

# SENATO DELLA REPUBBLICA

— X LEGISLATURA —

## 3<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari esteri, emigrazione)

---

### INDAGINE CONOSCITIVA SULLA COOPERAZIONE DELL'ITALIA CON I PAESI IN VIA DI SVILUPPO

5° Resoconto stenografico

SEDUTA DI GIOVEDÌ 27 APRILE 1989

---

**Presidenza del Presidente ACHILLI**

**INDICE****Audizione del Ministro del tesoro**

PRESIDENTE .....	Pag. 3, 8, 12
AMATO, <i>ministro del tesoro</i> .....	3, 10, 12
BOATO ( <i>Fed. Eur. Ecol.</i> ) .....	10
BOFFA ( <i>PCI</i> ) .....	9
SERRI ( <i>PCI</i> ) .....	10
STRIK LIEVERS ( <i>Fed. Eur. Ecol.</i> ) .....	12

*Interviene, a norma dell'articolo 48 del Regolamento, il ministro del tesoro, onorevole Giuliano Amato.*

*I lavori hanno inizio alle ore 15.*

#### **Audizione del Ministro del tesoro**

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulla cooperazione dell'Italia con i paesi in via di sviluppo.

Vorrei ringraziare il Ministro del tesoro per la disponibilità dimostrata nel partecipare a questa seduta e far presente all'onorevole Amato che la Commissione ha già sentito i responsabili politici del Ministero degli affari esteri, i Sottosegretari delegati alla cooperazione.

Vorremmo sapere, signor Ministro, qual è la posizione assunta recentemente dal Governo nelle sedi internazionali sul problema del debito, anche se l'Italia non è impegnata in maniera massiccia dal punto di vista finanziario. Il problema relativo al debito non consente, infatti, ai paesi in via di sviluppo di utilizzare in pieno le poche risorse che la Comunità internazionale mette a loro disposizione. Quindi, sarebbe essenziale trovare una soluzione.

L'altra richiesta di chiarimenti riguarda le preoccupazioni sorte in merito alla riduzione degli stanziamenti sul capitolo della cooperazione, in particolare per la parte riguardante i doni, che sono elemento essenziale in questa politica, essendo la politica dei crediti di aiuto certamente importante ma di minore rilevanza politica. Chiederei al Ministro chiarimenti su questi due problemi.

**AMATO, ministro del tesoro.** Si dice che le banche italiane non siano così soffocate da crediti difficilmente esigibili verso i paesi in via di sviluppo come le banche americane. Io dico che, per problemi oggettivi dei paesi in questione, esse hanno finito col creare un problema gigantesco a se stesse e ai paesi in via di sviluppo. L'Italia, essendo uno dei sette paesi che hanno maggiori responsabilità nel

coordinamento delle politiche monetarie e finanziarie internazionali, ha, sotto questo profilo, il ruolo che sta esercitando ed ha svolto della definizione di soluzioni concordate tendenti, attraverso istituzioni finanziarie internazionali, come la Banca mondiale, il Fondo monetario internazionale e il Club di Parigi, a risolvere un problema che, a mio avviso, è il più rilevante in questo momento nel mondo, per ragioni non solo finanziarie ma anche politiche. Infatti, nei paesi a medio reddito dell'America latina si sta ormai determinando una situazione che potrebbe arrivare a mettere a repentaglio democrazie che con difficoltà hanno piantato radici e, di riflesso, equilibri più generali.

Abbiamo potuto essere testimoni di situazioni in cui i piani di aggiustamento, faticosamente perseguiti, hanno dato luogo a ritmi di sviluppo anche consistenti in alcuni paesi ma tuttavia inferiori al costo del servizio, a dimostrazione che ci troviamo di fronte ad una certa insostenibilità. Non si può comunque generalizzare, nel senso che vi sono paesi che non sono debitori ed altri che sono fortemente indebitati, paesi che non hanno significativi aggiustamenti in corso e paesi che invece li hanno ma che, nonostante ciò, sono oberati dal debito.

Quest'ultima situazione è quella che più segnala da un lato la pericolosità del tema e dall'altro la necessità di trovare soluzioni che questi paesi, *ceteris paribus*, non sono in grado di ottenere. Il caso brasiliano è abbastanza significativo. Il caso messicano lo è di più, perchè il Messico ha fatto tutto quello che anche il più rigido dei fondi monetari potrebbe pretendere: non ha più niente da «aggiustare» e tuttavia, date le dimensioni del debito residuo, non ha acquisito la credibilità finanziaria necessaria per conseguire un flusso di risorse adeguato e non generatore di ulteriore debito.

Data la gravità dei problemi, si è cominciato a muovere qualcosa negli ultimi due anni - quasi mai in campo internazionale si riescono ad avere passi risolutivi, non è possibile a livello nazionale e pertanto sarebbe stupefacente se vi riuscisse l'ordinamento internazionale - e sono stati fatti passi significativi in primo luogo per i paesi ritenuti poveri secon-

do gli *standards* della Banca mondiale, cioè quelli con un reddito al di sotto dei 500 dollari *pro capite*. Quest'anno si è cominciato con i paesi dell'America latina e con le Filippine. Per i primi venne raggiunta, come è noto, una decisione di principio durante l'incontro dei Sette, a livello di capi di Stato e di Governo, nell'estate scorsa a Toronto, con il contributo molto significativo dell'Italia.

In quell'occasione, stimolati da una proposta francese che si riferiva ad una riduzione secca del 30 per cento del debito dei paesi «tecnicamente» poveri, i diversi componenti del gruppo dei Sette presentavano le loro proposte. Quella più rilevante venne proprio indicata dall'Italia: era la proposta di prevedere fino a vent'anni la *maturity* del debito, con cinque e anche dieci anni, con un tasso di interesse del 2 per cento che avrebbe potuto comportare un beneficio finanziario al di sopra del 40 per cento.

Inserimmo la proposta nel paniere e non ottenemmo naturalmente che a tale proposta si adeguassero gli altri: non era peraltro pensabile che lo *scheduling* del Club di Parigi si basasse su criteri di equivalenza tra i diversi meccanismi offerti dai paesi creditori considerando come una delle ipotesi quella italiana. Dopo un faticosissimo negoziato applicativo conclusosi nell'autunno scorso, il Club di Parigi ha tuttavia cominciato a lavorare su questa pista.

Quindi, questo processo di riduzione progressiva del debito per alcuni paesi (si tratta principalmente dei paesi subsahariani e del Corno d'Africa) si è messo in moto. Più complicato era e rimane invece il problema dei paesi a medio reddito (Messico, Brasile, eccetera), anche perchè per essi le dimensioni sono molto superiori, così come sono superiori le dimensioni delle difficoltà finanziarie che ricadono sui bilanci delle grandi banche, soprattutto degli Stati Uniti.

Il processo intervenuto ha avuto tappe precise. Fondamentalmente, fu significativo a Berlino che più o meno tutti i paesi, compresi i Sette, cominciassero a definire insufficiente l'attuazione del Piano Baker; esso non veniva ripudiato, nè messo in discussione, ma anche gli americani cominciarono a dire che era necessario irrobustirlo e migliorarlo. Non

si trattava soltanto di allargare l'opzione, ma di trovare nuovi strumenti. Vi era quindi una consapevolezza generale del fatto che fosse necessario cambiare pagina.

Nel frattempo era sopraggiunta la proposta giapponese, presentata durante la Conferenza di Berlino, che comportava un cofinanziamento bilaterale del Giappone a favore dei paesi che avessero un programma di aggiustamento con il Fondo; per cui, erogata una determinata somma dal Fondo a favore di quel paese, si sarebbe avuto appunto un cofinanziamento di importo tra il 50 e il 100 per cento del finanziamento dello stesso Fondo da parte del Giappone. Si trattava di una proposta sicuramente importante, generosa e significativa per il nuovo ruolo che il Giappone si accingeva a giocare sullo scenario internazionale, vista da qualcuno con una qualche perplessità legata al convincimento che operazioni gestite attraverso le multinazionali sono di sicuro più immuni da tendenze soggettive o oggettive di utilizzo a fini di influenza politica da parte del paese donatore che non questi interventi bilaterali molto forti sul piano finanziario. Noi ci avvallemmo degli strumenti a disposizione per dire che era in fondo meglio che i Sette intervenissero insieme a definire le operazioni dell'intervento, che magari includessero anche apporti bilaterali concordati a fianco a quelli pattuiti ed organizzati attraverso le multinazionali.

Dopo quella giapponese è emersa la proposta francese che era tutta basata sul multilaterale. Ho espresso più volte un apprezzamento di principio per la proposta francese, per la quale tra l'altro non si poteva che esprimere appunto un apprezzamento di principio poichè era tutta allo stato embrionale. Tale proposta prevedeva una emissione straordinaria di SDR che desse luogo ad un incremento di risorse da destinare alla riduzione del debito dei paesi a medio reddito. Tale proposta comunque lanciava il tema della riduzione del debito che, nelle ultime riunioni dei Sette a febbraio e ad aprile a Washington, ha dato luogo successivamente ad un consistente ed importante cambiamento delle posizioni americane; importante perchè gli americani erano gli inventori del Piano Baker, coloro che in qualche modo ne erano i tutori nell'ambito dello scacchiere

internazionale; diventa pertanto determinante che, dalla loro posizione, abbiano cominciato anch'essi a voler voltare pagina. Certo, ciò non li porta ovviamente a negare il Piano Baker (credo peraltro che sia di origine italiana il verbo «superare» in luogo di «negare» o «contraddire»). Vi è quindi un superamento del Piano Baker sempre all'interno della sua filosofia fondamentale dell'approccio di mercato al problema, che è imperniata sulla riduzione del debito. Su questo ci siamo trovati quindi di fronte ad una ipotesi e ad una serie di problemi. L'ipotesi porta il nome di Piano Brady e prevede che vi sia da parte del Fondo e della singola banca, su ciascun programma di intervento in un paese, l'accantonamento di una quota del 25 per cento di risorse da destinare alla riduzione del debito a favore di quel paese (su questo vi è però una perplessità ancora non chiarita), cioè alla riduzione del costo del servizio, quindi dell'interesse. Tale possibilità andrebbe utilizzata in modi tecnicamente diversi. Il più semplice è che il paese stesso si ricompri, con quelle quote di risorse, una parte del proprio debito a valore di mercato. L'altra ipotesi è che vengano emessi dei titoli con i quali questo debito venga rigirato secondo lo schema messicano. Rispetto a tale schema vi è comunque un elemento in più, cioè la garanzia del pagamento dell'interesse per un anno a scorrimento. Tale garanzia cioè ha validità un anno: se il paese paga gli interessi il primo anno, la garanzia si sposta sul secondo anno; se vi è un anno in cui quel paese non paga, gli interessi vengono comunque pagati e la garanzia non esisterà più per gli anni successivi. Un ingrediente fondamentale - secondo gli americani - di questo Piano è che le banche creditrici di quel paese rinuncino alle clausole che regolano i loro reciproci rapporti e principalmente alla *sharing provision*. Essa consiste nella garanzia, vigente da anni, che chiunque riesca ad ottenere un risarcimento ne rende partecipi le altre banche in proporzione rispetto al credito: questo ad evitare che vi siano scorriere da parte di qualcuno che faccia il proprio beneficio dimenticando gli altri creditori. Per mobilitare e rendere concreta la possibilità di gestione di questa riduzione del debito, l'ipotesi americana contempla la rinuncia da parte

delle banche alla *sharing provision*, in modo che ciascuna delle banche possa ricomparsi comunque una parte del debito.

È chiaro che questo congegno comporta alcuni punti fondamentali. In linea di principio è necessaria la prevalenza dell'interesse del debitore sull'interesse all'ordine nel sistema bancario; purchè, ad esempio, io riesca a ridurre il mio debito tutto va bene; se riesco a ricompriarlo da un paese anzichè da un altro va bene lo stesso. In linea di massima ciò può facilmente comportare uno spazio riconosciuto alla banca di maggior forza rispetto a quella di forza minore, e ai paesi di maggior forza rispetto appunto a quelli di forza minore.

Ci si può domandare, in un sistema del genere, quanto riuscirà a trattare City Bank rispetto al Banco di Roma: questo problema oggettivamente esiste. Noi abbiamo sollevato questioni sul Piano Brady pur condividendone l'impostazione, soprattutto perchè è utile che gli Stati Uniti si pongano il problema della riduzione del reddito.

La prima questione in realtà atteneva al funzionamento esatto della rinuncia alla *sharing provision* e quali ammortizzatori si possano trovare affinché il meccanismo non sia soltanto bilaterale tra le banche americane e paesi debitori.

La seconda è la questione dell'ammontare delle risorse messe a disposizione di questo piano, perchè attualmente, sia pure con una quota del 25-30 per cento di ciascun programma, non sono tali da garantire una significativa riduzione del debito. Ciò porta con sè il problema del rapporto tra riduzione del debito e riduzione del costo del servizio: perchè ove si utilizzi un dollaro per ridurre il debito, si riduce l'interesse di dieci centesimi e quindi il *cash flow* annuale del costo del servizio è ridotto di circa il dieci per cento; mentre se si riduce l'interesse ad un dollaro di intervento corrisponde un dollaro di riduzione.

Allo stesso tempo la riduzione dell'interesse viene vista con maggiore preoccupazione rispetto a quello che è sempre stato un punto cardine della strategia del debito dei paesi creditori, condensata nella formula di non trasferire il rischio dal privato al pubblico, cioè dalle banche al contribuente. Questa regola, che appare ai progressisti un po'

fastidiosa, va tuttavia tenuta presente, specie considerando l'attenzione che hanno i progressisti non meno dei conservatori alle ragioni del loro consenso elettorale. Infatti se gli elettorati dei paesi creditori percepiscono che una quantità rilevante delle risorse loro chieste sotto forma fiscale viene destinata a problemi che non sono direttamente i loro si rischia un fenomeno di rivolta fiscale, che può investire al di là di quanto non si voglia le politiche di aiuto ai paesi in via di sviluppo. È quindi un principio da valutare con elasticità, ma non da ritenere proprio del patrimonio dei conservatori, in quanto realisticamente può riverberare i suoi effetti negativi sul sistema degli aiuti.

In realtà tutti noi abbiamo in parte derogato a questo principio quando, più grazie alle Commissioni esteri che non alle Commissioni finanze del nostro Parlamento, siamo riusciti a introdurre meccanismi di sospensione o di riduzione fiscale per le banche a fronte dei rischi che corrono nei paesi indebitati. Ad esempio ho avuto enormi difficoltà a far passare una piccola legge su questo argomento, che tuttavia è il primo e più elementare degli strumenti necessari per attivare un flusso di risorse private verso i paesi in via di sviluppo: se infatti le banche che hanno già consistenti sofferenze non vedono nessuna copertura del proprio rischio, semplicemente non prestano. Capita allora che i Parlamenti nazionali per non fare un piacere alle banche finiscano poi per danneggiare i paesi in via di sviluppo.

Le leggi di sospensione fiscale per le banche a fronte di rischi nei paesi del Terzo mondo derogano al principio del non trasferimento del rischio dal privato al pubblico. Non c'è dubbio, infatti, che l'assunzione del costo diretto dell'interesse, sia pure da parte del fondo della banca, è una forma di trasferimento indiretto del rischio sui contribuenti nazionali, dal momento che le banche vivono con contributi di capitali nazionali o addirittura sulle riserve delle banche centrali.

Per l'Italia sono stato sostenitore dell'opportunità di questa seconda deroga e quindi di un intervento anche sull'interesse. Ritengo sia inutile affrontare un problema senza le dimensioni necessarie a dare un contributo per

risolverlo e siccome la quantità di risorse che dobbiamo mettere a disposizione non è enorme, è meglio allora massimizzare le risorse che abbiamo. L'Italia ha tenuto questa posizione concordemente con la Francia, posizione che è servita a rimuovere le perplessità - soprattutto tedesche e inglesi - e che ha lasciato una differenza che i lettori attenti dei comunicati colgono, ma non una distanza enorme, tra riduzione del debito e riduzione del costo del servizio. I comunicati dei Sette del 3 aprile dicono tutti che si dovrà procedere alla riduzione del debito e si dovrà altresì esaminare la possibilità di operare anche una riduzione del costo del servizio.

Questa posizione è stata ottenuta faticosamente, dopo un'iniziale contrarietà alla riduzione del costo del servizio da parte dei tedeschi e degli inglesi. Sotto questo profilo è molto interessante la posizione americana, perchè i più rigidi sostenitori del principio del non trasferimento dal privato al pubblico, fino a Berlino, erano stati loro, mentre a Washington non è stato così. Anzi, davanti a chi sottolineava questo argomento, mi ha molto colpito che Brady abbia detto: «tutti chiedete una revisione delle quote del fondo; anche questo è un trasferimento del rischio dal privato al pubblico». Dopodichè si è alzato e se ne è andato, il che dimostra un significativo cambiamento da parte loro.

Tuttavia ciò non risolve il problema della qualità delle risorse disponibili ma solo quello della massimizzazione, o meglio può risolverlo perchè siamo arrivati ad una ipotesi di riduzione del costo del servizio. I francesi hanno sollevato il problema della quantità delle risorse complessive, proponendo una emissione straordinaria di SDR, problema che tutti i paesi hanno comunque portato avanti con la revisione delle quote, che dovrebbe essere fatta già da due anni e che tra l'altro comporta un riadeguamento delle quote legali alle quote effettive: non dimentichiamo che le quote di partecipazione al fondo e il relativo impegno di riserve è legato al prodotto interno lordo. L'Italia è rimasta con vecchi PIL, così come anche il Giappone che con l'attesa revisione dovrebbe arrivare al secondo posto, mentre l'Italia dovrebbe affiancarsi al Canada in quinta posizione.

Gli americani avevano sempre manifestato contrarietà negli ultimi due anni alla revisione delle quote; volendo ora dare sostanza alla proposta Brady, hanno fatto cadere la loro contrarietà alla revisione, che ormai è attesa entro l'anno. Noi continuiamo a chiedere il raddoppio, mentre gli altri chiedono un aumento non superiore al cinquanta per cento. È difficile che passi la proposta francese che pone un problema di aumento di liquidità internazionale, che in una fase di inflazione come l'attuale crea nelle banche centrali una forte preoccupazione.

Noi abbiamo comunque ritenuto di sostenere la proposta francese, sia pure in altra forma; abbiamo cioè sostenuto che una emissione ordinaria di SDR si può senz'altro fare con l'intesa di destinarla alla riduzione del debito, in modo da dare all'emissione un sapore meno anomalo di quello che acquista - rendendosi particolarmente sgradita alle banche - come emissione straordinaria.

Da Washington arrivarono alcune voci giornalistiche su una presunta bocciatura del Piano Brady; questo secondo me deriva dall'abitudine dei giornalisti italiani a trattare qualunque piano come fosse il Piano Amato che per definizione deve essere respinto, perchè solo così si mantiene vivace la vicenda politica italiana che ha bisogno di bocciature, scontri e conflitti.

In realtà non era così, tant'è vero che gli americani già facevano circolare la lista dei paesi per i quali, secondo loro, era necessario con rapidità passare all'attuazione. In quella circostanza, tra l'altro, vi fu un importante contributo dell'Italia: ottenne il Governo italiano, ottenni io, che si acquisisse sui comunicati che avevamo sul Piano Brady un'intesa di principio, perchè tra noi non potevamo realizzare di più. Impegnavamo il Fondo monetario internazionale e la Banca mondiale ad entrare nelle *technicalities* per attuare quei principi. Il che sta accadendo già per il Messico, il Venezuela, il Costarica, le Filippine. È in corso un esame ai fini dell'attuazione del Piano Brady: naturalmente, per il momento le risorse sono quelle che sono.

Vorrei dire informalmente che il mio collega Aspe, che è un messicano molto legato all'Italia, che ha studiato con Modigliani e

parla molto bene l'italiano, si trovava nella situazione di aver fatto tutti gli aggiustamenti possibili e immaginabili, pagando prezzi sociali di rilievo. Ha privatizzato molto pubblico ed ha eliminato le tariffe amministrate; attualmente, tuttavia, è in difficoltà con le banche. Avrebbe potuto provocare una rivolta gigantesca. A questo punto è opportuno che abbia le risorse necessarie.

Gli ultimi due punti su cui vorrei soffermarmi riguardano le questioni del rapporto Fondo-Banca e il problema del rapporto tra il debito dei paesi in via di sviluppo e il nostro paese. La questione del rapporto Fondo-Banca è al momento parecchio intricata. L'attività del Fondo monetario internazionale sta migliorando, nel senso che si sta imparando che non si può trattare un paese in via di sviluppo con lo *stand by* annuale, problema che faceva litigare La Malfa e Giolitti 18 anni fa, che avevano una cultura di intervento anticiclico in un paese sviluppato. Per loro era abbastanza naturale, in occasione di uno sbilancio, proporre di stringere la cinghia per ritornare in pareggio. In fondo l'Italia, nonostante le proteste che la manovra susciterebbe, è un paese sviluppato, e ciò sarebbe in qualche modo tollerabile: la gente mangia tutti i giorni e può stringere la cinghia. Quel tipo, di congegno, se venisse applicato ad un paese dove non si mangia tutti i giorni, non potrebbe funzionare; sarebbe necessario un intervento pluriennale, non attraverso la riduzione della domanda ma tramite l'aumento della produzione.

Al Fondo monetario internazionale lo fanno ed hanno progressivamente modificato le modalità di intervento: le *facilities* finanziarie sono triennali o quadriennali, e non intervengono con lo *stand by*. Tutto ciò ha però creato dei problemi: sono entrati nell'area della Banca mondiale la quale aveva il dominio dell'intervento pluriennale, che si era esteso all'intervento di aggiustamento con soccorso al bilancio dello Stato. A questo punto le due istituzioni si pestano i piedi, con l'attitudine del Fondo a fare aggiustamenti, ma trovando nelle modalità attuative di finanziamento una contraddizione interna.

Questo è un punto sul quale mi sono soffermato per ora solo privatamente. È difficile trattare il problema in sede pubblica, ma

credo che sia giusto sollevarlo perchè lo considero cruciale. Se è vero che il Fondo monetario internazionale deve passare per gli aggiustamenti nei paesi in via di sviluppo dallo *stand by* alle *facilities* pluriennali, è altrettanto vero che le modalità di finanziamento riguardano strumenti a breve, strumenti monetari, non finanziari, e lo strumento monetario è strutturalmente inidoneo a reggere un finanziamento pluriennale: ecco la contraddizione.

Credo che sia giusto che il Fondo debba impegnarsi in interventi pluriennali, ma occorre trovare un'altra modalità di finanziamento perchè si rischia di ipotecare le riserve. Non si possono ipotecare le riserve di un paese. Vi è, pertanto, il problema di una crescente contraddizione tra le modalità di finanziamento del Fondo e le sue funzioni ormai pluriennali e vi è in tali funzioni una sovrapposizione di compiti con la Banca mondiale che sta creando situazioni paradossali, come è avvenuto in occasione del finanziamento all'Argentina che in realtà è stato fatto dalla Banca mondiale con il consenso italiano. Siamo amici degli argentini e non potevamo dire di no, ma sarebbe stato meglio se l'avesse fatto il Fondo monetario internazionale invece della Banca mondiale. A questo punto diventano, signor Presidente, onorevoli colleghi, sportelli competitivi anzichè coordinati.

Per quanto riguarda il rapporto tra il debito dei paesi in via di sviluppo e il nostro paese, devo dire che i paesi creditori - è importante che lo si affermi anche se è predicatorio - danneggiano i paesi debitori con le politiche monetarie, con le politiche commerciali, più di quanto li agevolino con le politiche di aiuto; con una mano diamo e con l'altra togliamo di più. Stati Uniti e Italia tendono a sostenere i loro equilibri interni più con tassi di interessi che con una riduzione della spesa: attraverso il Fondo monetario internazionale chiedono a quei paesi una riduzione della spesa quando per noi vi sarebbe soltanto il problema di una riduzione dei ritmi di crescita della spesa. Gli americani però hanno rilevanti spese militari che potrebbero ridurre; noi ogni tanto cerchiamo di illuderci di poter fare la stessa cosa, ma la spesa militare italiana è decisamente inferiore a quella degli Stati Uniti, che potrebbero operare, tra l'altro, in una ipotesi di distensione internazionale

che ha facilitato la soluzione del problema, anche se avranno problemi non indifferenti di occupazione interna.

Un'altra questione riguarda le politiche commerciali, la resistenza con cui difendiamo assieme con i sindacati le nostre produzioni più mature impedendo l'accesso delle produzioni concorrenti di molti paesi, difendendo i nostri posti di lavoro. Si tratta di una delle beffe maggiori che consumiamo nei confronti dei paesi in via di sviluppo, ai quali consigliamo di produrre perchè solo con un certo ritmo di sviluppo si può crescere e ci si può stabilizzare; quei paesi però non trovano in seguito mercati perchè noi dobbiamo difendere le nostre produzioni.

Questo, in sede di GATT, sta diventando un problema enorme nella competenza comune dei Governi e dei Parlamenti: occorre trovare la strada di una effettiva e non ipocrita liberalizzazione dei commerci internazionali per fare in modo che si riequilibrino i mercati. In assenza di tutto questo, lo sforzo che si può fare per la strategia del debito risulta fundamentalmente inutile.

Per quanto riguarda gli stanziamenti della cooperazione bilaterale, è vero che vi è stato un rallentamento nella crescita; rispetto al PIL rimaniamo comunque nella media, anche se lo scorso anno vi è stato un piccolo ritocco dello stanziamento complessivo di 250 miliardi, direi però con generale consenso del Parlamento che prese atto delle disponibilità per il 1989, e che comunque non sacrificava i programmi in corso. Venne intesa da tutti come una misura temporanea che in realtà non alterava lo zoccolo.

Quindi, l'impegno finanziario per il nostro aiuto bilaterale resta una priorità anche in questa situazione.

D'altra parte, non potrei affermare il contrario dopo quanto ho dichiarato poc'anzi.

PRESIDENTE. Ringrazio il ministro Amato per la sua sintetica ed esauriente esposizione.

Se mi è consentito, prima di dare la parola ai senatori che intendono porre quesiti al Ministro, vorrei io stesso rivolgergli due domande, premettendo che sarò comunque molto breve dal momento che - come già preannunciato - abbiamo poco tempo a nostra disposizione.



Parto dal secondo ordine di problemi qui affrontati. Il ministro Amato ha dichiarato che non vi è una riduzione ma una mancata crescita rispetto all'obiettivo dello 0,7 per cento del prodotto nazionale lordo posto dall'ONU come impegno finanziario nei confronti dei paesi in via di sviluppo. È vero che negli ultimi anni abbiamo compiuto notevoli passi in avanti, avvicinandoci a percentuali dello 0,32 o dello 0,34 (almeno tale era il rapporto dello scorso anno), ma non dobbiamo dimenticare che in Europa vi sono paesi come la Svezia e l'Olanda che hanno già raggiunto lo 0,7 per cento. Quindi, vi è questa tendenza in alcuni paesi con buone risorse economiche che, però, non hanno particolari ragioni per porsi in prima linea rispetto a tale politica. Il problema è che noi non soltanto non aumentiamo la quota del prodotto nazionale lordo da destinare a tale scopo. Infatti, in riferimento allo scorso anno, ai 250 miliardi di taglio sui 5.000 miliardi stanziati ed in riferimento alle ipotesi contenute in una legge approvata recentemente ed in un decreto (di cui però ho una conoscenza indiretta solo attraverso le lamentele provenienti dal mondo della cooperazione), si è indotti a dire che non si tratta di mancato aumento ma di effettiva riduzione; poi tale riduzione - come si diceva poc'anzi - va ad incidere su un capitolo particolare.

Per quanto riguarda la domanda relativa al primo ordine di problemi posti, quelli del debito, mi rendo ben conto delle ragioni che portano il nostro paese a prendere parte alle decisioni dei Sette. Tuttavia, vorrei sapere dal Ministro se vi siano intenzioni precise da parte del nostro paese, oltre a quella relativa alla riduzione fiscale, o se vi siano forti pressioni nei nostri confronti per una riduzione del debito verso alcuni paesi. Se così fosse, vorrei sapere su quali capitoli di bilancio vanno ad incidere le somme che vengono stanziare.

**BOFFA.** Vorrei rivolgere all'onorevole Ministro due domande di carattere generale nella loro impostazione.

Ho ascoltato con molto interesse la relazione del ministro Amato, che ringrazio anche per la precisione con cui ha fornito una serie di dettagli importanti. Anche dopo la sua

esauriente esposizione, ritengo, però, che per noi sia difficile sottrarci ad una impressione che ci accompagna ormai da non poco tempo, anche quando seguiamo le informazioni sui vertici dei Sette e il dibattito dei paesi sviluppati sul tema fondamentale del debito. Lo stesso ministro Amato ha affermato - a mio avviso giustamente - che questo è il più rilevante problema mondiale che abbiamo davanti a noi. Sono pienamente d'accordo con lui - lo ribadisco - e la mia domanda nasce appunto da questa considerazione. Infatti, vorrei sapere se l'onorevole Ministro non ha l'impressione che il dibattito che lui stesso ci ha presentato e le soluzioni che fino ad ora sono state - peraltro abbastanza timidamente - esplorate in questa discussione siano del tutto inadeguati rispetto alla portata della questione, senza considerare che questo problema - come sappiamo tutti - può esplodere e spesso esplosione in forme drammatiche in molti di questi paesi. Il caso del Messico, citato anche dal Ministro, è esemplare. È vero che questo paese, anche con i rischi che può correre per la particolare struttura politica (che fino ad oggi regge, non senza scricchiolii, peraltro), ha cercato di soddisfare tutte le richieste che gli venivano prospettate in materia di rimborso dei debiti: ha pagato questo sforzo non solo con l'adozione di misure impopolari ma anche, con risultati come quelli delle ultime elezioni, tutt'altro che brillanti per le forze di governo e ampiamente contestati fino alla fine. Nonostante tanta buona volontà, il Messico si ritrova con un debito che ha raggiunto cifre astronomiche e che non tende affatto a diminuire, bensì a crescere.

Se a questo dato di fondo poi aggiungiamo un'altra affermazione del Ministro sulla quale concordo, cioè che mentre da una parte parliamo di aiuti e li concediamo, dall'altra danneggiamo questi paesi e sottraiamo loro altre ricchezze con la nostra politica finanziaria e commerciale, e se poniamo questo ragguaglio accanto all'inadeguatezza degli strumenti finora considerati per la cooperazione allo sviluppo, il quadro diventa tragico quale in realtà è.

So benissimo che la soluzione di questo problema non dipende solo dall'Italia, come certamente non dipende dal solo ministro

Amato. Mi chiedo, tuttavia, se non dovremmo fare qualcosa per portare il dibattito internazionale all'altezza della gravità e della drammaticità di questo problema, che poi come sappiamo tutti - e lo dico anche se non vorrei allargare troppo l'ambito della discussione - non è soltanto un problema Nord-Sud, ma è in realtà pesante nello stesso emisfero settentrionale. A mio avviso, si tratta di una vera e propria bomba di portata terrificante posta sotto l'intero sistema delle relazioni internazionali.

Mi rendo conto che questa mia prima domanda è generica. Il Ministro è entrato molto più nei particolari nel corso della sua esposizione, mi sento tuttavia in difficoltà a discutere dei dettagli se prima non ci siamo chiarite le idee sulla portata generale del problema.

Il secondo quesito che vorrei rivolgere all'onorevole Amato è invece di carattere interno. Ho già posto questa domanda in precedenti audizioni nel corso dell'indagine che la nostra Commissione sta svolgendo. Vorrei sapere dal ministro Amato, pur prescindendo dai turbolenti rapporti interni al Governo, ai suoi esponenti, tra i suoi Ministri e dai rapporti non facili interni alla maggioranza (anche se mi rendo conto quanto sia difficile prescindere da tutto ciò, vorrei che venisse fatto uno sforzo in tale direzione), come giudichi, in quanto Ministro del tesoro, l'attività del Ministero degli affari esteri nel settore della cooperazione. Giustamente, a mio avviso, la legge affida a questo Ministero il compito di una supervisione generale di questa attività in quanto parte integrante della politica estera italiana.

Ci siamo trovati però dall'altra parte di fronte a una serie di posizioni, di fonte governativa, anzi addirittura ministeriale, che ci inducono a pensare che il Ministero degli esteri, a prescindere da chi ne ha l'incarico, non sia affatto adeguato, nella sua organizzazione presente, a questo come ad altri nuovi compiti, che le esigenze del mondo moderno gli pongono. Vorrei allora che il Ministro del tesoro, se possibile, ci desse una sua opinione in merito.

BOATO. Signor Presidente, onorevole Ministro, condivido sia le domande fatte dal

presidente Achilli che quelle del senatore Boffa, e quindi non riprenderò tali tematiche. Vorrei porre un interrogativo su un punto specifico. Lei, signor Ministro, ha citato le difficoltà sul piano della politica commerciale. Vi è una tematica che concerne il rapporto tra le questioni ecologiche ed il debito estero e che riguarda i paesi in via di sviluppo e, in particolare, il Brasile.

Siccome lei all'inizio ha citato il Brasile, affiancandolo al Messico, come uno dei paesi maggiormente in difficoltà per alcuni aspetti, volevo chiederle se può dirci qualcosa di più in merito. Non mi dilungo ulteriormente su un argomento che ritengo lei conosca benissimo.

SERRI. Ritene utile il ministro Amato passare al Commercio con l'estero la gestione dei crediti di aiuto differenziandoli dai doni? Anche in questo caso non credo sia necessario illustrare tutta la materia che è sufficientemente chiara. I crediti di aiuto sono uno strumento commerciale utile a noi oppure servono ai paesi in via di sviluppo? In questo caso, qual è la soluzione migliore? Vorrei sapere su questo se il Ministro ha un'opinione e se la vuole esprimere in questa sede.

AMATO, *ministro del tesoro*. Nel rispondere andrò in ordine, trattando prima le questioni interne e poi le questioni internazionali.

Naturalmente stiamo facendo la riduzione dei debiti sul bilaterale, perchè tutto lo *scheduling* che stiamo realizzando con il Club di Parigi incide sui fondi relativi appunto al bilaterale. Quando prima citavo l'impostazione italiana a Toronto volevo far capire come si trattasse di una chiarificazione a tutti di un meccanismo che già stiamo realizzando in alcuni paesi africani (Zambia, Mozambico, eccetera). Semmai si sta determinando un altro tipo di problema nelle sedi finanziarie internazionali, ed è anch'esso un problema drammatico, circa i paesi che sono in arretrato non tanto nel pagamento dei propri debiti, cioè non soltanto in ordine a questo, quanto in ordine ai loro rapporti con Banca e Fondo. Vi è una classifica negativa nella quale si arriva a cifre di 800 milioni di dollari di arretrato che riguardano - mi sembra - il Perù ed il Sudan come mancato versamento di quote. Tanto è vero che gli Stati Uniti stanno decidendo in

questo periodo di interrompere il rapporto bilaterale con il Sudan. Sono situazioni difficilissime perchè occorre tenere conto che anche in questo caso vi è un punto di vista unilaterale sulla faccenda. La questione degli arretrati è cioè una questione esplosiva proprio tra i paesi in via di sviluppo.

Nel resoconto che ho fatto in apertura ho commesso un'omissione circa le ultime vicende relative al Piano Brady. C'è infatti da dire che l'opposizione più decisiva a tale Piano è venuta non tanto da Germania ed Inghilterra, in relazione al punto di estendere o meno la riduzione degli interessi, quanto dall'India a nome dei paesi in via di sviluppo che non hanno debito e che stanno riuscendo, in un modo o in un altro, a cavarsela e vogliono quindi la garanzia che, se ci sarà una riserva cui si ricorre per pagare i debiti dei paesi indebitati, ciò non vada a svantaggio di chi non ha debiti. Si sta quindi determinando una sorta di «guerra tra poveri» con i poveri in regola che non vogliono sconti a favore dei poveri non in regola. Tale situazione va quindi risolta con estrema cautela per evitare scontri tra membri che hanno uguali diritti.

Si sta quindi affermando la prassi di creare gruppi di supporto che si facciano carico della soluzione dei problemi degli arretrati, raccogliendo risorse sotto forma di contribuzioni volontarie da parte di chi lo voglia per «tappare» i buchi esistenti. Ciò si verifica singolarmente perchè la storia ha delle cattiverie che l'idealismo non consentirebbe. I gruppi di supporto vanno regolarmente a identificare come paesi *leader* del gruppo le ex madripatria coloniali del paese nei guai. Pertanto, dopo l'iniziale esperienza pilota del Canada con la Guyana, si stanno per costituire due gruppi di supporto per il Vietnam, capeggiato dalla Francia, e per la Somalia, capeggiato dall'Italia. Naturalmente, Francia e Italia hanno accettato tale proposta. Personalmente l'ho accolta ufficiosamente perchè non mi è stata ancora formalmente affidata; so già però che, quando mi sarà rivolta la richiesta formale, dovrò dedicare tre quarti del mio tempo a girare il mondo per cercare contributi al fine di colmare un debito somalo che si presenta grave. Si tratterà infatti di assorbire lo *stock* ed il corrente. Il gruppo di supporto si

impegna, alla fine del periodo triennale di affidamento, a presentare in pareggio il bilancio del paese sostenuto. Il debito somalo ammonta già a 150 milioni di dollari, naturalmente non tutti a carico del bilancio italiano. Ho già stimolato il Ministero degli esteri per farmi affidare 5-6 milioni di dollari da destinare alla Guyana per poter garantire in futuro l'appoggio del Canada ad iniziative italiane, al fine di far scattare un meccanismo di solidarietà internazionale. Anche gli Stati Uniti hanno assicurato un sostegno alla Somalia e sto per contattare altri paesi. Voglio dire che l'Arabia Saudita potrebbe concorrere anche perchè ha le sue responsabilità oggettive per la situazione attuale. I guai peggiori per la Somalia sono nati infatti quando gli animali somali sono stati ritenuti colpevoli di avere non so quali malattie che hanno portato l'Arabia Saudita a chiudere i propri mercati alle carni somale. Ciò ha determinato che la Somalia si è trovata con i tre quarti del proprio mercato chiusi.

Quindi il bilaterale sta prendendo la strada della presidenza di gruppi di supporto per i paesi indebitati.

A mio avviso sarebbe molto utile se insieme alla divisione per funzioni economiche e politiche, il Ministero degli esteri si attrezzasse anche per aree come hanno già fatto altri paesi; questo lo aiuterebbe molto a riportare anche al suo interno una dialettica di area della politica estera ed economica del paese. Infatti quello che ci manca è la chiarezza delle priorità per aree; dal momento che abbiamo risorse limitate e non possiamo impegnarci in tutto il mondo, occorre che il Parlamento e il Governo compiano delle scelte di priorità per determinate aree, anche se pronti ad una deroga in caso di interventi di emergenza cui non ci si può sottrarre.

Il Ministero del commercio estero vive la sventura di essere un Ministero interstiziale tra i Ministeri del tesoro e degli esteri e ogni volta che apre bocca suscita la protesta dell'uno o dell'altro, o anche di entrambi. Ciò è legato al fatto che non abbiamo Ministeri di due livelli come accade in altri paesi, perchè in quel caso sarebbe abbastanza naturale che il commercio con l'estero fosse sottoposto o al Ministro degli esteri o a quello del tesoro, in modo da dargli maggiore sicurezza di gestione.

Su questo punto specifico non me la sento di esprimermi, anche se guardando le cose in modo molto cinico potrei temere che trasferire i crediti di aiuto al Ministero del commercio estero potrebbe farli dipendere ancor più dagli interessi degli esportatori che non dai bisogni dei paesi in via di sviluppo, dato che ogni Ministero ha dietro di sé interessi di riferimento e il Commercio con l'estero è la sede in cui si fanno gli interessi dell'esportazione nazionale.

Il Ministero degli esteri, al contrario, potrebbe essere più articolato, ma questa è un'opinione molto personale.

La domanda di fondo è se siamo all'altezza della gravità del problema; rispondo che non siamo all'altezza. Anche se sono convinto che per risolvere ogni problema lo si debba trattare tecnicamente e che le soluzioni tecniche alle quali stiamo arrivando siano migliori di quelle di un anno fa, (un anno fa parlare di riduzione del debito per i paesi a medio reddito era un'eresia), ma le risorse e l'impegno del nostro paese per risolvere questo problema sono ancora troppo vaghi. Andando negli Stati Uniti ho constatato che l'opinione pubblica americana è tenuta informata di questo problema molto più di quanto non lo sia la nostra: i servizi della televisione americana sul Brasile e l'Argentina sono molto più penetranti. Ad esempio ho visto un servizio sugli effetti drammatici della riduzione delle spese sanitarie in Brasile, cose che servono a far circolare nell'opinione pubblica la consapevolezza del problema, aiutando a rimuovere alcuni egoismi nazionali o corporativi di fronte a tale questione.

Sono convinto che si debba fare molto di più, ma sono abbastanza ottimista perchè da un anno all'altro si vede che cresce la consapevolezza del problema. Sono abbastanza fiducioso perchè non è facile ottenere uno sforzo coordinato sul piano internazionale, e il tipo di prodotto che comincia ad emergere dallo sforzo di coordinamento internazionale non deve essere disprezzato, soprattutto in rapporto all'incapacità decisionale generalizzata nelle sedi nazionali, anche se purtroppo è molto meno di quanto sarebbe necessario fare.

Sta crescendo anche la consapevolezza della questione ambiente-debito ed è molto importante che il Governo brasiliano abbia rinunciato a quei progetti abbastanza opinabili di allagamento dell'Amazzonia; io stesso ho preso posizione per favorire in sede di *board* una posizione di indisponibilità rispetto ad un progetto del genere e credo che anche questo, insieme a manifestazioni popolari e ad altre voci di Governo, abbia contribuito molto alla posizione ultima assunta dal Brasile.

A mio parere si tratta anche di trovare una soluzione tecnica fattibile, al limite della monetizzazione a beneficio del paese sovrano su quel territorio, per la preservazione di un bene di interesse sovranazionale ai fini della tutela ambientale; ormai stiamo andando su questa strada, entro certi limiti percorribile, perchè le sedi internazionali prendono atto del valore sovranazionale di questo bene, benché rientri nella disponibilità sovrana di un solo Stato.

**STRIK LIEVERS.** Vorrei chiedere al ministro Amato quali garanzie abbia ottenuto il Governo italiano sul piano della tutela dei diritti democratici in Somalia.

**AMATO, ministro del tesoro.** Non ha ottenuto nessuna garanzia perchè non ha ancora assunto nessuna responsabilità; tuttavia quello è uno dei problemi che esistono in Somalia, anche se attiene alla responsabilità del Fondo monetario internazionale. È infatti sotto la tutela del Fondo che nascono questi supporti.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il ministro Amato per la sua partecipazione e lo pregherei di fornirci qualche elemento di dettaglio numerico sulle cose dette oggi, perchè ciò sarebbe di ausilio alla nostra indagine.

Il seguito dell'indagine conoscitiva è pertanto rinviato ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 16,30.*

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

*Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale  
e dei resoconti stenografici*

DOTT. ETTORE LAURENZANO