

RELAZIONE

SULL'ATTIVITÀ DI BANCHE E FONDI DI SVILUPPO A CARATTERE MULTILATERALE E SULLA PARTE- CIPAZIONE FINANZIARIA ITALIANA ALLE RISORSE DI DETTI ORGANISMI

(Anno 1998)

Principali abbreviazioni e sigle nel testo

AfDB (African Development Bank)
AfDF (African Development Fund)
AsDB (Asian Development Bank)
AsDF (Asian Development Fund)
CDB (Caribbean Development Bank)
CDF (Caribbean Development Fund)
EAPs (Environmental Action Plans)
EBRD (European Bank for Reconstruction and Development)
EIB (European Investment Bank)
ESAF (Enhanced Structural Adjustment Facility)
FED (Fondo Europeo di Sviluppo)
FIAS (Foreign Investment Advisory Service)
FSO (Fund for Special Operations)
FY (Fynancial Year)
GCI (General Capital Increase)
GEF (Global Environment Facility)
HIPCs (Heavily Indebted Poor Countries)
IBRD (International Bank for Reconstruction and Development)
ICSID (International Centre for Settlement of Investment Disputes)
IDA (International Development Association)
IDB (Interamerican Development Bank)
IFAD (International Fund for Agricultural and Development)
IFC (International Finance Corporation)
IFI (Istituzioni Finanziarie Internazionali)
IMF (International Monetary Fund)
MENA (Bank for International Cooperation and Development in the Middle East and North Africa)
MIF (Multilateral Investment Fund)
MIGA (Multilateral Investment Guarantee Agency)
NSA (Nuclear Safety Account)
NTF (Nigeria Trust Fund)
OC (Ordinary Capital)
ODA (Official Development Assistance)
ONG (Organizzazioni Non Governative)
PVS (Paesi in Via di Sviluppo)
RVF (Regional Venture Fund)
SAF (Structural Adjustment Facility)
SDR (Special Drawing Right)
SGP (Small Grants Program)
TASF (Technical Assistance Special Fund)
UNDP (United Nations Development Programme)
UNEP (United Nations Environment Programme)
WB (World Bank)
WTO (World Trade Organization)

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

1. CENNI GENERALI

Nel 1998 il contributo fornito dal nostro paese alle Banche e ai Fondi di sviluppo ha continuato a rappresentare una componente importante della cooperazione italiana allo sviluppo. Sono stati erogati, secondo i criteri stabiliti dall'OCSE/DAC, fondi per 672 milioni di dollari pari a lire 1.1167 miliardi¹.

La partecipazione a Banche e Fondi di sviluppo costituisce una delle tre linee direttrici della cooperazione multilaterale (che comprende anche l'attività di cooperazione svolta nell'ambito dell'Unione Europea e quella connessa con gli organismi internazionali delle Nazioni Unite). Nel 1998, l'insieme della cooperazione multilaterale ha erogato la cifra di 1.592 milioni di dollari (cfr. tabella 1).

L'importanza degli aiuti multilaterali sul totale APS erogato dal nostro paese è aumentata nel corso degli anni novanta. Tale aumento va imputato principalmente alla drastica riduzione dell'attività della nostra cooperazione bilaterale, soprattutto negli anni 1995, 1996 e 1997, al versamento quasi costante di contributi all' UE e al sistema delle Nazioni Unite e al pagamento di contributi a Banche e Fondi di Sviluppo caratterizzato da andamento ciclico in quanto non effettuato a tempo debito (per varie ragioni: mancanza di fondi, lungaggini dell'iter legislativo dei vari disegni di legge, ecc.). Nel corso di questi ultimi anni i contributi a Banche e Fondi non sono stati immuni dal generale sforzo di riduzione della spesa pubblica.

¹ Tasso di cambio OCSE 1\$=1.736,395.

Tabella 1
Aiuto Pubblico allo sviluppo 1993-98
 (milioni di dollari e, tra parentesi, valori percentuali)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	media
						(provv.)	1993-98
Totale dell'aiuto	3.043	2.705	1.623	2.416	1.266	2.356	2235
In rapporto al PNL:	(0,31)	(0,27)	(0,14)	(0,20)	(0,11)	(0,20)	(0,21)
Aiuto bilaterale	1.930	1.834	806	811	454	764	1.100
Aiuto multilaterale	1.113	870	817	1.604	812	1.592	1135
<i>quota sul totale APS</i>	(36,6)	(32,2)	(50,3)	(66,4)	(64,1)	(67,6)	(52,9)
di cui:							
Banche e Fondi di Sviluppo**	266	16	8	742	13	672	286
<i>quota sul multilaterale</i>	(23,9)	(1,9)	(0,9)	(46,2)	(1,6)	(42,2)	(19,5)
<i>quota sul totale APS</i>	(8,8)	(0,6)	(0,5)	(30,7)	(1,1)	(28,5)	(11,7)
U.E.	566	613	634	551	614	713	615
Contributi volontari e obbligatori:							
- a agenzie N.U.	185	190	148	216	164	172	179
- a agenzie Multilaterali	96	51	27	95	21	35	54

*Dati OCSE/DAC - Rapporti annuali del Presidente.

** I dati si riferiscono ai contributi erogati dal Tesoro.

Negli ultimi anni il nostro Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS) come percentuale del PNL ha registrato dei valori compresi tra lo 0,31 e lo 0,11 per cento, così che l'obiettivo dello 0,7 per cento posto dalle Nazioni Unite all'inizio degli anni novanta è diventato un traguardo lontanissimo. Attualmente il rapporto APS/PNL è pari allo 0,20 per cento, rispetto ad una media dei paesi OCSE vicina allo 0,25 per cento. L'Italia 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 necessario costruire una cooperazione allo sviluppo organica e coerente, in cui le due componenti, bilaterale e multilaterale, si rafforzino e potenzino l'un l'altra. E' dunque auspicabile che, nel tempo, alla cooperazione allo sviluppo nel suo complesso venissero destinate maggiori risorse (compatibilmente con i nostri vincoli di bilancio) per poterci almeno avvicinare alle quote di APS dei nostri partner più importanti.

La cooperazione bilaterale e l'aiuto multilaterale rappresentano due facce di un'unica medaglia, due strumenti complementari, rispondenti a finalità diverse ma che si integrano e rafforzano a vicenda. 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 di un paese 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. Questo non esclude un "ritorno" politico ed economico importante sul canale multilaterale. 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 del Sistema Italia all'attività delle Banche di Sviluppo lo aiuta ad internazionalizzarsi e ad 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*.

I principali paesi donatori, in particolare quelli del G7, sviluppano la loro strategia di aiuto allo sviluppo attraverso un adeguato bilanciamento della componente bilaterale e di quella 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.

L'aiuto fornito dalle Banche e dai Fondi di sviluppo è uno strumento efficace di cooperazione. Concentra flussi di risorse provenienti dai vari paesi donatori. Rende possibile la realizzazione di iniziative che un singolo paese non sarebbe in grado di sostenere da solo. 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. Il sostegno finanziario dovrebbe dunque risultare proporzionato a quelli dei maggiori paesi. Attualmente, le nostre quote di partecipazione finanziaria ai Fondi di Sviluppo sono molto al di sotto di quelle di USA, Giappone, Francia e Germania, più o meno in linea con quelle del Regno Unito e di poco superiori - ma non sempre - a quelle del Canada (si veda a titolo esemplificativo la seguente tabella).

Tabella 2
IDA e Fondo Africano di Sviluppo
Quote di partecipazione finanziaria dei paesi G7
(aggiornate alle ultime ricostituzioni di detti fondi)
(valori percentuali)

	IDA	AIDF
USA	20,86	10,09
Giappone	18,70	9,50
Germania	11,00	9,00
Francia	7,30	9,43
Regno Unito	7,30	5,50
Italia	3,80	4,30
Canada	3,75	4,50

I principali organismi che fanno parte della categoria di Banche e Fondi di Sviluppo sono la Banca Mondiale, le Banche regionali - Banca Interamericana di Sviluppo, Banca Asiatica di Sviluppo, Banca Africana di Sviluppo e Banca di Sviluppo dei Caraibi - e tutti i fondi di sviluppo che sono stati costituiti in seno alle banche stesse per fornire crediti a condizioni particolarmente agevolate ai paesi più poveri (Associazione Internazionale per lo Sviluppo (IDA), Fondo Asiatico di Sviluppo, Fondo Africano di Sviluppo ecc.)¹. A questi si aggiungono il Fondo Internazionale per lo Sviluppo Agricolo, fondo settoriale sorto per sostenere lo sviluppo del settore agricolo nei PVS e la Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo, la cui partecipazione al capitale non è da considerarsi aiuto pubblico allo sviluppo (APS).

L'Italia è membro di tutte queste istituzioni, ne sostiene attivamente le attività assicurando i necessari finanziamenti e partecipando alla definizione delle loro

¹ A queste istituzioni dovrebbe aggiungersi, quando i tempi saranno più maturi, la Banca per la Cooperazione Economica e lo Sviluppo del Medio Oriente e Nord Africa (MENA Bank), la cui costituzione è stata al momento congelata.

politiche e strategie. L'Italia è stata tra i membri fondatori della maggior parte di esse.

Le Banche Regionali di Sviluppo, nate sulla scia della Banca Mondiale, hanno 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, e il sostegno alle riforme economiche. Al centro del loro mandato è la riduzione della povertà alla quale è stata di recente nuova enfasi. Ambiente, sviluppo del settore privato, rafforzamento delle istituzioni, creazione di un adeguato settore finanziario, "buon governo", ruolo delle donne nel processo di sviluppo costituiscono attualmente le aree di maggiore intervento delle Banche di Sviluppo, in linea con le mutevoli esigenze dei paesi beneficiari.

Dalle Banche di Sviluppo si distacca la Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo, sorta per promuovere il processo di transizione all'economia di mercato dei paesi dell'Europa Centro-Orientale e dell'ex Unione Sovietica. Ai paesi beneficiari, infatti, non si applica la definizione di PVS, ma di *paesi in transizione*. A differenza delle altre banche multilaterali di sviluppo, la Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo, che opera come una banca d'investimento, si concentra nel settore privato.

Ogni anno, in concomitanza con la presentazione del bilancio amministrativo, le Banche presentano il loro programma di prestiti per l'anno successivo, indicando il volume di attività previsto (in funzione della domanda proveniente dai paesi beneficiari) e la distribuzione geografica e settoriale degli interventi. Tale programma viene predisposto sulla base di una strategia a medio termine (che in genere copre un triennio), aggiornata ogni anno e sottoposta all'approvazione del Consiglio d'Amministrazione.

Banche e Fondi sono amministrati da organi collegiali composti da rappresentanti dei Paesi membri. Si finanziano attraverso il ricorso al mercato. Il fatto che le Banche di Sviluppo abbiano la priorità, tra altri eventuali creditori, nel rimborso del prestito da parte dei paesi beneficiari, e che i paesi industrializzati siano i maggiori azionisti, costituisce garanzia per l'emissione di obbligazioni a tassi

molto competitivi. La solidità finanziaria e l'elevato *rating* (AAA) riconosciuto loro sui mercati dei capitali² le mette in condizioni dunque di effettuare prestiti ai 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: i tassi di interesse praticati coprono il costo della raccolta e le spese amministrative.

In presenza di un limite posto ai prestiti delle Banche di Sviluppo in rapporto al capitale sottoscritto (generalmente 1 a 1), aumenti di capitale si rendono periodicamente necessari (anche se non ad intervalli regolari) per consentire a tali Banche di poter continuare a operare ed espandere il proprio portafoglio prestiti.

Nei Fondi di Sviluppo le ricostituzioni avvengono con cadenza regolare, in genere ogni tre anni. I contributi a fondo perduto dei Paesi donatori sono utilizzati per concedere prestiti a tasso di interesse zero e a condizioni estremamente agevolate, sia per quanto riguarda il periodo di rimborso sia per quello di grazia.

In un contesto multilaterale è impossibile legare in modo preciso l'utilizzo specifico delle risorse al singolo paese 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 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. Questa strategia viene definitiva in collaborazione con i singoli governi 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 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 *policies* 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

² Con l'eccezione della Banca Africa di Sviluppo

(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 dipendono dal suo potere di voto.

2. L'ITALIA E LE BANCHE DI SVILUPPO

Competenze del Tesoro

Il Ministro del Tesoro, 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".

Il Tesoro conduce le trattative per il finanziamento della Banche e dei Fondi di Sviluppo, provvede ad operare i necessari trasferimenti di risorse, assicura e coordina la presenza italiana negli organi statutari 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 al Tesoro - come del resto avviene nella maggioranza dei Paesi industrializzati - dell'incarico di seguire l'attività di tali organismi e di curarne tutti i problemi di gestione discende dalle singole leggi di adesione ed è giustificato sia dalla natura di istituzioni finanziarie che questi rivestono sia dal fatto che il Ministero del Tesoro è l'azionista di dette Banche.

Caratteristiche della partecipazione italiana

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 in 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 nel tempo 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:

- quinta 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, piuttosto sporadici, hanno finora comportato per lo più una riconferma della quota azionaria detenuta³. Per i Fondi di Sviluppo vi è la necessità di periodiche ricostituzioni essendo questi alimentati esclusivamente dai contributi dei donatori.

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 opportunità di mantenere la graduatoria raggiunta (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.

³ Alcune Banche (come la Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo e la Banca Interamericana di Sviluppo) si stanno inoltre muovendo verso la autosufficienza finanziaria e, con tutta probabilità, gli azionisti non verranno più chiamati a sostenere aumenti di capitale.

Evoluzione delle nostre quote di partecipazione

Nel corso del 1998 l'Italia ha partecipato ai negoziati per la XII^a ricostituzione delle risorse IDA, l'VIII^a ricostituzione del Fondo Africano, la II^a ricostituzione della Global Environment Facility (GEF) e il V° aumento di capitale della Banca Africana. I negoziati sono stati condotti tenendo in considerazione da un lato la necessità di contenimento della spesa pubblica e dall'altro la necessità di mantenere una partecipazione adeguata al ruolo economico, politico e internazionale dell'Italia, quale Paese del G7.

Per l'IDA XII, l'Italia si è impegnata a fornire un contributo pari al 3,8 per cento della ricostituzione di tale fondo, riducendo così la quota detenuta nell'IDA XI (4,09 per cento). Tale riduzione si giustifica tenendo conto dei vincoli di bilancio e dell'esigenza di rivedere l'allocazione tra i vari organismi delle risorse disponibili sul capitolo relativo alla partecipazione italiana a Banche e Fondi, privilegiando, ad esempio, organismi come il Fondo Africano di sviluppo in cui la nostra quota è salita dal 4 al 4,3 per cento.

Per quanto riguarda la GEF (Global Environment Facility), la quota italiana è stata ridotta (dal precedente 5,3 per cento) al 4,4 per cento.

Invece, in relazione all'aumento di capitale della Banca Africana di Sviluppo la nostra quota azionaria è aumentata, dal 2 al 2,4 per cento, nell'ambito di una azione politica condotta dai Paesi membri non regionali, che hanno aumentato la loro quota complessiva di capitale (dal 33 al 40 per cento), al fine di incidere maggiormente nei processi decisionali dell'Istituzione.

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 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 del Tesoro. Solo in Banca Mondiale e Banca Asiatica la Banca d'Italia ricopre il ruolo di Governatore e di Vice Governatore in Banca Interamericana. In particolare, in occasione della nostra adesione alla Banca Mondiale e al Fondo Monetario (1947), Tesoro e B.I., le massime autorità del paese in campo monetario, decisero di 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 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 sostanzialmente di competenza del Tesoro.

Il Consiglio d'Amministrazione è l'organo che vigila sull'attività quotidiana della Banca.

Ciascun Paese è rappresentato nel Consiglio di Amministrazione. 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.

Per lo più, i Direttori Esecutivi nominati nelle varie Banche di Sviluppo sono funzionari del Ministero del Tesoro - Dipartimento del Tesoro e provengono dalla Direzione Affari Internazionali, dove hanno acquisito una profonda conoscenza delle problematiche dell'aiuto allo sviluppo (sia multilaterale che bilaterale).

La nomina dei Direttori Esecutivi viene effettuata dal Tesoro in quanto, come indicato nelle varie leggi di adesioni e di ricostituzione, oltre ad essere azionista/donatore, rappresenta il canale di comunicazione con le varie Istituzioni.

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 del Tesoro. Il Direttore Esecutivo nominato dall'Italia rappresenta il Governo italiano, in seno al Consiglio d'Amministrazione e, ove egli sia alla guida di una *constituency*,