

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

3^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari esteri, emigrazione)

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

26° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 27 GENNAIO 2004

Presidenza del vice presidente CASTAGNETTI

I N D I C E**DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE**

(2391) Partecipazione finanziaria italiana al primo aumento di capitale della Interamerican Investment Corporation, nonché alla ricostituzione delle risorse del Fondo asiatico di sviluppo, del Fondo internazionale per lo sviluppo agricolo e dell'Asem trust fund, approvato dalla Camera dei deputati
(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE	Pag. 3, 8
MAGRI, sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze	8
* MARTONE (Verdi-U), relatore	3

N.B.: Gli interventi contrassegnati con l'asterisco sono stati rivisti dall'oratore.

Segle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Forza Italia: FI; Lega Padana: LP; Margherita-DL-l'Ulivo: Mar-DL-U; Per le Autonomie: Aut; Unione Democratica e di Centro: UDC; Verdi-l'Ulivo: Verdi-U; Misto: Misto; Misto-Comunisti Italiani: Misto-Com; Misto-Indipendenti della Casa delle Libertà: Misto-Ind-CdL; Misto-Lega per l'Autonomia lombarda: Misto-LAL; Misto-Libertà e giustizia per l'Ulivo: Misto-LGU; Misto-Movimento territorio lombardo: Misto-MTL; Misto-MSI-Fiamma Tricolore: Misto-MSI-Fiamma; Misto-Nuovo PSI: Misto-NPSI; Misto-Partito Repubblicano Italiano: Misto-PRI; Misto-Rifondazione Comunista: Misto-RC; Misto-Socialisti democratici Italiani-SDI: Misto-SDI; Misto Alleanza Popolare-Udeur: Misto-AP-Udeur.

I lavori hanno inizio alle ore 16,05.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

(2391) *Partecipazione finanziaria italiana al primo aumento di capitale della Interamerican Investment Corporation, nonché alla ricostituzione delle risorse del Fondo asiatico di sviluppo, del Fondo internazionale per lo sviluppo agricolo e dell'Asem trust fund,* approvato dalla Camera dei deputati

(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge n. 2391, già approvato dalla Camera dei deputati. Ha facoltà di parlare il relatore, senatore Martone.

MARTONE, *relatore*. Il disegno di legge in questione riguarda l'autorizzazione alla partecipazione italiana al primo aumento di capitale della Interamerican Investment Corporation, alla settima ricostituzione di capitale del Fondo Asiatico di Sviluppo, alla quinta ricostituzione del Fondo Internazionale per lo sviluppo agricolo (IFAD) ed alla prima ricostituzione di capitale dell'ASEM Trust Fund. Si tratta di parte di quel settore di cooperazione allo sviluppo multilaterale, che comprende anche i contributi ad altri organismi quali la Banca mondiale e le Nazioni Unite. Di norma queste banche multilaterali, (oltre la Banca mondiale, esistono le Regional Development Banks: Banca Asiatica, Interamericana, Africana, Europea) si autofinanziano con l'emissione di *bond*, o titoli azionari collocati sui mercati finanziari internazionali.

Solo per alcuni fondi, quelli a tasso di interesse agevolato pari a zero, poiché destinati ai Paesi più poveri, si richiede una partecipazione con fondi stanziati su base normalmente triennale, come per il caso dell'IDA della Banca mondiale (nelle prossime settimane discuteremo in Commissione della ricostituzione di capitale di IDA 13).

Vorrei richiamare l'attenzione su alcune questioni di interesse e di competenza della Commissione per poi fornire una serie di dettagli in ordine al disegno di legge ed esprimere alcune considerazioni su questioni che peraltro sono state già oggetto di un importante incontro tra il dottor Lorenzo Bini Smaghi, direttore generale per i Rapporti finanziari internazionali del Dipartimento del tesoro, e l'Ufficio di Presidenza di questa Commissione.

Anzitutto va sottolineato che il Parlamento non ha per legge alcun potere riconosciuto di indirizzo o di monitoraggio sull'operato di queste banche e sulle scelte sostenute dai rappresentanti del Paese negli organi di gestione delle stesse. Esiste pertanto un *deficit* di trasparenza che la normativa attuale non permette di risolvere e sulla quale questa Commis-

sione, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, dovrebbe opportunamente intervenire.

Le uniche occasioni nelle quali il Parlamento può intervenire direttamente, sono rappresentate proprio dalle discussioni relative ai disegni di legge per le varie ricostituzioni di capitale, che, comportando l'erogazione di fondi pubblici, devono essere soggette ad approvazione da parte del Parlamento.

In passato in molti Parlamenti di Stati donatori, tra cui il Congresso USA, i dibattiti su tali ricostituzioni di capitale sono stati accompagnati da un processo di valutazione e chiarimento sulle politiche sostenute dai rispettivi Governi in quelle sedi, e di *accountability* tanto più opportuna qualora le istituzioni in oggetto dimostrino lacune o scarsa qualità operativa. Spesso i Parlamenti di Paesi europei non hanno deciso di condizionare eventuali contributi alle banche multilaterali di sviluppo ad impegni relativi a maggior trasparenza, partecipazione, consultazione e miglioramento della qualità dei progetti finanziati. Oggi ci troviamo di fronte a quest'opportunità, e ritengo che la Commissione debba coglierla al fine di esercitare quella facoltà di indirizzo e verifica che dovrebbe competergli.

Prima di esporre le ragioni per le quali raccomando di passare alla votazione del disegno di legge in questione solo dopo una fase di approfondimento e di verifica diretta, vorrei fornire qualche dettaglio sugli istituti che sono oggetto del provvedimento, sulla base di alcuni dati ed informazioni che ho reperito nel corso della fase istruttoria che in qualità di relatore ritengo opportuno esporre.

Per quanto riguarda la Banca interamericana di sviluppo, persiste la preoccupazione rispetto alla scarsa capacità della IDB di rispettare le priorità ambientali e sociali nei progetti che essa finanzia. Un caso recente è quello del gasdotto di Camisea in Perù, per il quale il Consiglio dei direttori esecutivi della IDB ha deciso nel settembre del 2003 la concessione di un finanziamento pari a 135 milioni di dollari. Il progetto consiste nell'estrazione, il trasporto, la distribuzione e l'esportazione di gas da una delle foreste pluviali più importanti della Terra, nella remota valle di Urubamba, nel sud-ovest peruviano dell'Amazzonia, 500 chilometri a est di Lima. A fine agosto del 2003 l'agenzia di credito all'esportazione americana, la Exim Bank, aveva confermato le preoccupazioni delle popolazioni locali e delle organizzazioni ambientaliste, negando al consorzio costruttore un finanziamento di 213 milioni di dollari. Il progetto avrà impatti devastanti su ecosistemi fragili quali la valle del fiume Urubamba, mentre la costruzione del gasdotto attraverso la zona di Vilcabamba produrrà impatti dal punto di vista ecologico su tre aree protette - due delle quali sono ancora nel processo di definizione da parte della Global Environment Facility della Banca mondiale. La regione di Vilcabamba è classificata come un luogo ad elevatissima biodiversità. Uno studio congiunto di Conservation International, Global Environment Facility e Banca mondiale afferma che la regione di Vilcabamba «contiene una ricchezza biologica e culturale forse senza paragoni con nessuna altra parte al mondo». Quindi,

la stessa Banca mondiale considera devastante concepire un intervento infrastrutturale in questa regione. Il progetto di Camisea ha già avuto un tragico impatto su alcune popolazioni indigene della regione, inclusi i Machiguenga, gli Yine, i Nahua e i Kugapakori, molte delle quali vivono in isolamento volontario. La versione originaria della parte del progetto concernente l'estrazione di gas naturale, redatta dalla Shell – compagnia che poi si è ritirata dal progetto proprio per l'impossibilità di mitigare gli elevati impatti sociali ed ambientali ad esso associati – indica chiaramente che esso avrebbe impatti negativi su queste popolazioni causando la perdita di risorse alimentari, la contaminazione delle riserve di acqua potabile, la diffusione di malattie e la distruzione di diversi siti archeologici. In proposito, la consultazione pubblica con le comunità locali è stata del tutto inadeguata.

L'Interamerican Investment Corporation (IIC), costituita nel 1983, fa parte del gruppo della Banca interamericana di sviluppo (IDB), con la quale condivide i vertici amministrativi (seppur non è sottoposta alle stesse normative relative alla trasparenza, al monitoraggio e alla consultazione pubblica), ed eroga prestiti nella regione latinoamericana in particolare a favore di piccole e medie imprese. Nel 1999 venne deciso un aumento di capitale di 500 milioni di dollari, al quale l'Italia parteciperà con una quota del 3,7 per cento, per un totale di 15.360.000 dollari USA da corrispondere in otto versamenti annuali. L'IIC per norma interviene nel sostegno del settore privato in America Latina.

Il Fondo Asiatico di Sviluppo è una struttura della Banca Asiatica di Sviluppo (ADB) dedicata ai prestiti per i Paesi più poveri a condizioni agevolate. L'Italia ha aderito all'accordo istitutivo con la legge 23 dicembre 1976 ed ha sempre contribuito ai rifinanziamenti che si rinnovano ogni 4 anni. Attualmente vi è una situazione di arretrato nella corresponsione dei contributi; è pertanto necessario velocizzare il procedimento parlamentare considerando anche l'urgenza per il nostro Paese di chiedere con autorevolezza maggiore trasparenza e una riforma rispetto all'operato della Banca stessa. L'ammontare totale del rifinanziamento è di circa 5 miliardi e 600 milioni di dollari USA, dei quali circa 3 miliardi sono nuove risorse messe a disposizione dai Paesi donatori. La quota dell'Italia è pari a circa il 3,9 per cento, per un totale di 110.220 milioni di euro da versare in 4 rate annuali a partire dal 2001.

Va ricordato che i Paesi donatori hanno ribadito che l'obiettivo principale del Fondo è la lotta alla povertà in Asia, affiancando nella valutazione delle risorse criteri di efficienza nell'uso delle risorse stesse.

Per ciò che riguarda il Fondo internazionale per lo sviluppo agricolo (IFAD), si tratta di autorizzare la partecipazione dell'Italia alla quinta ricostituzione di capitale di tale fondo per sostenere progetti di sviluppo rurale ed agricolo. L'Africa assorbe la maggior parte dei finanziamenti IFAD. L'Italia è tra i maggiori contribuenti del Fondo, con 32.700.000 dollari, situandosi dopo il Giappone e la Germania e prima degli USA. Il contributo italiano ammonta a 28.806.000 euro, cui si aggiunge un ulteriore stanziamento di 3.720.000 euro da destinare all'iniziativa HIPC.

Per quanto concerne l'Asem trust fund (ATF-2), devo ricordare che si tratta di un'iniziativa proposta al secondo vertice eurasiatico di Londra dell'aprile 1998 da parte della presidenza di turno della UE, ovvero il Regno Unito.

Lo scopo di questo fondo, a cui l'Italia partecipa con un contributo di 2 milioni di euro per il 2003, è di assistere la ripresa economica dei Paesi maggiormente colpiti dalla crisi finanziaria del 1997. Per la precisione, si tratta di un fondo di assistenza tecnica, costituito presso la Banca mondiale e da questa amministrato, destinato ad attività di ristrutturazione del settore finanziario locale e a interventi tesi a mitigare gli effetti sociali delle crisi. Su questo tema andrebbe perseguito un chiarimento in ordine alla correlazione tra queste iniziative volte a mitigare gli effetti delle crisi finanziarie e le responsabilità che spesso le istituzioni come il Fondo monetario hanno avuto nel contribuire al crearsi di queste crisi, e conseguentemente in ordine al rapporto che intercorre tra la Banca mondiale e il Fondo monetario internazionale.

Nel corso dell'approfondimento dei contenuti del provvedimento e delle tematiche ad esso sottese che ho svolto in qualità di relatore, ho avuto modo di constatare una serie di questioni che sono state poi portate all'attenzione del Ministero dell'economia che ha prontamente risposto ad alcuni degli interrogativi posti. Il primo riguardava un caso, verificatosi lo scorso anno e denunciato dalla stampa specializzata, di corruzione all'interno della Banca interamericana di sviluppo, che portò il Congresso americano a congelare i contributi alla banca. Il caso, secondo quanto riferito dal Ministero dell'economia, si è concluso con il ritiro della denuncia da parte dei giornalisti; tuttavia, esso pone l'accento sulla necessità che il *management* della Banca interamericana di sviluppo sia sottoposto a maggiore controllo e offra garanzie di trasparenza. Anche in considerazione del sostegno che viene offerto alla Banca, vorremmo che questa operasse anche al servizio del settore privato e delle piccole e medie imprese italiane; peraltro, il caso di corruzione ricordato riguardava proprio appalti e interventi a sostegno di piccole e medie imprese.

Per quanto riguarda la Banca asiatica di sviluppo, abbiamo una serie di dati preoccupanti e allarmanti, con una forte discrepanza a seconda delle fonti di provenienza. Considerando attendibili i dati ufficiali della Banca asiatica di sviluppo comunicati dal Ministero dell'economia, risulta che il 20 per cento circa dei progetti dell'ADB sono da ritenersi non soddisfacenti, per una serie di ragioni che sono illustrate in un ordine del giorno di cui annuncio la presentazione e che riguarda in modo specifico l'attività di questo organismo. Le analisi condotte dalle ONG internazionali asiatiche indicano una percentuale ben più alta di insuccesso, ma questo non cambia certamente il senso politico della questione: vi è bisogno di un maggiore impegno per una riforma istituzionale della Banca asiatica di sviluppo, resa necessaria dal fatto che spesso e volentieri il personale di questa banca opera senza meccanismi di monitoraggio e di incentivo al fine di garantire la piena applicazione delle politiche operative ambientali, sociali, di accesso alle informazioni e consultazione. Spesso i direttori ese-

cutivi vengono tenuti all'oscuro del processo decisionale e hanno un limitato potere di intervento soltanto nell'ultima fase; peraltro, anche il nostro Governo ha poteri di intervento limitati nel processo decisionale riguardante i progetti.

Vorrei sottolineare anche alcune lacune riscontrate in un importante rapporto del Congresso americano del 2001, il rapporto della commissione Meltzer, che ha identificato alcuni problemi strutturali della Banca asiatica di sviluppo. Il primo riguarda l'impostazione manageriale del presidente, il secondo un sovraccarico di mandati istituzionali e la mancanza di un serio indirizzo di direzione; in terzo luogo, si segnalano problemi a livello di *management* e, infine, uno scarso coinvolgimento e impegno da parte del personale. Più recentemente il «*Financial Times*» e altri quotidiani internazionali hanno pubblicato una serie di *memorandum* di alcuni direttori esecutivi tra cui il tedesco Franck Black, che ha confermato a distanza di due anni alcune delle lacune indicate dalla commissione Meltzer. Innanzitutto, Black ha sottolineato che spesso il ruolo dell'ADB può essere strumentalizzato a fini di propaganda da parte di alcuni Governi, non sempre democratici e legittimi, e che la Banca non ha una chiara visione delle direttive e delle politiche operative e una forte *leadership*. Sempre secondo Black, si riscontra un problema di scarsa comunicazione interna e un modello piramidale che accentra troppo il potere nelle mani del Presidente, sotto una forte influenza del Governo giapponese. Inoltre, il sistema difetta in trasparenza e necessita di una revisione radicale degli strumenti di incentivo, promozione e valutazione dell'operato del personale.

Black ha poi affermato che il ruolo del *Board* dei direttori esecutivi è piuttosto limitato e poco propositivo. Ciò non riguarda però il direttore esecutivo italiano che – per stessa ammissione di ONG internazionali che si occupano di Banca asiatica di sviluppo – sta svolgendo un importante ruolo per realizzare importanti riforme strutturali delle modalità di intervento e delle politiche dell'ADB. A mio giudizio, è fondamentale che il Parlamento continui nell'opera di indirizzo e monitoraggio dell'attività di questo organismo.

Altro punto importante è garantire maggiore sinergia tra gli impegni finanziari dell'Italia nella Banca asiatica di sviluppo e nell'Asian Development Fund e la sua partecipazione alle banche multilaterali di sviluppo. Ad oggi, non è molto chiaro il livello di complementarità e sussidiarietà rispetto a impegni di tal genere. Questi temi sono stati già affrontati nel corso della significativa audizione in Ufficio di Presidenza del dottor Lorenzo Bini Smaghi, direttore generale per i Rapporti finanziari internazionali del Dipartimento del Tesoro.

Premesso quanto sopra, mi auguro che l'ordine del giorno di cui ho già preannunciato la presentazione trova ampia condivisione; in tale ordine del giorno, peraltro concordato con il Governo, si chiede che sia consolidata una serie di impegni a livello internazionale e, nello stesso tempo, si chiede che il Parlamento possa verificare nelle sedi opportune l'aderenza dell'operato del direttore esecutivo italiano agli impegni assunti. Si tratta, dunque, di un importante precedente che può creare effettiva-

mente le premesse per un rapporto più fecondo tra chi ci rappresenta in queste banche e il Parlamento. L'ordine del giorno impegna inoltre il Governo a promuovere l'introduzione di meccanismi volti a rafforzare le direttive interne sulle valutazioni di impatto sociale ed ambientale nell'ambito dei negoziati per la ricapitalizzazione dell'Asian Development Fund, nonché a riferire sullo stato di avanzamento delle riforme proposte nel rapporto annuale che il Ministero dell'economia predisponde per la partecipazione dell'Italia alle banche multilaterali di sviluppo.

Invito, quindi, la Commissione ad approvare il disegno di legge in titolo.

PRESIDENTE. Poiché nessuno domanda di parlare nella discussione generale, ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

MAGRI, *sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze*. Come ha correttamente comunicato il relatore Martone, che ringrazio, si giunge finalmente alla conclusione di un itinerario che ha visto la partecipazione della Direzione dell'ufficio affari esteri presso il Ministero del tesoro. Si tratta di dare seguito a finanziamenti che il nostro Paese si è impegnato a concedere.

Preannuncio la disponibilità del Governo ad accogliere l'ordine del giorno preannunciato dal senatore Martone, il cui testo è stato peraltro concordato insieme al presentatore. È necessario assicurare trasparenza e tempestività di informazione al Parlamento circa l'utilizzo di strumenti di questo genere. Come è stato sottolineato in precedenti occasioni, alcuni inconvenienti verificatisi nello svolgimento dell'*iter* previsto per questo tipo di operazioni non dipendono dal Governo. A volte si ha a che fare con Paesi che non hanno la nostra stessa cultura della trasparenza e neppure la nostra sensibilità.

Poiché eventuali ulteriori ritardi potrebbero compromettere la credibilità dell'impegno italiano in alcuni enti internazionali di finanziamento che svolgono un ruolo cruciale nei continenti sudamericano e asiatico, sollecito la pronta approvazione del disegno di legge, anche atteso il dovere istituzionale di solidarietà che travalica ogni altra posizione.

PRESIDENTE. Propongo di fissare il termine per la presentazione degli emendamenti alle ore 21 di oggi.

Non facendosi osservazioni, così resta stabilito.

Rinvio il seguito della discussione del disegno di legge in titolo ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 16,30.