SENATO DELLA REPUBBLICA

XII LEGISLATURA

N. 2312

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro del tesoro

(DINI)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 27 NOVEMBRE 1995

Partecipazione italiana alla decima ricostituzione delle risorse dell'IDA (International Development Association)

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1900)

ONOREVOLI SENATORI. – 1. L'International Development Association (IDA), che costituisce assieme all'IBRD (International Bank for Reconstruction and Development) il nucleo centrale del Gruppo della Banca Mondiale, fu istituita nel 1960 allo scopo di indirizzare assistenza finanziaria concessionale ai paesi in via di sviluppo più poveri. Attualmente, è la maggior fonte di finanziamento di oltre 60 paesi che hanno un reddito *pro capite* inferiore agli 805 dollari (dollari '92) ed una credibilità finanziaria insufficiente ad accedere ai prestiti IBRD. I crediti concessi dall'Associazione vengono accordati solo ai Governi ed hanno condizioni particolarmente agevolate: non hanno interessi (a parte una commissione che può variare da 0 all'1 per cento, ma che dal 1989 è stata fissata a 0) e prevedono un periodo di grazia di 10 anni ed una durata di 35-45 anni.

I fondi usati dall'IDA provengono prevalentemente dai conferimenti dei paesi industrializzati e più sviluppati. Per questa ragione l'IDA deve periodicamente (in genere ogni tre anni) ricostituire le proprie risorse attraverso appositi negoziati con i paesi donatori.

Nel corso del 1992 si sono svolti i negoziati per la X ricostituzione (1994-1996) delle risorse. Lunghi e complessi a causa della delicata congiuntura economica internazionale, essi si sono conclusi a Berna il 15 dicembre '92 con un accordo su una ricostituzione di 13 miliardi di diritti speciali di prelievo (SDR: *special drawing right*), che corrisponde al mantenimento in termini reali dell'IDA 9.

L'accordo raggiunto si pone molto al di sotto del livello proposto inizialmente dal *Management*, che auspicava una ricostituzione superiore all'IDA 9 (circa 15 miliardi di SDR) per rispondere alla crescente domanda di assistenza da parte di vecchi e nuovi paesi in via di sviluppo diventati eligibili alle risorse IDA e per rivolgere maggiore attenzione al problema dell'ambiente, secondo i dettami della Conferenza di Rio. In particolare, era stata avanzata l'idea di risorse addizionali separate dalla ricostituzione di base, per far fronte ai problemi ambientali a livello nazionale e locale dei paesi IDA (*Earth Increment*).

I 34 donatori hanno però bocciato tale proposta ed optato per una ricostituzione, come si è detto, di 13 miliardi che si presenta come pacchetto unico e che sarà comunque in grado di aumentare la capacità dell'IDA di sostenere l'Agenda 21 di Rio e di attuare programmi ed iniziative per lo sviluppo sostenibile.

Anche per l'IDA 10 sono stati riconfermati gli obiettivi già fissati nell'IDA 9: riduzione della povertà, riforme economiche e protezione ambientale continueranno, infatti, ad essere le priorità. Maggiore enfasi verrà data ai settori sociali, al problema demografico, alla *good governance*, alla qualità dei progetti. Inoltre, è stato posto l'accento sulla necessità di uno sviluppo partecipativo, che coinvolga, cioè, le popolazioni locali interessate (in particolare le Organizzazioni non governative) nell'ideazione e nell'attuazione dei vari progetti.

2. La somma di 13 miliardi è stata raggiunta grazie ai contributi promessi dai 34 donatori (pari al 91 per cento sul totale), ai contributi volontari offerti da alcuni paesi (Giappone, Olanda, Svezia, ecc.) e all'accelerazione degli incassi. Quest'ultimo è un meccanismo di ingegneria finanziaria (introdotto per la prima volta nell'IDA), che consiste nell'adozione di uno schema rigido di incassi che fissa ad otto anni e non più a dieci l'arco di tempo entro cui far avvenire i tiraggi.

Considerato che detto meccanismo implica uno sforzo maggiore da parte dei donatori, durante il negoziato si è concordato che, per i paesi che fossero d'accordo, la *basic share* sarebbe stata determinata conteggiando anche l'accelerazione degli incassi.

3. Anche nell'IDA 10, come già in passato, gli oneri fra i 34 donatori sono stati ripartiti secondo un sistema di *burden sharing* ispirato alle *basic shares* detenute nella ricostituzione precedente. Non sono mancati, tuttavia, significativi aggiustamenti. Giappone e Olanda hanno aumentato notevolmente il loro contributo, mentre UK e Canada hanno ridotto le loro quote.

L'Italia (che fin dall'IDA 8 deteneva una *basic share* del 5,30 per cento), in considerazione delle difficoltà di bilancio, ha portato la propria quota al 5,09 per cento per un impegno pari a 1.124 miliardi di lire (663 miliardi di SDR), che rappresenta il 2 per cento in più in termini nominali rispetto al contributo versato all'IDA 9. La scelta di un tasso di cambio particolarmente favorevole (1 SDR = lire 1697 - periodo marzo-maggio 1992 - contro 1 SDR = 1790 nell'IDA 9) ha influito sulla scelta di una riduzione contenuta della nostra *share*.

L'accelerazione degli incassi, accettata dal nostro paese, è stata conteggiata ai fini del calcolo della nostra *basic share* così che essa si attesta nuovamente intorno al 5,30 per cento. Il pagamento del contributo avverrà in *promissory notes* e pertanto la suddetta accelerazione non comporterà per l'Italia nessun costo aggiuntivo.

Anche nella X ricostituzione l'Italia ha mantenuto quindi una posizione di rilievo nell'IDA, rimanendo tra i sette maggiori donatori (G7), ovvero al 6° posto, seguita dal Canada e preceduta immediatamente dalla Gran Bretagna. Questa collocazione è peraltro in sintonia con quella ricoperta in seno all'IBRD e alle altre istituzioni del Gruppo Banca Mondiale (IFC e MIGA).

3.1 Riguardo al sostanzioso contributo promesso, vanno precisati almeno due punti.

Innanzitutto, l'IDA è stata da sempre nell'aiuto multilaterale allo sviluppo la posta più importante e più onerosa, che incide in maniera significativa sull'APS italiano complessivo.

L'IDA ha ricevuto nel tempo un incondizionato sostegno politico, basato sul fatto che essa sostiene i paesi più poveri del mondo (soprattutto l'Africa Sub-Sahariana, area, del resto, di forte interesse politico per l'Italia), per i quali i fondi dell'Associazione costituiscono di fatto le uniche risorse esterne sulle quali contare.

In secondo luogo, bisogna considerare l'aspetto dei ritorni, derivanti dalla presenza del sistema economico italiano nell'attività della Banca. Detta partecipazione può essere misurata sia sulla base delle erogazioni dell'IDA a favore delle imprese a fronte di forniture effettuate o lavori eseguiti e sia sulla base dei contratti vinti. In entrambi i casi si può affermare che il volume degli affari realizzati dal mondo imprenditoriale italiano, misurato secondo i criteri suddetti, è alquanto soddisfacente.

4. L'impegno assunto durante i negoziati dell'IDA 10 è stato recentemente rimesso in discussione. Infatti, con lettera in data 29 gennaio 1994, a firma del Ministro *protempore*, è stata comunicata l'intenzione di notificare la partecipazione italiana all'IDA per un importo pari a circa il 75 per cento (1) del contributo originario. È la prima volta in assoluto (ovvero nella storia delle ricostituzioni di risorse di Banche e Fondi di Sviluppo) che l'Italia assume un simile atteggiamento. D'altronde, importanti

(1) L'importo ammonta a 852 miliardi di lire, quindi è pari esattamente al 75,8 per cento del contributo originariamente promesso. La decisione di ridurre detto contributo per una percentuale pari al 24,2 per cento è dovuta al fatto che essa ci consente di rimanere in linea con il Canada che detiene una *basic share* del 4 per cento.

ragioni, riconducibili sia alla gestione complessiva dell'IDA e sia ai nostri rapporti bilaterali, come qui di seguito specificato, hanno spinto inevitabilmente a prendere questa decisione, che comunque non deve essere considerata definitiva. Infatti, l'idea di base è quella di sospendere il versamento della quota residua fino a che non si verifichino positivi cambiamenti nella *performance* dell'IDA e nei nostri rapporti con la Banca.

Gestione IDA

Di recente, nella gestione IDA si sono considerevolmente accentuati taluni aspetti negativi. Su alcuni di questi (già visibili ma di proporzioni ridotte) i donatori avevano richiamato l'attenzione del *Management* durante i negoziati:

a) innanzitutto, l'IDA non riesce ad utilizzare buona parte dei fondi, che sarebbero disponibili per i crediti, a causa della limitata capacità di assorbimento dei paesi beneficiari. Inoltre, l'Associazione risulta disporre di eccessiva liquidità finanziaria. Da qui il dubbio se essa abbia realmente bisogno delle ingenti risorse che con la X ricostituzione le sono state assegnate;

b) i fondi IDA non sono sempre ripartiti secondo i severi criteri che fin dall'inizio sono stati posti alla base della loro distribuzione (*performance* economica del paese, reddito *pro-capite*, merito di credito). Una gestione più permissiva delle risorse disponibili ha indotto molti paesi in via di sviluppo a considerare quasi un diritto ricevere i crediti IDA anche indipendentemente dalla conformità alle *guidelines* suddette;

c) dallo scorso decennio l'IDA ha destinato una notevole percentuale dei suoi fondi (fino a superare il 30 per cento sul totale) al finanziamento di prestiti di aggiustamento strutturale (soprattutto in Africa Sub-Sahariana). Con il tempo questi prestiti (che implicano un *quick-disburserent* a sostegno della bilancia dei pagamenti) sono andati a sostituire gli sforzi fiscali che, invece, i paesi IDA dovrebbero intraprendere spontaneamente;

d) nonostante il 45 per cento circa dei fondi sia indirizzato all'Africa Sub-Sahariana, i progressi verso lo sviluppo e la riduzione della povertà registrati in questa regione sono scarsissimi. Ciò chiama in causa l'efficacia delle operazioni e dei progetti IDA (non solo in Africa) e anche dell'IBRD, che nel tempo hanno subìto un pauroso declino in termini di qualità, come attestato dal rapporto dell'apposita commissione istituita dalla Banca per far luce sul problema;

e) il *burden sharing* fissato durante i negoziati (v. pag. 2) non sta più in piedi dopo le defezioni di alcuni donatori che hanno rivisto la loro posizione. Primi fra tutti in ordine di tempo gli USA il cui Congresso (2) ha autorizzato solo i due terzi del contributo. Anche la Finlandia ha ridotto il suo contributo e la Svizzera ha autorizzato finora soltanto il 60 per cento del contributo negoziato.

La volontà politica di altri donatori di non stare più ai patti ha stravolto completamente il *burden sharing* che nella sua attuale struttura è quanto mai insoddisfacente.

4.2 *Rapporti Italia/BM*

Sono soprattutto due i punti di tensione:

a) personale italiano nell'istituzione. Siamo sottorappresentati nello *staff* (1 per cento sul totale) e soprattutto siamo completamente assenti nelle posizioni più alte (*Top-Management*). Nonostante questo problema sia stato più volte sollevato da parte italiana e abbia trovato riscontro nelle assicurazioni fornite dalla Banca, questa non ha finora intrapreso alcuna azione concreta;

b) Procurement. L'insoddisfazione non è sul fronte dei ritorni, ma riguarda il processo di *procurement* in sè. Infatti, recenti

(2) Normalmente, l'autorizzazione viene concessa dal Congresso per il complessivo ammontare del contributo. Anno per anno, invece, viene autorizzato l'*appropriation* delle singole *tranches*.

episodi verificatisi in relazione ad alcune gare d'appalto (che hanno avuto come «vittime» imprese italiane) hanno indicato l'urgenza di una profonda revisione delle regole e delle procedure del *procurement* al fine di meglio garantire a tutti i partecipanti trasparenza e imparzialità. In particolare si chiede alla Banca di giocare un ruolo maggiore nel processo che è interamente a cura del paese beneficiario del prestito.

5. Alla luce delle suesposte argomentazioni, la concessione parziale del contributo promesso (circa il 75 per cento pari a 852 miliardi di lire) acquista un chiaro significato politico, ponendosi come «leverage» per ottenere sia positivi cambiamenti nella «performance» dell'IDA e della Banca nel complesso e sia miglioramenti nei nostri rapporti bilaterali.

Come detto sopra, ove nel tempo l'insoddisfazione attuale dovesse lasciare il posto ad una rinnovata fiducia nei confronti dell'istituzione, si provvederà a versare l'integrazione del 25 per cento. Qualora, invece, (anche se non sembra probabile), non dovesse registrarsi in assoluto nessun positivo cambiamento, l'Italia potrà confermare la riduzione del proprio contributo. In tal caso la *basic share* italiana slitterebbe al 4 per cento sul totale (comprensiva dell'accelerazione degli incassi).

Quanto sopra premesso, si sottopone all'approvazione del Parlamento l'unito disegno di legge con cui si autorizza il contributo nella misura di 852 miliardi di lire all'IDA, con riserva di presentare, nel caso, un nuovo disegno di legge per l'approvazione del contributo residuo (272 miliardi). Tale procedura si discosta da quella abitualmente seguita, che prevede infatti, in condizioni di normalità, la predisposizione di un unico disegno di legge, ma si presenta come l'unica procedura tecnicamente percorribile nel caso specifico.

RELAZIONE TECNICA

Il contributo previsto nel presente disegno di legge è pari a 852 miliardi di lire, per il triennio 1995-1997, da erogare in 3 rate uguali di 284 miliardi ciascuna.

I versamenti saranno effettuati mediante il deposito di *promissory-notes*, che verranno incassate nel corso degli otto anni successivi al deposito.

Dopo l'approvazione del provvedimento i fondi affluiranno al capitolo 8325 del bilancio del Ministero del tesoro.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. È autorizzata la partecipazione dell'Italia alla decima ricostituzione delle risorse dell'Associazione internazionale per lo sviluppo (International Development Association - IDA), della quale l'Italia fa parte in virtù della legge 12 agosto 1962, n. 1478, che ha approvato e reso esecutivo lo statuto dell'Associazione.

2. Ai fini previsti dal comma 1 è stabilito un contributo di lire 852.000.000.000, da versare in tre rate annuali, a partire dal 1995, di lire 284.000.000.000 ciascuna.

Art. 2.

1. Le somme di cui all'articolo 1 sono versate su un apposito conto corrente infruttifero, istituito presso la Tesoreria centrale, intestato alla Direzione generale del tesoro e denominato «Partecipazione italiana a banche, fondi ed organismi internazionali», dal quale saranno prelevate per provvedere all'erogazione dei contributi autorizzati dalla presente legge.

Art. 3.

1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, valutato in lire 852 miliardi e ripartito in rate costanti di lire 284 miliardi per ciascuno degli anni dal 1995 al 1997, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1995-1997 al capitolo 9001 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno 1995, utilizzando parzialmente l'accantonamento relativo al Ministero del tesoro.

2. Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.