

P R E M E S S A

La relazione annuale sull'attività delle Banche e dei Fondi Multilaterali di Sviluppo viene preparata dal Dipartimento del Tesoro — Direzione III (Rapporti Finanziari Internazionali)¹ — ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 49/87 (la normativa attualmente vigente in materia di cooperazione allo sviluppo). Come richiesto da tale normativa, la relazione, presentata al Parlamento nell'ultimo trimestre dell'anno in allegato a quella predisposta dal Ministero degli Affari Esteri sulla cooperazione bilaterale, si riferisce all'anno immediatamente precedente. C'è quindi uno scarto, indotto dalla normativa e dalla procedura vigenti, di circa 9 (nove) mesi tra il periodo cui la relazione si riferisce e il periodo in cui essa viene materialmente presentata al Parlamento.

Tuttavia, al fine di rendere attuale la relazione, e fornire un'informativa aggiornata, vengono forniti, ove disponibili, dati e notizie relativi anche al 2001. In particolare la parte riguardante il Gruppo della Banca Mondiale fornisce dati e informazioni relativi all'anno finanziario 2001 — per la Banca Mondiale esso va dal 1° luglio 2000 al 30 giugno 2001 — che, seppur definitivi, non sono stati ancora ufficializzati.

Si segnala che in molti casi, per facilitare l'immediata comprensione del testo, nel definire le istituzioni oggetto della presente relazione è stata utilizzata la sigla internazionalmente riconosciuta, corredata di opportuna legenda.

¹ La relazione è redatta dall'Ufficio X che, nella Direzione III, è l'unità che si occupa delle Banche Multilaterali di Sviluppo. Solo il capitolo riguardante l'aiuto comunitario allo sviluppo è redatto dall'Ufficio XI.

Principali abbreviazioni e sigle nel testo

- AfDB (*African Development Bank* – Banca Africana di Sviluppo)
AfDF (*African Development Fund* – Fondo Africano di Sviluppo)
AsDB (*Asian Development Bank* – Banca Asiatica di Sviluppo)
AsDF (*Asian Development Fund* – Fondo Asiatico di Sviluppo)
BERS (Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo)
CDB (*Caribbean Development Bank* - Banca di Sviluppo dei Caraibi)
CDF (*Caribbean Development Fund* – Fondo di sviluppo dei Caraibi)
DSP (Diritti Speciali di Prelievo)
EBRD (*European Bank for Reconstruction and Development* – Banca Europea per la Ricostituzione e lo Sviluppo)
FIAS (Foreign Investment Advisory Service- Servizio di Consulenza per gli Investimenti Esteri)
FSO (*Fund for Special Operations* – Fondo Operazioni Speciali)
FY (*Fiscal Year* – Anno Fiscale)
GEF (*Global Environment Facility*)
HIPC (*Heavily Indebted Poor Countries* – Paesi Poveri Maggiormente Indebitati)
IBRD (*International Bank for Reconstruction and Development* – Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo)
ICSID (*International Centre for Settlement of Investment Disputes* – Centro Internazionale per la Risoluzione delle Dispute sugli Investimenti)
IDA (*International Development Association* – Associazione per lo Sviluppo Internazionale)
IDB (*Interamerican Development Bank* – Banca Interamericana di Sviluppo)
IDG (*International Development Goals* – obiettivi internazionali di sviluppo)
IFAD (*International Fund for Agricultural and Development* – Fondo Internazionale per lo Sviluppo Agricolo)
IFC (*International Finance Corporation* – Società Finanziaria Internazionale)
IFI (Istituzioni Finanziarie Internazionali)
IMF (*International Monetary Fund* – Fondo Monetario Internazionale)
MIF (*Multilateral Investment Fund* – Fondo Multilaterale d'Investimento)
MIGA (*Multilateral Investment Guarantee Agency* – Agenzia Multilaterale per la Garanzia degli Investimenti)
NSA (*Nuclear Safety Account* – Fondo per la Sicurezza Nucleare)
NTF (*Nigeria Trust Fund* – Fondo Fiduciario per la Nigeria)
OC (*Ordinary Capital* – Capitale Ordinario)
ODA (*Official Development Assistance* – Aiuto Pubblico allo Sviluppo)
ONG (Organizzazioni Non Governative)
PRGF (*Poverty Reduction and Growth Facility*)
PRSP (*Poverty Reduction Strategy Paper* – Documento per la Strategia della Riduzione della Povertà)
PVS (Paesi in Via di Sviluppo)
RVF (*Regional Venture Fund*)
SAF (*Structural Adjustment Facility*)
SDR (*Special Drawing Rights* – Diritti Speciali di Prelievo)
UC (Unità di conto in uso presso la Banca Africana di Sviluppo – 1 UC = 1 DSP)
UNDP (*United Nations Development Programme* – Programma di Sviluppo delle Nazioni Unite)
UNEP (*United Nations Environment Programme* – Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente)
WTO (*World Trade Organization* – Organizzazione del Commercio Mondiale)

I) LA COOPERAZIONE ITALIANA ATTRAVERSO LE BANCHE E I FONDI MULTILATERALI DI SVILUPPO

1. Cenni generali

La partecipazione finanziaria italiana alle Banche e ai Fondi Multilaterali di Sviluppo occupa un posto rilevante nell'ambito della cooperazione italiana allo sviluppo. Essa infatti costituisce una delle tre componenti della cooperazione multilaterale italiana (le altre due sono la partecipazione all'attività di cooperazione svolta nell'ambito dell'Unione Europea e i contributi agli organismi internazionali delle Nazioni Unite).

I principali organismi che fanno parte della categoria delle Banche multilaterali di Sviluppo sono la Banca Mondiale e le Banche regionali di Sviluppo. Queste ultime, nate sulla scia della Banca Mondiale, ne condividono lo scopo di promuovere lo sviluppo economico e sociale dei PVS attraverso il finanziamento di progetti di investimento (realizzati per lo più nel settore sociale - sanità, istruzione, servizi di base, sviluppo del capitale umano, ecc. - e delle infrastrutture), di programmi a sostegno di riforme economiche, e di assistenza tecnica.

Le principali banche regionali sono: la Banca Interamericana di Sviluppo (IDB)¹, la Banca Asiatica di Sviluppo (AsDB), la Banca Africana di Sviluppo (AfDB). Al centro del mandato di tali istituzioni, e in particolare di quello dei Fondi di Sviluppo (costituiti in seno alle banche per fornire crediti a condizioni particolarmente agevolate ai paesi più poveri - IDA, Fondo Asiatico di Sviluppo, Fondo Africano di Sviluppo, ecc.), è la riduzione della povertà, alla quale, specialmente di recente, è stata data nuova enfasi. Ambiente, sviluppo del settore privato, *capacity building*, creazione di un adeguato settore finanziario, *governance*, ruolo delle donne nel processo di sviluppo sono oggi le aree di maggiore intervento delle Banche di Sviluppo, che hanno dimostrato nel tempo di saper rispondere e adattarsi alle mutanti esigenze dei paesi beneficiari.

Un ruolo a parte nell'ambito delle Istituzioni Finanziarie Internazionali ricopre la Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo (BERS), il cui mandato non è quello della riduzione della povertà, ma la promozione del processo di transizione all'economia di mercato dei paesi dell'Europa Centro-Orientale e dell'ex Unione Sovietica.

Come la maggior parte dei paesi industrializzati, l'Italia è membro di tutte queste Istituzioni. Per molte di esse, si annovera tra i membri fondatori.

Il criterio fondamentale che regola la partecipazione finanziaria alle banche e ai fondi di sviluppo è quello del peso economico del paese membro nell'economia mondiale.

Banche e Fondi sono amministrati da organi collegiali composti da rappresentanti dei Paesi membri e per il perseguimento dei loro fini istituzionali, si avvalgono di fondi pubblici - messi a disposizione dagli Stati - e di fondi raccolti sui mercati finanziari.

Più precisamente, i Paesi membri sottoscrivono quote azionarie del capitale delle Banche di Sviluppo, a cui corrisponde un potere di voto. Il fatto che i paesi industrializzati siano i maggiori azionisti costituisce una garanzia per l'emissione di obbligazioni a tassi molto competitivi; le risorse così raccolte sono utilizzate per effettuare i prestiti a paesi in via di sviluppo a condizioni che quei paesi non sarebbero in grado di ottenere direttamente sui mercati. Le Banche di Sviluppo non hanno scopo di lucro ed i tassi di interesse praticati coprono il costo della raccolta e le spese amministrative. La solidità finanziaria delle Banche di Sviluppo, testimoniata dall'elevato *rating* (AAA) loro riconosciuto sui mercati dei capitali,

¹ L'Italia inoltre detiene una partecipazione azionaria in una banca sub-regionale quale la Banca di Sviluppo dei Caraibi (CDB)

è altresì garantita dal cosiddetto *preferred creditor status*, ovvero la condizione di «creditore privilegiato», che attribuisce alle Banche di Sviluppo la priorità, tra altri eventuali creditori, nel rimborso del prestito da parte dei Paesi prenditori.

Il raggiungimento dei limiti statutarî all'attività di prestito e di raccolta sui mercati rende periodicamente necessari aumenti di capitale per consentire a tali Banche di poter continuare ad operare ed espandere il portafoglio prestiti. Alcune di queste, comunque, si stanno già movendo verso l'autosufficienza finanziaria.

Per i *Fondi* di Sviluppo, invece, sono necessarie vere e proprie "ricostituzioni", che avvengono con cadenza più regolare, in genere ogni tre anni.

In un contesto multilaterale è impossibile legare in modo preciso l'utilizzo specifico delle risorse al singolo paese azionista/donatore. Il *pool* di risorse viene usato indistintamente per finanziare l'insieme dei progetti/programmi di Banche e Fondi esaminati e approvati dal Consiglio d'Amministrazione. Nessun paese azionista/donatore può chiedere che il suo contributo venga usato a sostegno di determinati paesi o di specifici progetti. I progetti da finanziare vengono di norma identificati e proposti dai governi beneficiari sulla base della strategia adottata dalla Banca nei confronti del rispettivo paese. Una strategia-paese viene definita in collaborazione con i singoli governi, possibilmente con la consultazione della società civile e dei principali beneficiari delle azioni che si intendono mettere in campo, e poi sottoposto all'approvazione del Consiglio della Banca. Il volume di risorse che ogni Banca impegna a favore di un determinato paese è regolato da criteri oggettivi, fra cui anche il limite all'esposizione dell'istituzione verso quel paese stesso, al fine di evitare ogni forma di concentrazione dei rischi.

E' attraverso l'esame e l'approvazione delle strategie-paese, dei progetti e delle politiche in generale che il Consiglio d'Amministrazione esercita il suo potere di controllo e indirizzo. E' quindi in questo ambito che l'Italia, come membro del Consiglio, rappresentata direttamente da un Direttore italiano o di altra nazionalità (come avviene in quelle istituzioni in cui dividiamo il seggio con altri paesi europei), può far sentire la sua voce e il suo peso, che dipende dagli stanziamenti finanziari erogati.

2. L'Italia e le Banche di Sviluppo

Competenze del Ministero dell'Economia e le Finanze

Il Ministero dell'Economia e le Finanze, in base all'articolo 4 della legge 26 febbraio 1987 n. 49, «cura le relazioni con le banche ed i fondi di sviluppo a carattere multilaterale e assicura la partecipazione finanziaria alle risorse di detti organismi». Ciò significa che esso è titolare della competenza esclusiva in materia di Banche e Fondi di Sviluppo, che viene materialmente esercitata dalla Direzione III (Relazioni Finanziarie Internazionali) del Dipartimento del Tesoro. Quest'ultima amministrazione conduce le trattative per il finanziamento delle Banche e dei Fondi di Sviluppo, provvede ad operare i necessari trasferimenti di risorse, assicura e coordina la presenza italiana negli organi statutarî di tali organizzazioni, segue l'attività dei rispettivi Consigli di Amministrazione, basata essenzialmente sull'esame e approvazione di progetti e politiche (dalle strategie-paese alle politiche finanziarie e di settore).

L'affidamento all'ex Ministero del Tesoro del compito di seguire l'attività di tali organismi e di curarne tutti i problemi di gestione - come del resto avviene anche nei maggiori paesi industrializzati - discende dalle singole leggi di adesione ed è giustificato sia dalla

natura di istituzioni finanziarie che questi rivestono, sia dal fatto che esso è l'azionista di dette Banche.

Lo status di membro delle Banche e dei Fondi di Sviluppo comporta per l'Italia la partecipazione a tutti gli aumenti di capitale o ricostituzioni di risorse che si rendono necessari. L'adesione iniziale a tali organismi implica, infatti, per ogni Paese membro, un impegno a sostenerli finanziariamente nel tempo per permettere loro di operare con continuità a favore dei paesi beneficiari. Una volta membri di queste istituzioni, vi è l'impegno implicito a sostenerle finanziariamente nel tempo. L'impegno assunto in sede di negoziato internazionale va onorato attraverso l'erogazione del contributo promesso, secondo i tempi e le modalità concordate.

Il sostegno finanziario assicurato dall'Italia alle varie Banche e Fondi di Sviluppo va quindi inquadrato in quest'ambito e considerato anche alla luce dell'importanza del nostro Paese come:

- sesta potenza industriale nel mondo
- membro del G7
- membro fondatore dell'Unione Europea e dell'area dell'Euro
- membro fondatore della maggior parte delle Banche di Sviluppo.

Il livello di partecipazione finanziaria italiana assume particolare rilievo soprattutto per i Fondi di Sviluppo (la cui ricostituzione avviene, come detto, ogni tre anni). Nelle Banche, infatti, gli aumenti di capitale non sono così frequenti come invece le ricostituzioni dei Fondi che, essendo alimentati per lo più dai contributi dei donatori, necessitano, come già detto, di periodiche ricostituzioni.

La quota di partecipazione nei Fondi viene generalmente decisa sulla base dei seguenti elementi:

- peso economico nell'economia internazionale (è il principio che ormai si è affermato in tutte le sedi)
- appartenenza al G7 e quindi al "club" dei maggiori finanziatori di queste istituzioni. Ne discende la necessità di rimanere nel novero dei principali donatori (l'Italia è in genere al quinto o sesto posto)
- grado di soddisfazione verso i risultati operativi dell'organismo
- situazione di bilancio interno
- priorità nazionali di cooperazione.

Rappresentanti italiani nelle Banche di Sviluppo

In ciascun organismo ogni Paese membro è rappresentato ad alto livello nel *Consiglio dei Governatori*, che è il massimo organo decisionale dell'istituzione; ad esso spetta l'assunzione di tutte le decisioni più importanti, tra le quali l'ammissione di nuovi membri e l'approvazione dei rendiconti finanziari. Il Consiglio dei Governatori si riunisce di solito una volta all'anno, in occasione delle Riunioni Annuali delle Banche, nelle quali vengono presentati i risultati operativi e finanziari relativi all'anno precedente.

Per l'Italia la carica di Governatore è di norma rivestita dal Ministro dell'Economia e delle Finanze. Solo in alcuni casi particolari (Banca Mondiale e Banca Asiatica di Sviluppo), la Banca d'Italia ricopre il ruolo di Governatore². Infatti, in occasione della nostra adesione alla Banca Mondiale e al Fondo Monetario (1947), Tesoro e Banca d'Italia decisero di

² E di Vice Governatore in Banca Interamericana.

ripartirsi ruoli e responsabilità. Fu così che, in virtù di un accordo non scritto, il Tesoro assunse il ruolo di Governatore al Fondo Monetario e la Banca d'Italia in Banca Mondiale. Sulla base di questa "convenzione amichevole", la Banca d'Italia ha poi ricevuto l'incarico di Governatore per la Banca Asiatica e di Vice Governatore per la Banca Interamericana. In questi casi la Banca d'Italia ricopre, comunque, un ruolo prevalentemente formale. Trattandosi di contributi pubblici negli organismi multilaterali, è prettamente di competenza del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Il *Consiglio d'Amministrazione* è l'organo che vigila sull'attività quotidiana della Banca. Ciascun paese è rappresentato nel Consiglio di Amministrazione, ove detiene un potere di voto rapportato alla propria quota. In alcune istituzioni l'Italia fa parte di una *constituency* (gruppo di paesi i cui rappresentanti nazionali si alternano nel ricoprire la carica di Direttore Esecutivo), in altre ha diritto ad avere sempre un proprio rappresentante.

La nomina dei Direttori Esecutivi viene effettuata dal Dipartimento del Tesoro che, in quanto azionista/donatore, oltre a rappresentare il canale di comunicazione con le varie Istituzioni³, ha la responsabilità, anche ai sensi della L. 49/87 di gestire i rapporti con tali istituzioni e intervenire, nei limiti della quota azionaria e in coordinamento con i partner G7 ed europei, nelle scelte ordinarie e straordinarie di tali istituzioni. L'intervento dell'Italia nella gestione dell'ordinario viene demandato al Direttore Esecutivo.

Il Direttore Esecutivo nominato dall'Italia, rappresenta infatti il Governo italiano in seno al Consiglio d'Amministrazione e, ove egli sia alla guida di una *constituency*, rappresenta anche i Governi degli altri Stati membri della stessa. Ricoprire tale posizione significa, quindi, automaticamente essere legittimato a parlare in nome e per conto del nostro Paese. In linea di massima il rapporto tra il Dipartimento del Tesoro e Direttore Esecutivo è impostato secondo uno schema che vede l'Amministrazione impartire al medesimo direttive ed istruzioni sulle questioni di natura tecnico-economico finanziaria a carattere generale più rilevanti (bilancio amministrativo, programma operativo, politiche finanziarie, personale, ecc.), lasciando al Direttore Esecutivo un certo margine di manovra e di discrezionalità nella trattazione delle questioni ordinarie. Per quanto riguarda, invece, decisioni con implicazioni politiche, nel formulare la sua posizione, il Ministero dell'Economia e delle Finanze si coordina con la Presidenza del Consiglio ed il Ministero degli Affari Esteri.

3. Rapporti Banche di Sviluppo / Sistema-Italia

Aggiudicazione dei contratti

La partecipazione delle nostre imprese aventi capacità concorrenziale alle gare internazionali bandite dalle Banche multilaterali di Sviluppo contribuisce ad ampliare il campo operativo del mondo imprenditoriale italiano. Da un punto di vista quantitativo, il principale aspetto da considerare è quello dei contratti assegnati alle imprese italiane a fronte di forniture di beni e servizi occorrenti per la realizzazione di progetti o programmi nei Paesi in via di Sviluppo.

I risultati sono estremamente positivi: i ritorni sono di gran lunga superiori alla partecipazione finanziaria, soprattutto se comparati alla quota azionaria da noi detenuta.

Storicamente, la partecipazione italiana alle gare delle Banche multilaterali di Sviluppo si è concentrata nella realizzazione di infrastrutture. Ciò è coerente con la specializzazione internazionale della nostra imprenditoria nel settore delle grandi infrastrutture.

³ Nelle Banche in cui il Governatore per l'Italia è il Governatore della Banca d'Italia (Banca Mondiale e Banca Asiatica) il Direttore Esecutivo viene nominato formalmente dalla Banca d'Italia su indicazione o di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze.

Viceversa, a tale specializzazione del nostro sistema produttivo non si è accompagnato un adeguato sviluppo della presenza italiana nel settore delle consulenze, sebbene negli ultimi due anni si sia registrato un certo miglioramento. Per incrementare la partecipazione di società di consulenza e di singoli consulenti alle attività delle Banche multilaterali di Sviluppo, il Tesoro, avvalendosi della legge n. 212/1992 (collaborazione con i paesi dell'Europa centrale ed orientale), che attribuisce al Tesoro la gestione di fondi da utilizzare in contesto multilaterale, ha costituito fondi fiduciari (*trust funds*) presso Banca Mondiale, *International Finance Corporation* e Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo. Scopo di tali fondi è quello di favorire la presenza della consulenza italiana in un'area geografica prioritaria per il nostro Paese e di grande interesse per le imprese.

Dati specifici riguardanti il *procurement* italiano vengono forniti nei capitoli relativi alle singole banche.

Il Personale italiano

La rappresentanza italiana nel personale delle Banche è in processo di rafforzamento. Essa è caratterizzata da una concentrazione di italiani nei livelli "giovane funzionario" e da una presenza non sempre garantita nei livelli manageriali. Il Dipartimento del Tesoro è fortemente impegnato a promuovere una maggiore presenza italiana in tutte le Banche, attraverso un'azione politica condotta in molti casi ad altissimi livelli. Un ruolo molto attivo viene svolto al riguardo dall'Ufficio del Direttore Esecutivo con interventi di carattere sistematico ed organizzativo. Sono continui i contatti con i responsabili del reclutamento per approfondire le problematiche relative alla selezione dei candidati ed offrire raccomandazioni operative alla direzione del Personale allo scopo di rimuovere eventuali ostacoli interni alle assunzioni italiane. A tale riguardo va segnalata la recente nomina di un Vice Presidente italiano in Banca Mondiale

L'azione congiunta del Tesoro e dell'Ufficio del Direttore Esecutivo ha portato a buoni risultati soprattutto nella Banca Mondiale e nella Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo, dove la nostra presenza ha registrato un discreto aumento. Rimaniamo comunque pressoché assenti nelle posizioni direttive.

Nelle Banche regionali, incrementare la presenza italiana nei livelli più elevati non è facile, perché, generalmente, gran parte delle posizioni manageriali sono riservate a rappresentanti dell'area. Altri posti vengono assegnati solo agli USA e altri ancora sono riservati agli europei. Si stanno comunque registrando graduali segni di apertura.

Dati specifici riguardanti la presenza italiana vengono forniti nei capitoli relativi alle singole banche.

4. Banche e Fondi di Sviluppo, cooperazione multilaterale e quota bilaterale

L'Italia, anche in considerazione del suo rango di paese G-7, ha bisogno di una cooperazione allo sviluppo forte e dinamica, capace di riconquistare uno spazio e un ruolo adeguati al suo profilo internazionale e al suo peso economico e politico. Per raggiungere questo obiettivo è necessaria una cooperazione allo sviluppo organica e coerente, in cui le due componenti, bilaterale e multilaterale, si rafforzino e potenzino a vicenda.

La cooperazione bilaterale e l'aiuto multilaterale rappresentano infatti due facce di un'unica medaglia. I principali paesi donatori sviluppano la loro strategia di aiuto allo sviluppo attraverso un adeguato bilanciamento delle componenti bilaterale e multilaterale. Ciò consente non solo di incidere direttamente sui paesi beneficiari ma anche sulle strategie di

intervento multilaterali, decise in particolare nell'ambito delle Istituzioni finanziarie internazionali.

Com'è noto, attraverso il canale bilaterale un paese indirizza la sua assistenza finanziaria a un gruppo scelto di paesi, sulla base di obiettivi di natura politica, economica, geografica, culturale, storica, ecc. Il bilaterale è fortemente collegato alla politica estera e "guidato" da interessi specifici.

Attraverso il canale multilaterale, un paese indirizza i suoi aiuti "indistintamente" a tutti i PVS. Il multilaterale è uno strumento "puro" di cooperazione con cui un governo mette a disposizione di tutti i paesi meno dotati le sue risorse, assolvendo così all'obbligo morale e politico di ridurre il divario tra il Nord e il Sud del mondo.

Pertanto, le due componenti vengono ad integrarsi completamente. Per esempio l'Italia, attraverso la propria partecipazione finanziaria alle Banche e ai Fondi di Sviluppo, sostiene indirettamente lo sviluppo di paesi o di intere aree geografiche nelle quali la nostra cooperazione bilaterale è del tutto assente (si pensi all'Asia, una delle zone più povere del mondo, dove la cooperazione bilaterale è presente per lo più in Cina, India e Vietnam).⁴

L'aiuto fornito dalle Banche e dai Fondi di sviluppo è uno strumento efficace, poiché concentra flussi di risorse provenienti dai vari paesi donatori, rendendo possibile la realizzazione di iniziative che un singolo paese non sarebbe in grado di sostenere da solo. Inoltre le istituzioni multilaterali sono in grado di catalizzare attenzioni e risorse su alcuni temi di importanza prioritaria per lo sviluppo, come avvenuto recentemente per quanto riguarda, ad esempio, la lotta alla povertà, i beni pubblici globali, il buon governo (*good governance*). La Banca Mondiale, in modo particolare, svolge un ruolo di primo piano su questi fronti, sia nell'elaborazione delle politiche che nella loro attuazione.

L'aiuto multilaterale non esclude un "ritorno" politico ed economico per il paese che vi contribuisce. Nel caso dell'Italia, ad esempio, sono rilevanti i ritorni, in termini di contratti assegnati alle nostre imprese, superiori alle nostre quote di partecipazione finanziaria. Inoltre, la partecipazione all'attività delle Banche di Sviluppo aiuta il sistema-Italia a internazionalizzarsi e accrescere la sua competitività misurandosi con imprese di altri paesi nelle gare internazionali indette per accordare i contratti relativi all'attuazione dei loro progetti, aperte a tutte le imprese dei paesi membri, sulla base di ferree regole di *procurement*.

⁴ In questo paragrafo il riferimento alla "cooperazione multilaterale" è da circoscriversi alla componente relativa alle Banche e ai Fondi di Sviluppo.

II) IL PROCESSO DI RIFORMA DELLE BANCHE MULTILATERALI DI SVILUPPO¹

1. Nel primo semestre del 2001 si è concluso – sotto la responsabilità della presidenza italiana - l'esercizio del G7 di "riforma" delle Banche Multilaterali di Sviluppo (BMS). Esso fu avviato dai Ministri finanziari nell'aprile del 2000 quando, nell'ambito del più ampio dibattito sul rafforzamento dell'architettura finanziaria internazionale, e anche sulla scorta della pubblicazione del Rapporto Meltzer², i Sette si impegnarono a identificare proposte specifiche per una "riforma" delle BMS³, con l'obiettivo di migliorare il loro impatto sullo sviluppo e sulla riduzione della povertà. Infatti, la sfida posta alla comunità internazionale dagli ambiziosi obiettivi di sviluppo da raggiungere entro il 2015, le opportunità offerte ai paesi più poveri dall'iniziativa per la riduzione del debito, le critiche della società civile alle Banche di Sviluppo (e in particolare alla Banca Mondiale), hanno reso necessaria un'ampia riflessione sul ruolo di queste Istituzioni e su come rendere la loro attività più incisiva ed efficace nella lotta alla povertà.

Il Rapporto di Fukuoka sul Rafforzamento dell'Architettura Finanziaria Internazionale (preparato dai Ministri finanziari G7 per il Vertice di Okinawa del luglio 2000) ha rappresentato il documento di base per l'avvio della riflessione, elencando infatti gli aspetti critici, operativi, di *policy* e di gestione⁴ delle BMS. Nei mesi successivi, i rappresentanti dei Ministri finanziari del G7 hanno lavorato per estrapolare le raccomandazioni più urgenti, tradurle in azioni e misure concrete, per preparare, quale atto conclusivo, un rapporto finale da sottoporre ai Ministri finanziari. Il rapporto finale (allegato in appendice), che è parte integrante del rapporto sull'architettura finanziaria internazionale, è stato approvato dai Ministri finanziari del G7 nel corso della loro riunione dello scorso 7 luglio e presentato al vertice di Genova dei Capi di stato e di governo (20-22 luglio 2001).

2. L'esercizio di riforma si è svolto sotto la presidenza italiana, nel periodo gennaio-giugno 2001. Nell'incontro dei Ministri Finanziari a Palermo, tenutosi il 17 febbraio del 2001, i Sette - ribadendo quali principi guida dell'esercizio un'accresciuta selettività nell'agenda operativa delle Banche, una loro maggiore *accountability* e una più forte attenzione ai risultati - concordarono di dare priorità ad alcune delle raccomandazioni di Fukuoka, delimitando

¹ Le istituzioni multilaterali oggetto della riforma sono la Banca Mondiale, la Banca Africana di Sviluppo, la Banca Asiatica di Sviluppo, la Banca Interamericana di Sviluppo e la Banca Europea di Ricostruzione e di Sviluppo. Tuttavia, le conclusioni del progetto di rafforzamento saranno rilevanti anche per l'attività di alcune altre Banche di Sviluppo sub-regionali.

² Nel novembre 1998 il Congresso degli Stati Uniti incaricò la *International Financial Institution Advisory Commission*, presieduta dal Prof. Allan Meltzer e composta da 11 membri, in maggioranza professori universitari, di fornire una valutazione sul ruolo delle principali istituzioni finanziarie internazionali. L'8 marzo 2000 la commissione ha presentato le conclusioni della ricerca ("Rapporto Meltzer") suscitando ampie reazioni sia all'interno del Congresso, sia in ambito internazionale. Il rapporto proponeva una drastica riforma di tutte le Istituzioni Finanziarie Internazionali (IFI), con la trasformazione delle Banche di Sviluppo in Agenzie che concedono esclusivamente risorse a dono; l'uscita della Banca Mondiale dall'America Latina e dall'Asia, da lasciare esclusivamente alle Banche Regionali competenti, e una maggiore concentrazione dell'attività sui paesi più poveri.

³ Il termine "riforma" compare nei documenti ufficiali del G7 fin dall'inizio del processo. Nella fase finale dei lavori, il termine è stato poi sostituito con quello di "rafforzamento delle Banche di Sviluppo", in quanto più consoni a indicare la reale portata dell'esercizio G7, che non ha mai avuto l'obiettivo di "ripensare" il ruolo delle Banche di Sviluppo, ma di apportare una serie di specifici aggiustamenti in alcune delle aree tra quelle espressamente segnalate nel rapporto di Fukuoka.

⁴ Quali ad esempio: la revisione dei prezzi dei vari strumenti delle banche, il rafforzamento della collaborazione tra le varie BMS, la destinazione di maggiori risorse finanziarie agli investimenti sociali, una maggiore selettività delle Banche nei paesi a medio reddito, il miglioramento della *governance* interna, ecc.

pertanto le aree di maggiore interesse nelle quali si ritenevano necessarie specifiche azioni, segnatamente:

- miglioramento dell'amministrazione interna delle Banche di Sviluppo (*internal governance*), rafforzamento dei meccanismi di rendicontazione (*accountability*) e trasparenza;
- miglioramento sostanziale del coordinamento e dell'interazione tra le Banche stesse, soprattutto tra la Banca Mondiale e le Banche Regionali, anche al fine di unire gli sforzi per raggiungere gli obiettivi internazionali di sviluppo (*International Development Goals - IDG*)⁵;
- rivisitazione delle politiche dei prezzi e dei termini di prestito (soprattutto per la Banca Mondiale), sia per le operazioni a valere sul capitale ordinario che per quelle degli sportelli delle Banche che concedono risorse a tasso agevolato (es. IDA), nell'ottica di una possibile introduzione di una differenziazione dei tassi di interesse sui prestiti⁶;
- un ruolo maggiore delle BMS nella fornitura e nel finanziamento di alcuni beni pubblici globali - *Global Public Goods* (GPG), in particolare: lotta alle malattie trasmissibili (AIDS, malaria, tubercolosi), ambiente sostenibile, commercio, stabilità finanziaria;
- la riforma del settore finanziario (con particolare enfasi alla lotta agli abusi finanziari attraverso l'adozione di *standard* e codici internazionali, lotta al riciclaggio, ecc.);
- la promozione del buon governo nei paesi beneficiari (e in particolare della gestione del settore pubblico) come priorità operative nell'agenda delle BMS⁷.

Per ognuna di tali aree tematiche, sono state identificate una serie di azioni e misure che dovrebbero essere intraprese dalle Banche di Sviluppo per introdurre dei cambiamenti significativi nel loro modo di operare e nella loro *performance*.

3. Le azioni proposte nel rapporto finale del 7 luglio si contraddistinguono per il loro carattere concreto e realistico, ben lontano da quello provocatorio e "rivoluzionario" delle soluzioni suggerite dal rapporto Meltzer, rimaste lettera morta.

I Sette hanno ribadito il ruolo fondamentale svolto dal sistema delle BMS nell'architettura dello sviluppo. Nelle frasi d'apertura del rapporto viene dato il riconoscimento ai progressi compiuti dalle Banche negli ultimi cinque anni per rafforzare il loro *focus* sulla riduzione della povertà, migliorare la loro efficacia, e rendere la loro amministrazione interna più responsabile e trasparente. Ciò che i Sette si ripropongono è di continuare a costruire sui risultati raggiunti, sul lavoro svolto e sugli sforzi ancora in atto,

⁵ Gli IDG, individuati da un conferenza OCSE-ONU-Banca Mondiale, sono ormai entrati nel vocabolario corrente. Essi sono: 1) la riduzione del 50 per cento della popolazione che vive in assoluta povertà entro il 2015; 2) la riduzione della mortalità infantile e dei bambini da 1 a 5 anni di due terzi e la riduzione della mortalità materna al parto di tre quarti entro il 2015; 3) l'istruzione primaria per tutti entro il 2015; 4) l'accesso universale ai servizi sanitari materno-infantili entro il 2015; 5) l'eliminazione delle disparità di genere nell'istruzione primaria e secondaria entro il 2005; 6) l'attuazione di strategie nazionali per lo sviluppo sostenibile entro il 2005 con l'obiettivo dell'inversione della tendenza alla degradazione delle risorse naturali entro il 2015.

⁶ Tale differenziazione potrebbe essere basata sul reddito pro-capite dei paesi, oppure sulla natura del prestito (per settore, ad esempio) o sul diverso tipo di impatto sullo sviluppo dell'operazione da finanziare, oppure, ancora, per strumento di intervento.

⁷ Su questo tema la presidenza italiana - nel corso dell'esercizio - ha prodotto un *paper* tecnico, disponibile sul sito del Ministero dell'Economia....

assieme alla Direzione di tali istituzioni e agli altri azionisti. A tal fine suggeriscono una serie di azioni precise, mirate, alcune delle quali molto dettagliate, accompagnate da un calendario che serve a impegnare, a vincolare in qualche modo le Banche a dare un seguito concreto e, soprattutto, tempestivo.

Le misure individuate dai Sette per rafforzare le BMS vanno considerate come applicabili indistintamente a tutte le Banche (oggetto dell'esercizio, infatti, non è stata solo la Banca Mondiale - anche se alcuni temi e alcune azioni sembrano riferirsi soltanto ad essa - ma anche le Banche Regionali), anche se il rapporto stesso riconosce la specificità di ogni istituzione e la diversità delle circostanze in cui ognuna di esse opera.

4. Il miglioramento della gestione interna, il rafforzamento del coordinamento tra le BMS, e la revisione della politica di prezzo con relativa introduzione di una progressiva differenziazione, sono senz'altro le tre aree tematiche più rilevanti, quelle che di fatto hanno costituito il fulcro dell'esercizio G7. In particolare le ultime due sono state viste dal G7 come strumentali al perseguimento di una maggiore selettività da parte delle Banche nella loro attività operativa.

Pur riconoscendo i progressi compiuti negli ultimi tempi dalle BMS per migliorare la loro collaborazione (soprattutto a livello paese attraverso lo strumento dei *Poverty Reduction Strategy Papers-PRSP*), il G7 ritiene che ci sia ancora spazio per fare qualcosa di più in questa direzione. In particolare possono essere attuate una serie di azioni mirate per rendere più efficace il coordinamento fra la Banca Mondiale e le Banche Regionali sia a livello paese sia a livello istituzionale. L'obiettivo è di evitare sovrapposizioni o duplicazioni di intervento, di promuovere una maggiore sinergia, di sviluppare meglio le complementarietà potenziali che ancora non sono state pienamente sfruttate, di identificare i vantaggi comparati di ogni istituzione affinché ognuna si concentri su quello che di fatto sa fare meglio, evitando in tal modo la dispersione delle risorse e l'inutile duplicazione degli sforzi. La situazione ideale sarebbe il raggiungimento di una più precisa divisione del lavoro tra la Banca Mondiale e le Banche Regionali. Di fatto, con l'introduzione e la preparazione dei PRSP ci si sta muovendo verso una ripartizione di compiti tra i vari donatori (BMS comprese) a livello paese. Secondo il G7 sarebbe possibile e desiderabile pervenire anche a una divisione del lavoro tra le BMS ex ante - a livello cioè istituzionale -, per lo meno in certi settori (per esempio nell'area del settore finanziario o dei beni pubblici globali, dove avrebbe più senso un "monopolio" della Banca Mondiale). Ciò però incontra la resistenza delle Banche Regionali, che percepiscono un'eventuale, rigida e predeterminata ripartizione di compiti essenzialmente come una limitazione del loro ruolo rispetto a quello della Banca Mondiale. Una soluzione più accettabile per le Banche Regionali sarebbe quella di riconoscere la leadership della Banca Mondiale in alcuni settori, accettando un ruolo più complementare o subordinato.

Pertanto, se una completa divisione del lavoro rimane un obiettivo lontanissimo da raggiungere, è indispensabile fare qualcosa di concreto e di immediato per rafforzare le sinergie tra le BMS e spingerle sempre più verso una maggiore complementarietà di interventi e omogeneità nel modo d'operare. In questa cornice si inquadrano le richieste G7 di procedere gradualmente ad un allineamento delle strategie paese⁸, di migliorare la qualità e i contenuti degli Accordi di Intesa che le BMS stipulano fra loro e di procedere tempestivamente all'armonizzazione delle politiche operative e delle procedure principali (soprattutto in area ambientale, di gestione finanziaria e del *procurement*).

La proposta di rivedere le politiche di prezzo per arrivare a introdurre tassi di interesse e condizioni di prestito differenziati (sia sui prestiti a valere sul capitale ordinario sia su quelli concessionali) deve essere considerata nella sua portata innovativa. Da sempre, infatti, le

⁸ Ovvero ogni BMS dovrebbe produrre la strategia per lo stesso paese nello stesso periodo. Attualmente, invece, ci sono delle discrepanze temporali che non giovano alla coerenza degli approcci.

BMS hanno in vigore una politica di prezzi “uniforme”⁹ in virtù della loro natura “cooperativistica”, per cui tutti i paesi beneficiari sono trattati allo stesso modo. La richiesta G7 viene quindi a “turbare” pesantemente il modo d’operare e la natura stessa di queste Istituzioni, chiedendo una differenziazione dei prezzi che potrebbe essere attuata sulla base di vari criteri (cioè a seconda dello stadio di sviluppo dei paesi, per strumento d’intervento o sulla base dell’impatto sullo sviluppo). Si tratta comunque di una materia molto delicata dal punto di vista politico, per le reazioni contrarie che potrebbe scatenare da parte dei paesi a medio reddito, sui quali, soprattutto, ricadrebbe l’onere di un eventuale aumento dei prezzi. Questi ultimi costituiscono una importante fonte di reddito delle Banche e quindi sono indispensabili per garantire l’autosufficienza finanziaria di queste istituzioni. Le BMS temono che una differenziazione dei prezzi (con conseguente aumento dei tassi, almeno per certi tipi di strumenti) possa portare ad un indebolimento della domanda da parte di questa categoria di paesi, che già negli ultimi anni hanno dimostrato di preferire i finanziamenti offerti dal mercato (più vantaggiosi anche per la mancanza totale di condizionalità), con conseguente calo del volume di attività e redditività delle BMS.

Lungi dal voler provocare un allontanamento di tali paesi dalle BMS, ciò che il G7 vorrebbe ottenere con l’applicazione di tassi e condizioni differenziate è ancora una volta una maggiore selettività negli interventi, un maggiore impatto sullo sviluppo delle risorse disponibili, una risposta più adeguata ai bisogni dei paesi beneficiari. L’applicazione di prezzi più alti per alcuni tipi di strumento potrebbe essere bilanciato con l’abbassamento dei tassi di interesse di altri prodotti (come ad esempio i prestiti per interventi nel settore sociale, o quelli con un impatto maggiore sullo sviluppo) con il risultato finale che una differenziazione dei prezzi sarebbe “neutrale”. La Banca Mondiale, pungolata dal G7 su questo tema negli scorsi mesi, ha finalmente deciso di avviare una revisione dei prezzi, sui cui risultati dovrà riferire al Consiglio d’Amministrazione entro la fine del 2001.

La trasparenza e la rendicontazione delle BMS sono state spesso considerate insufficienti e insoddisfacenti da parte degli azionisti e della società civile. Pur riconoscendo i passi compiuti al riguardo negli ultimi anni (ad esempio sul fronte della divulgazione dei documenti o del dialogo con le popolazioni interessate dai progetti delle varie Banche), il G7 ha individuato alcune azioni specifiche che è necessario intraprendere. La costituzione di organi indipendenti (*Inspection Panel*) ai quali le parti lese dalle operazioni delle Banche possano rivolgere i loro reclami e la creazione di meccanismi di controllo (*compliance mechanism*) volti ad assicurare la conformità dei progetti con le politiche e le procedure delle Banche prima che i progetti stessi vengano sottoposti all’approvazione del Consiglio d’Amministrazione, sono due richieste importanti (peraltro da tempo portate avanti dalle ONG) volte a rafforzare il principio di responsabilità nelle BMS e a rafforzare la loro efficienza. Tali meccanismi (del tutto assenti in alcune Istituzioni) esistono in alcune delle BMS ma non sembrano ancora garantire quello che per il G7 è un requisito fondamentale, l’indipendenza rispetto allo staff e al Management responsabile delle operazioni (come ad esempio l’indipendenza).

Nell’ambito delle richieste volte a rafforzare la gestione interna delle BMS, a rafforzare il principio di responsabilità e a migliorarne la trasparenza, non va trascurata quella relativa all’istituzione di un processo di bilancio più trasparente in cui il legame tra allocazione di risorse e priorità istituzionali sia più netto ed evidente. Ciò al fine di una maggiore chiarezza nella distribuzione delle risorse disponibili e di un maggior controllo da parte degli azionisti sul loro utilizzo per assicurare sempre una gestione efficiente e rigorosa.

⁹ Solo i cosiddetti prestiti d’emergenza (ovvero quelli predisposti per far fronte a crisi finanziarie, come fu per esempio nel caso della crisi asiatica) hanno un tasso di interesse superiore a quello standard, che in genere è pari al costo della raccolta più uno *spread* variabile.