostenuti attraverso il Fondo Fiduciario PRGF-HIPC (*PRGF-HIPC Trust*), amministrato dal Fondo Monetario stesso e alimentato da contributi dei paesi membri e dai proventi dell'investimento delle risorse ricavate dalle vendite di oro effettuate nel 1999 e 2000.

La partecipazione di IDA, FMI e Fondo Africano di Sviluppo è stata recentemente rafforzata con il lancio, avvenuto nel 2006 su impulso dei paesi G8, della *Multilateral Debt Relief Initiative*, che prevede la cancellazione totale dei debiti per i paesi che raggiungono il *completion point* dell'Iniziativa HIPC¹³, alla quale si è aggiunta l'analoga *2007 Initiative* della Banca Interamericana di Sviluppo. La finalità di MDRI e *2007 Initiative* è di liberare ulteriori risorse per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo del millennio (MDGs) da parte dei paesi che mostrino una *performance* soddisfacente. I costi dell'iniziativa per i quattro creditori multilaterali sono pari a 48,1 miliardi di dollari in quota capitale nominale, ai quali vanno aggiunti 10,3 miliardi di interessi, di cui 33 di pertinenza dell'IDA (3,2 di interessi), 4,3 del FMI, 7,4 del Fondo Africano di Sviluppo (uno di interessi) e 3,4 della Banca Interamericana di Sviluppo (uno di interessi). Di questi, le quattro Istituzioni hanno già cancellato 37,8 miliardi di dollari (più 4,2 miliardi di interessi) ai 22 paesi che hanno raggiunto il *completion point*

Centroamericano de Estabilizacion Monetaria (FOCEM), Fund for Solidarity and Economic Development (FSID).

e il FMI anche ai due paesi non HIPC (Cambogia e Tajikistan) inseriti per ragioni di parità di trattamento.

Il ruolo dei creditori commerciali, che detengono il 4 per cento dei crediti eleggibili all'Iniziativa HIPC, non è evidentemente assimilabile a quello delle altre categorie di creditori, trattandosi di soggetti privati, ma la loro partecipazione può essere determinante in alcuni casi (ad esempio, per la Repubblica del Congo rappresentano il 35 per cento del debito totale) e comunque è destinata ad assumere un'importanza crescente in considerazione della composizione del debito dei paesi che devono ancora raggiungere il *decision point*. A tale riguardo, va ricordato che questo può avere effetti negativi sul ruolo del Fondo Monetario, che per procedere necessita delle cd. assicurazioni finanziarie, cioè dell'assicurazione che una parte significativa del debito verrà cancellato, 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. Il problema principale sul quale la comunità internazionale lavora al momento, tuttavia, è rappresentato dai cd. *litigating creditors*, cioè da 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*). Tali azioni, infatti, hanno effetti molto negativi sui paesi debitori¹⁴ e naturalmente mettono a rischio l'obiettivo dell'Iniziativa di ripartire proporzionalmente tra i creditori il costo della cancellazione creando problemi di parità di trattamento, senza contare che esse rappresentano chiari esempi di *free riding*. Per questo, il Comunicato dei Ministri finanziari dei paesi G8 del maggio scorso annuncia l'intenzione di lavorare per identificare misure volte a fronteggiare il fenomeno; il Club di Parigi ha emanato, nello stesso mese di maggio, un comunicato stampa per

¹³ - 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.

¹⁴ - Dalle informazioni disponibili, risulta che questi creditori hanno avviato finora 46 azioni legali nei confronti di almeno 11 paesi HIPC. È sufficiente indicare che in 25 casi accertati di successo in sede

confermare l'intenzione dei creditori di completare pienamente l'Iniziativa, annunciare l'impegno dei paesi creditori a non cedere crediti a soggetti che non intendono concedere la cancellazione prevista e rendere noto che il Club continuerà a lavorare per identificare misure concrete per contrastare tali attività; la possibilità di fornire ai paesi HIPC assistenza legale e tecnica è allo studio nelle sedi multilaterali e il Fondo Monetario e la Banca Mondiale compiono ogni sforzo di *outreach* verso i creditori e di sostegno ai paesi debitori.

2.5 – Le iniziative per preservare la sostenibilità del debito

Come menzionato nei paragrafi precedenti, la comunità internazionale ha messo in campo negli ultimi anni, con l'Iniziativa HIPC prima e con MDRI e *2007 Initiative* poi, lo sforzo più ampio mai realizzato in materia di debito, sia dal punto di vista degli ammontari coinvolti sia per la profondità dell'intervento. Gli effetti estremamente positivi sugli indicatori di debito e di spesa sociale dei paesi debitori descritti nel testo testimoniano dell'efficacia dell'azione.

Tuttavia, la sostenibilità di lungo termine del debito dei paesi HIPC rimane un tema che richiede costante attenzione. La ragione è duplice: da un lato, nonostante i notevoli progressi in termini macroeconomici e di riforme, alcuni degli elementi di vulnerabilità delle economie dei paesi HIPC sono ancora presenti; dall'altro la profondità dell'azione internazionale ha creato spazio finanziario per nuovo indebitamento. Il rischio è quindi che il bisogno di risorse spinga i paesi HIPC a contrarre nuovi prestiti in misura eccessiva rispetto alla capacità di indebitamento/servizio del debito o a condizioni non coerenti con la stessa, avviando un nuovo ciclo di *lend-and-forgive* con effetti molto negativi sullo sviluppo di questi paesi.

giudiziale da parte di questi creditori, i tribunali hanno emesso provvedimenti per un valore di circa un miliardo di dollari, a fronte di debiti del valore originario di 427 milioni di dollari.

Per questo, il Fondo Monetario e la Banca Mondiale hanno sviluppato il *Debt Sustainability Framework* (DSF), volto a fornire un quadro di riferimento che aiuti i paesi a basso reddito e i donatori a prendere decisioni di finanziamento dello sviluppo che siano coerenti con la sostenibilità del debito. Di conseguenza, per ogni paese vengono regolarmente condotte le *Debt Sustainability Analysis* (DSA), che valutano l'evoluzione degli indicatori del debito, sia estero sia pubblico e in valore attuale netto per tenere conto della concessionalità, nei successivi venti anni, alla luce della vulnerabilità agli shock, e dal rapporto tra tali indicatori e le consuete soglie variabili in funzione della qualità di politiche e istituzioni traggono una misura del rischio di *default* dei paesi, che sono classificati in quattro categorie: a) *low risk*, quando tutti gli indicatori sono stabilmente al di sotto delle soglie; b) *moderate risk*, quando gli indicatori sono al di sotto delle soglie ma potrebbero superarle in caso di shock esterni o modifiche alle politiche economiche; c) *high risk*, quando uno o più indicatori sono al di sopra delle soglie; d) *in debt distress*, quando il paese è in *default* o sperimenta difficoltà di pagamento¹⁵. Tali categorie, nonché le altre informazioni quantitative e qualitative contenute nei DSF/DSA, rappresentano la guida per i termini e le condizioni finanziarie dei finanziamenti nonché per il loro ammontare. Il primo esempio di applicazione è costituito proprio dal cd. *traffic light system* dell'IDA: i paesi *low risk* sono denominati *green light countries* e ricevono prestiti (a condizioni IDA); i paesi *moderate risk* sono denominati *yellow light countries* e ricevono una combinazione di prestiti e doni; i paesi *high risk* sono denominati *red light countries* e ricevono solo doni.

L'Italia si è fatta promotrice di due iniziative, ancora in corso, per promuovere il *sustainable/responsible lending*, cioè per affermare principi che assicurino che le attività di finanziamento siano coerenti con le capacità di indebitamento e i bisogni/priorità dei paesi a basso reddito: una in ambito OCSE/gruppo credito all'esportazione rivolta alle *export credit agencies* (ECAs), che, concedendo

¹⁵ - Tra i 22 paesi che hanno raggiunto il *completion point*, e quindi hanno beneficiato della cancellazione finale, 10 sono classificati *low risk*, 11 *moderate risk* e uno *high risk*.

finanziamenti a condizioni commerciali, possono costituire la principale fonte di indebitamento eccessivo; l'altra nel G8/G20, di carattere più generale e politico e volta ad affermare i principi della sostenibilità del debito, dello sviluppo sostenibile, della *good governance* e dell'*accountability* cui la comunità dei donatori dovrebbe uniformarsi. Delle due iniziative è stato dato conto nei comunicati G7/G8 dei primi mesi dell'anno nonché dai documenti resi pubblici dall'OCSE, ad iniziare dallo *Statement on Unproductive Expenditure* che è stato significativamente ampliato. In aggiunta, anche il Club di Parigi, nel comunicato stampa relativo all'incontro del maggio scorso con i rappresentanti del settore privato, e le Istituzioni Finanziarie, nei comunicati degli organi di governo, hanno richiamato l'importanza delle politiche di finanziamento responsabile.

3. Il Club di Parigi

3.1 – Composizione e modalità di funzionamento

La legge 209/2000 è finalizzata a "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 " (art. 1, primo comma).

La sede multilaterale principale è rappresentata dal Club di Parigi, la cui funzione è richiamata dal regolamento di attuazione della legge (DM 185/2001) all'articolo 3, riguardante gli accordi con i paesi HIPC e IDA-*only*, e all'articolo 6, in tema di accordi con gli altri paesi debitori in via di sviluppo.

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 ristrutturazione del debito, a condizioni di mercato o con elementi di concessionalità, in grado 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 ad 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 dei cd. *emerging lenders*, e principalmente Cina, India e Brasile, l'attività di *outreach* del Club di Parigi ha assunto una notevole importanza e ad essa viene dedicata un'attenzione costante.

Il Club di Parigi, che opera dal 1956 e ha finora concluso oltre 400 accordi con 84 paesi per un totale trattato dal 1983 di circa 505 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, come ad esempio il principio del consenso nelle decisioni, il principio della condizionalità, che

lega gli accordi all'attuazione da parte del paese debitore delle riforme concordate tra lo stesso ed il Fondo Monetario, e il principio della solidarietà, che impegna i paesi creditori ad attuare gli accordi bilaterali nei termini concordati nelle sessioni multilaterali.

Il collegamento con quanto determinato in ambito internazionale, e 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 e in alcuni casi diversamente orientati rispetto alle ragioni della cancellazione del debito ai paesi poveri.

L'efficacia del Club di Parigi, come foro negoziale e di coordinamento, a favore dei Paesi debitori in generale, nonché di quelli HIPC in particolare, può essere illustrata attraverso considerazioni di natura tecnica. Infatti, nelle intese sottoscritte tra i paesi creditori ed il paese debitore è presente una clausola, la comparabilità di trattamento, peraltro, come menzionato in precedenza, recentemente rafforzata, con la quale il debitore si impegna a non concedere ad altri creditori condizioni migliori, ovvero con tempi di ripagamento ridotti o minori livelli di concessionalità, di 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 Club di Parigi, che può apparire in prima analisi un vincolo all'azione bilaterale, è invece estremamente importante per ottenere globalmente le migliori condizioni possibili a favore dei Paesi debitori più poveri e maggiormente indebitati. In questo contesto, la posizione di avanguardia e di leadership internazionale assunta e svolta dall'Italia è dovuta proprio alla legge 209/2000, che ha aumentato la capacità negoziale del Governo e delle Amministrazioni coinvolte ed ha già permesso di ottenere risultati

concreti, inducendo altri Paesi creditori ad operare remissioni debitorie più avanzate rispetto al passato.

3.2 – L'*Evian approach*

Nell'ottobre del 2003, in seguito al Vertice dei Ministri delle Finanze G8 di Deauville e al Vertice G8 di Evian, il Club di Parigi ha adottato un nuovo approccio al trattamento del debito estero dei paesi non eleggibili all'Iniziativa HIPC, denominato *Evian approach*.

L'approccio divide il gruppo dei paesi non HIPC in due categorie: i paesi con debito sostenibile e problemi di liquidità e i paesi con debito insostenibile. Ai primi vengono concessi trattamenti del debito partendo dai termini esistenti (in particolare, classici¹⁶ e Houston¹⁷), ma 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.

Sono quindi due gli aspetti essenziali del nuovo approccio: l'analisi di sostenibilità del debito e il *tailoring*. Il primo elemento rappresenta il punto di partenza del nuovo approccio, nel quale si esamina in profondità la 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 *tailoring* evidenzia che il trattamento del debito, ovvero le condizioni, le modalità e i termini della ristrutturazione che il Club di Parigi

¹⁶ - I termini classici rappresentano il trattamento standard del Club di Parigi. Con essi, i debiti sono riscadenzati a tassi di mercato in 7/15 anni con 2/6 anni di grazia.

¹⁷ - I termini Houston vennero introdotti nel 1990 per migliorare i termini classici nei confronti dei paesi a medio reddito, allungando il periodo di rimborso e introducendo un primo elemento di concessionalità in valore attuale. Con essi, i debiti commerciali sono riscadenzati in 15 anni o oltre, con massimo 10 anni di

concorda con il paese debitore, è disegnato sulla situazione specifica di questo, per come essa emerge dall'analisi di sostenibilità.

Sinora, i casi in cui è stato applicato pienamente l'*Evian approach* sono quattro: il trattamento concesso all'Iraq con l'accordo multilaterale del 21 novembre 2004, quello garantito al Kirghizistan l'11 marzo del 2005, il trattamento concesso alla Nigeria il 17 ottobre 2005 e quello concesso alla Moldavia il 12 maggio 2006. Nei primi tre casi, 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. La Moldova, che rientra nell'ambito dei paesi con debito sostenibile e problemi di liquidità ha ottenuto un trattamento ai termini di Houston.

Nel caso della Nigeria, il Club di Parigi ha concesso un trattamento fortemente innovativo in tre fasi subordinato alla conclusione di un accordo con il Fondo Monetario sulla base del nuovo strumento denominato *Policy Support Instrument* (PSI)¹⁸. Il trattamento concesso ha comportato il pagamento degli arretrati e l'utilizzo combinato di una tradizionale cancellazione con un *buyback* a sconto. Un simile trattamento aiuterà il paese nel processo di riforma e sviluppo, contribuendo a combattere la povertà e ad assicurare la sostenibilità di lungo periodo del suo debito estero.

grazia, a tassi di mercato, mentre i debiti derivanti dalla cooperazione allo sviluppo sono riscadenzati in 20 anni, con 10 anni di grazia, a tassi non superiori a quelli originari.

¹⁸ - La Nigeria è stato il primo paese a concludere questo tipo di accordo con il Fondo Monetario, rivolto ai paesi *IDA-only* che non intendono avvalersi dell'assistenza finanziaria del FMI ma solo dell'orientamento e del sostegno per il loro programma di riforme economiche.

4. Gli Accordi bilaterali di cancellazione

4.1 - Lo stato di attuazione

L'Italia, dall'approvazione della legge 209/2000 al 30 giugno 2007, ha sottoscritto 46 Intese multilaterali al Club di Parigi con i paesi più poveri e indebitati, di cui 19 di cancellazione finale, 20 di *interim relief* e 7 a condizioni pre-HIPC.¹⁹ In aggiunta, l'Italia non ha firmato, dato il livello molto ridotto dei propri crediti (cd. *de minimis*), le Intese multilaterali con Mauritania, Mali e Burundi ma, andando anche in questo caso oltre gli accordi internazionali che in tali circostanze prevedono il pagamento immediato, ha comunque proceduto in via bilaterale alla cancellazione di questi importi (cfr. oltre).

Nel periodo luglio 2006 – giugno 2007, e cioè dalla situazione rappresentata nella precedente Relazione, l'Italia ha firmato:

- 5 Intese multilaterali al Club di Parigi, di cui due di cancellazione finale con Malawi (per i soli crediti europei gestiti dall'IDA, cfr. oltre) e Sierra Leone, due di *interim debt relief* con Haiti e Gambia (per i soli crediti europei gestiti dall'IDA, cfr. oltre) e un accordo c.d. pre-HIPC con la Repubblica Centrafricana;
- 4 Accordi bilaterali attuativi delle Intese multilaterali, di cui 2 di cancellazione finale con Camerun e Sierra Leone e 2 di cancellazione interinale con la Repubblica del Congo e Haiti (il 5 luglio 2007), cui va aggiunto un accordo *ad hoc* trilaterale con la Serbia e il Montenegro.

¹⁹ - Il Club di Parigi può concedere ai Paesi che devono ancora raggiungere il "*decision point*" un trattamento anticipato che fornisca loro il respiro finanziario necessario sulla base delle analisi di bilancia dei pagamenti effettuate dal FMI fino alla dichiarazione di eleggibilità all'Iniziativa HIPC rafforzata. Questi accordi sono stipulati di norma ai cd. "termini di Napoli", che prevedono una cancellazione del 67 per cento ed il riscadenzamento della quota rimanente a lungo termine.