

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

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

(Affari esteri, emigrazione)

---

### INDAGINE CONOSCITIVA SUL FUNZIONAMENTO DELLE ISTITUZIONI FINANZIARIE INTERNAZIONALI

2° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 10 LUGLIO 2002

---

**Presidenza del presidente PROVERA**

## I N D I C E

**Audizione del dirigente generale del Ministero dell'economia e delle finanze preposto alla direzione per i Rapporti finanziari internazionali, dottor Lorenzo Bini Smaghi**

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 3, 10, 15 e <i>passim</i>	<i>BINI SMAGHI</i> . . . . .	Pag. 3, 11, 12 e <i>passim</i>
FRAU (FI) . . . . .	11, 12		
MANZELLA (DS-U) . . . . .	12		
MARTONE (Verdi-U) . . . . .	16		
DE ZULUETA (DS-U) . . . . .	20		
CORRADO (LP) . . . . .	21		

---

*N.B.: L'asterisco indica che il testo del discorso è stato rivisto dall'oratore*

*Sigle 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 Democristiana e di Centro: UDC; CCD-CDU-DE; Verdi-l'Ulivo: Verdi-U; Misto: Misto; Misto-Comunisti italiani: Misto-Com; 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 Udeur-Popolari per l'Europa: Misto-Udeur-PE.*

*Interviene il dirigente generale del Ministero dell'economia e delle finanze preposto alla direzione per i Rapporti finanziari internazionali, dottor Lorenzo Bini Smaghi.*

*I lavori hanno inizio alle ore 15,10.*

*PROCEDURE INFORMATIVE*

**Seguito dell'indagine conoscitiva sul funzionamento delle istituzioni finanziarie internazionali: audizione del dirigente generale del Ministero dell'economia e delle finanze preposto alla direzione per i Rapporti finanziari internazionali**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sul funzionamento delle istituzioni finanziarie internazionali, sospesa nella seduta del 18 aprile scorso.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non ci sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

È in programma oggi l'audizione del dirigente generale del Ministero dell'economia e delle finanze preposto alla direzione per i Rapporti finanziari internazionali, dottor Bini Smaghi, che ringrazio vivamente per essere qui intervenuto e al quale cedo la parola per un'esposizione introduttiva sulle tematiche oggetto della nostra indagine conoscitiva.

*BINI SMAGHI.* Signor Presidente, onorevoli senatori, ringrazio per l'invito a intervenire in questa autorevole sede sul tema della riforma delle istituzioni finanziarie internazionali. Nel mio intervento introduttivo mi concentrerò sul processo di riforma del Fondo monetario internazionale e della Banca mondiale.

Vorrei introdurre sostanzialmente quattro temi di riforma del FMI: il primo riguarda la trasparenza e l'*accountability*; il secondo la revisione delle forme di condizionalità legate ai programmi del Fondo monetario internazionale; il terzo il rafforzamento della sorveglianza multilaterale; il quarto la gestione delle crisi finanziarie. Illusterò poi le principali strategie messe in campo dal Fondo monetario e dalla Banca mondiale per ridurre la povertà e promuovere la crescita nei Paesi più poveri.

Alcuni dei temi di cui parlerò oggi sono stati affrontati negli ultimi anni, in particolare, più di recente, nella Conferenza di Monterrey su *Financing for development*, sulla quale ha già dato ampia informazione il sottosegretario Mantica. Lascio comunque a disposizione della Commis-

sione una scheda informativa per ulteriori approfondimenti sui temi di cui tratterò. Sarò poi ben lieto di rispondere alle vostre domande.

Il FMI, tra le istituzioni di Bretton Woods, è forse quella che nel corso degli anni ha visto modificare maggiormente la propria missione, prendendo spunto anche dalle critiche che gli sono state rivolte. In particolare, sono noti i rilievi fatti in occasione della crisi asiatica riguardo alla capacità di previsione e di prevenzione delle crisi e all'adeguatezza dei programmi di aggiustamento. Le critiche rivolte al Fondo dal mondo accademico e dalla società civile in generale hanno indotto ad intensificare gli sforzi volti a riformare gli aspetti organizzativi e gestionali dell'istituzione, nonché gli strumenti di sorveglianza dei mercati e di assistenza finanziaria ai Paesi, premesse fondamentali per una più solida architettura finanziaria internazionale.

Uno dei punti essenziali della riforma è la trasparenza delle informazioni sulle attività e sulle decisioni assunte del Fondo monetario. Assicurando maggiore trasparenza e *accountability* del processo decisionale si mira a superare quella caratterizzazione di istituzione chiusa, quasi segreta, che per molti anni ha contraddistinto l'attività del Fondo monetario. Dimostrazione concreta di questo nuovo orientamento è lo sviluppo del sito *web* del Fondo, su cui si possono trovare pubblicati i principali dati statistici dei Paesi membri, nonché i rapporti dello *staff*, ad esempio quelli sullo stato dell'economia dei Paesi membri ai sensi dell'articolo IV dello Statuto. La decisione se pubblicare o meno questi rapporti spetta ai singoli Paesi, ma si va affermando una presunzione favorevole alla pubblicazione di tutti questi documenti, a meno che il Paese interessato non dia indicazioni contrarie.

Un altro importante contributo a favore della trasparenza è rappresentato dall'istituzione nel 2001 di un organismo di valutazione indipendente (*Independent Evaluation Office*) all'interno del Fondo, ma che risponde al *board* e al Comitato dei governatori e non al *management*. Sono state così recepite le indicazioni che erano state date dal G7 di Colonia nel 1999, volte ad accrescere l'efficacia dell'azione del FMI e ad aumentarne la credibilità, promuovendo nell'opinione pubblica una maggiore conoscenza dell'attività del Fondo.

Una seconda linea di riforma del FMI è quella che in gergo si denota come il processo di revisione della condizionalità: cioè la razionalizzazione e semplificazione delle condizioni che vincolano i finanziamenti del Fondo all'attuazione di specifiche misure di politica economica. Nel tempo, l'espandersi delle misure incluse nei programmi di aggiustamento aveva creato la percezione che il Fondo avesse travalicato il proprio mandato e le proprie competenze. In passato tali misure hanno abbracciato una gamma molto estesa e articolata di interventi strutturali, spesso non cruciali per l'attuazione dei programmi finanziati dal FMI. Tali interventi potrebbero essere presi in considerazione da altre organizzazioni internazionali, e in primo luogo dalla Banca mondiale. Con lo snellimento della condizionalità si vuole assicurare che le autorità dei Paesi in difficoltà non percepiscano i programmi di aggiustamento del Fondo come una

mera imposizione, ma semmai abbiano a condividerne l'impostazione e gli obiettivi, considerandoli parte integrante delle loro politiche. E' questo a cui ci si riferisce allorché si discute della necessità di assicurare una maggiore *ownership* dei programmi. In realtà, poi nelle discussioni che avvengono fra il Fondo e i singoli Paesi, il Fondo cerca di far emergere dalle discussioni delle proposte che vengano dai Paesi stessi, piuttosto che imporle.

Una terza linea di riforma dell'attività del FMI è quella relativa al rafforzamento dell'attività di prevenzione e risoluzione delle crisi. Una funzione cruciale nella prevenzione delle crisi è svolta dalla sorveglianza multilaterale, condotta in particolare attraverso le consultazioni annuali con ciascun Paese membro. In passato, la sovrapposizione tra l'attività di sorveglianza e quella di definizione e monitoraggio dei programmi ha ridotto la capacità di assicurare la tempestiva individuazione degli elementi di vulnerabilità.

Affinché la sorveglianza possa costituire effettivamente uno strumento di prevenzione delle crisi occorre che essa sia indipendente e *accountable*; se ne deve assicurare l'autonomia rispetto alle funzioni legate alla definizione e al monitoraggio dei programmi. E' questa una delle questioni che il Comitato monetario e finanziario internazionale (quello che in passato si chiamava l'*Interim Committee* del FMI) ha posto di recente all'attenzione del consiglio di amministrazione e del *management* del Fondo.

L'attività di sorveglianza del Fondo è stata recentemente estesa al rispetto di *standard* definiti a livello internazionale. Questi rispondono all'esigenza di assicurare che le normative nazionali rispettino principi generali in materie quali la trasparenza fiscale e finanziaria, la vigilanza bancaria, la diffusione dei dati statistici, le procedure contabili e il governo societario. La valutazione è condotta in collaborazione con la Banca mondiale. Tra l'altro, è in corso una missione del Fondo in Italia per verificare gli *standard*, in particolare per quanto riguarda la trasparenza fiscale. Tutti i Paesi sono interessati da questo processo. Il rispetto degli *standard*, dando maggiore trasparenza alle politiche dei Governi, contribuisce alla stabilità finanziaria, così come a rendere più efficienti le decisioni di investimento degli operatori privati.

La prevenzione delle crisi, per quanto efficace, non può comunque evitare che possano accadere delle crisi. Pertanto, il Fondo ha progressivamente sviluppato la propria strategia per affrontare le crisi e per assicurare il coinvolgimento del settore privato. Infatti, il livello dei flussi finanziari in campo internazionale ha reso evidente l'insufficienza delle risorse ufficiali (sia del Fondo, sia dei creditori bilaterali) per far fronte a eventuali crisi finanziarie e ha mostrato la necessità di coinvolgere il settore privato nella risoluzione delle crisi stesse.

Nel 2000 a Praga, nella riunione annuale del Fondo monetario e della Banca mondiale, il Comitato monetario e finanziario internazionale ha definito un quadro di riferimento per la risoluzione delle crisi finanziarie, privilegiando soluzioni basate sulla cooperazione fra debitori sovrani e

creditori, per assicurare la sostenibilità del debito nel medio periodo e consentire ai Paesi debitori che subiscono una crisi di riguadagnare al più presto l'accesso ai mercati finanziari internazionali.

Gli approcci volontari per il coinvolgimento del settore privato, bisogna riconoscerlo, non sempre hanno successo. Le difficoltà nascono dagli ostacoli derivanti dal coordinamento fra debitore sovrano e creditori privati.

Data la difficoltà di mettere in piedi meccanismi volontari di coordinamento, si stanno studiando perciò nuovi incentivi per un più efficace coordinamento tra creditori e debitori. Sono state formulate alcune proposte per instaurare a livello internazionale procedure assimilabili a quelle che nel diritto nazionale sono contemplate dalla normativa fallimentare.

Nel novembre scorso Anne Krueger, vice direttore generale del Fondo, ha avanzato la proposta di istituire, attraverso un trattato internazionale (o una modifica dello statuto del FMI) un meccanismo per la ristrutturazione del debito sovrano (SDRM). Questo meccanismo consentirebbe al Paese debitore in crisi di ottenere una moratoria temporanea sui pagamenti, accompagnata da una «protezione» rispetto ad eventuali ricorsi giudiziari, a condizione di impegnarsi a negoziare con i creditori e di attuare le necessarie politiche di aggiustamento.

In parallelo all'approccio di natura statutaria – quindi basato su una revisione dello statuto del Fondo o su un trattato internazionale – si sta procedendo ad un dialogo con gli operatori di mercato per sviluppare un approccio contrattuale, basato sulla introduzione generalizzata di *Collective Action Clauses* (CACs) nei contratti di emissione del debito. Queste clausole legittimano una maggioranza qualificata di creditori ad assumere decisioni valide *erga omnes*, evitando così che una minoranza di creditori possa di fatto impedire il raggiungimento di un accordo di ristrutturazione del debito con il debitore sovrano. I titoli normalmente emessi richiedono l'accordo del 100 per cento dei detentori per poter ristrutturare il debito; ciò costituisce un incentivo per il detentore di attività, anche il più piccolo, a non esprimere il proprio accordo per poter massimizzare il ritorno dalla ristrutturazione.

Su questi temi, la posizione espressa dal Governo italiano è di approfondire sia l'approccio contrattuale sia quello statutario per la ristrutturazione del debito sovrano, che devono comunque essere considerati complementari e studiati in parallelo, nell'ambito di un processo di coordinamento non solo fra tutti i creditori, in particolare i Paesi del G7, ma anche con i Paesi debitori.

Il processo di riforma del FMI ha comportato negli anni scorsi una revisione complessiva degli strumenti di assistenza finanziaria (le cosiddette *facilities*). È stato allargato il campo d'azione anche ai Paesi a più basso reddito per sostenerne il processo di crescita e le politiche volte alla riduzione della povertà. Va in questa direzione la sostituzione dell'ESAF (*Enhanced Structural Adjustment Facility*) con la PRGF (*Poverty Reduction and Growth Facility*), e lo sviluppo, in cooperazione con la Banca

mondiale, di un nuovo approccio strategico per la riduzione della povertà, basato sui PRSP (*Poverty Reduction Strategy Papers*).

A differenza dell'ESAF, la PRGF non è finalizzata solo alla stabilizzazione macroeconomica, ma alla riduzione della povertà e al miglioramento delle condizioni sociali. La PRGF rappresenta uno strumento fondamentale per tentare di colmare lo squilibrio in termini di sviluppo tra le varie zone del mondo.

La strategia per la riduzione della povertà si basa sul PRSP, che ha la funzione di individuare le azioni e le risorse finanziarie necessarie per condurre la lotta alla povertà in ognuno dei Paesi. Il PRSP è predisposto dai Governi stessi, in stretta collaborazione con vari soggetti della società civile. Questo consente di assicurare un alto grado di partecipazione e un elevato senso di *ownership* nella definizione della strategia per la lotta alla povertà. Per poter beneficiare delle iniziative volte alla riduzione del debito (Iniziativa HIPC) e dell'assistenza finanziaria concessionale del Fondo monetario e della Banca mondiale, ogni Paese interessato è tenuto a presentare un PRSP, in cui individua le strategie principali di lotta alla povertà e indica come intende allocare le risorse a tal fine. Attualmente 11 Paesi hanno preparato un PRSP definitivo, mentre 43 Paesi hanno presentato un documento preliminare (il cosiddetto *interim PRSP*).

Per i Paesi più poveri e maggiormente indebitati, l'Iniziativa HIPC istituisce un quadro generale di riferimento per le politiche volte alla riduzione del debito estero. L'Iniziativa consente di liberare risorse da destinare alla crescita economica e alla riduzione dei livelli di povertà.

I Paesi che beneficiano dell'Iniziativa HIPC devono adottare, come dicevo prima, un *Poverty Reduction Strategy Paper* (PRSP) prima di giungere al termine della prima fase nota come *decision point*. In questa fase, il Paese continua a ricevere la tradizionale assistenza finanziaria in forma agevolata dalle istituzioni multilaterali e dai principali donatori nonché la riduzione del debito dai creditori bilaterali, nell'ambito del Club di Parigi. Se la *performance* è soddisfacente, il Paese raggiunge il cosiddetto *decision point*, diventando effettivamente beneficiario dell'Iniziativa HIPC, con la cancellazione del debito considerato insostenibile. Al conseguimento di questo obiettivo è legata la concessione di ulteriori aiuti finanziari, che dovrebbero riportare definitivamente il livello del debito su livelli compatibili con una crescita economica sostenuta. Allo stato attuale, dei 38 Paesi interessati dal programma, cinque hanno già raggiunto il *completion point* (Bolivia, Burkina Faso, Mozambico, Tanzania e Uganda), mentre 21 hanno conseguito il *decision point*. Grazie all'iniziativa HIPC, questi 26 Paesi hanno potuto risparmiare sul servizio del debito, aumentando in parallelo – questa era una condizione del programma HIPC – la spesa sociale, in particolare per l'istruzione e la sanità, che è passata in media dal 6 al 9 per cento del PIL tra il 1999 e il 2001.

Per quanto riguarda la riduzione del debito bilaterale, l'Italia ha finora definitivamente cancellato debiti per 766 milioni di dollari a cinque Paesi HIPC, un ammontare ben superiore rispetto alle decisioni assunte in seno al Club di Parigi. Ulteriori 396 milioni di dollari, relativi al debito di

altri 11 Paesi HIPC, dovrebbero essere cancellati nei prossimi anni, non appena saranno definiti i relativi accordi. Va segnalato che per i Paesi HIPC il totale cancellabile dall'Italia, qualora tutti i Paesi raggiungessero il *completion point* oggi, è di circa 4 miliardi di dollari. La differenza tra i 4 miliardi di dollari e i miliardi cancellati in precedenza deriva dal fatto che i Paesi che non sono eleggibili all'HIPC sono quelli ancora in guerra o che stanno uscendo da un conflitto; tra l'altro, purtroppo, sono anche quelli maggiormente indebitati nei confronti del nostro Paese. Appena quei Paesi usciranno da quella condizione, potranno beneficiare della cancellazione anche da parte nostra.

Il mandato del Fondo nei confronti dei Paesi più poveri si è accompagnato ad un'intensificazione dei rapporti di collaborazione con la Banca mondiale. Quest'ultima istituzione del resto è stata anch'essa oggetto di una progressiva riforma che più di recente ha interessato l'intero sistema delle banche multilaterali di sviluppo, incluse quindi le quattro banche regionali (la Banca interamericana di sviluppo, la Banca africana di sviluppo, la Banca asiatica di sviluppo e la Banca europea di ricostruzione e di sviluppo). Un importante progresso in questa direzione è stato conseguito durante la Presidenza italiana del G7: c'è un rapporto in proposito che è stato reso pubblico.

Nel corso del 2001 è stato istituito un gruppo tecnico di lavoro per definire le linee strategiche della riforma e condividerne l'impostazione di fondo con il *management* di queste banche e con gli altri Paesi azionisti. Il risultato è stato la pubblicazione del documento di riforma delle Banche multilaterali di sviluppo nel corso del G7 finanziario di Roma, nel luglio 2001, documento che si trova anche sul sito *web* del Ministero dell'economia e delle finanze.

Il documento chiede alla Banca mondiale e alle Banche regionali di sviluppo di intensificare e rendere più efficace la loro azione ai fini della lotta alla povertà. Sono stati identificati sei settori specifici per i quali è stata chiesta l'adozione di misure urgenti: migliorare il coordinamento tra le istituzioni di sviluppo; promuovere i principi di «buon governo» nei paesi beneficiari; esaminare l'adeguatezza delle attuali condizioni e strumenti di prestito; esplorare la possibilità di finanziare «beni pubblici globali» sulla base dei vantaggi comparativi delle varie istituzioni; ristrutturare il settore finanziario dei Paesi beneficiari e, infine, riformare il sistema di governo delle istituzioni (*internal governance*).

Nell'ultimo anno tutte le Banche regionali di sviluppo hanno fatto progressi nella realizzazione del progetto di riforma. I Paesi membri (in particolare quelli del G7) ne valutano i progressi ogni sei mesi attraverso la richiesta di dati e informazioni. C'è ancora molto da lavorare, ma la valutazione complessiva è che siamo sulla strada giusta.

Per quanto riguarda la Banca mondiale, che rappresenta la maggiore istituzione di sviluppo multilaterale, sono stati istituiti l'*Inspection Panel* e il Dipartimento per la valutazione esterna delle attività (*Operation Evaluation Department*). Già dall'aprile del 1997, con il lancio del Patto strategico (*Strategic Compact*) la Banca aveva avviato un importante processo

di rinnovamento interno, con un forte impegno di risorse di bilancio e con l'obiettivo di migliorare l'impatto delle operazioni sullo sviluppo dei Paesi beneficiari.

L'attuazione di tale Patto ha portato ad alcuni risultati importanti, tra cui il recupero di immagine della Banca mondiale, il miglioramento qualitativo dei prodotti e dei processi e una notevole spinta innovativa negli strumenti e negli approcci di intervento. Il dinamismo indotto dallo *Strategic Compact* si è tradotto nell'adozione di nuovi strumenti finanziari che non si limitano a prendere in esame lo specifico risultato di un progetto, ma considerano l'impatto complessivo dei programmi di riforma sullo sviluppo del Paese beneficiario (i cosiddetti prestiti programmatici). Nel 1998 la Banca mondiale ha adattato la propria struttura alle nuove circostanze promuovendo l'adozione del *Comprehensive Development Framework*. Si tratta di un modello di sviluppo che integra gli aspetti macroeconomici e finanziari, che rientrano nella responsabilità del Fondo monetario, e gli aspetti strutturali, sociali e umani dello sviluppo, che vedono nella Banca mondiale l'istituzione di riferimento.

In occasione del Comitato di sviluppo della Banca mondiale dello scorso aprile i Ministri hanno chiesto alla Banca di effettuare uno studio sull'efficacia degli stessi aiuti. I risultati emersi da questo studio mostrano che la crescita è stata sostenuta ma non equamente distribuita: una cospicua parte della popolazione ne è rimasta esclusa. Attualmente nei Paesi in via di sviluppo circa un quarto della popolazione vive ancora con meno di un dollaro al giorno e poco più della metà con meno di 2 dollari.

Il superamento di questi squilibri è alla base dei *Millennium Development Goals*. La strategia di finanziamento allo sviluppo è stata delineata nel *Monterrey Consensus*. Tale strategia ha implicazioni rilevanti sia per la Banca mondiale che per il Fondo monetario. Le due istituzioni infatti sono impegnate a rafforzare la loro azione per promuovere un ambiente idoneo per la crescita degli investimenti; migliorare il contenuto qualitativo dei bilanci pubblici e potenziare la capacità di gestione del debito pubblico allo scopo di assicurarne la sostenibilità nel lungo periodo; ridurre le barriere che ostacolano l'accesso ai mercati internazionali e introdurre adeguate misure per il contenimento degli effetti negativi derivanti dalla liberalizzazione commerciale; infine, aumentare l'efficacia degli aiuti allo sviluppo attraverso un migliore coordinamento tra le varie fonti di finanziamento.

Dal punto di vista finanziario l'attuazione del *Monterrey Consensus* comporta il rafforzamento degli strumenti a disposizione delle istituzioni finanziarie internazionali a sostegno dei Paesi più poveri. Questo si è rivelato di particolare importanza nel corso dei negoziati relativi alla tredicesima ricostituzione delle risorse dell'*International Development Association* (IDA), che costituisce lo sportello di assistenza finanziaria del gruppo della Banca mondiale a favore dei 79 Paesi più poveri del mondo. Il primo luglio si è concluso a Londra il negoziato IDA sulla scia dell'accordo che era stato raggiunto dai Ministri finanziari dei G7 ad Halifax.

Il disegno di legge n. 1171, comunicato alla Presidenza del Senato il 21 febbraio 2002, è parte della strategia di rafforzamento degli interventi delle istituzioni finanziarie internazionali, e in particolare del Fondo monetario, nei Paesi più poveri. Non si tratta di un disegno di legge completamente nuovo, ma della riproposizione, con opportune modifiche e integrazioni, di una proposta già presentata nella precedente legislatura.

Due sono le modifiche principali. La prima recepisce l'introduzione della PRGF (*Poverty Reduction and Growth Facility*) in sostituzione dell'ESAF (*Enhanced Structural Adjustment Facility*). La seconda risponde a una richiesta del Fondo monetario dello scorso anno, rivolta ai Paesi maggiormente industrializzati, di accrescere le risorse finanziarie messe a disposizione del *PRGF Trust*. Dal settembre 2001 nove Paesi, tra cui l'Italia, hanno dato seguito a questa richiesta, mettendo a disposizione 4,1 milioni di diritti speciali di prelievo (DSP) per finanziare le operazioni del *PRGF Trust* fino al 2005. A parte questi nuovi contributi, fino ad ora tutti i Paesi del G7 e tutti gli altri venti Paesi maggiormente industrializzati hanno prestato risorse o concesso doni al *PRGF Trust* per un ammontare totale che supera il miliardo di DSP. Il *PRGF Trust* è lo strumento operativo che assicura al PRGF i necessari apporti finanziari ed è amministrato dal Fondo monetario internazionale. E' un soggetto giuridicamente e patrimonialmente distinto dal Fondo monetario. La sua operatività è assicurata da una serie di conti, tra cui in particolare il «conto prestiti», a cui affluiscono i prestiti concessi dai Paesi membri, e il «conto sussidi». Quest'ultimo, alimentato prevalentemente attraverso doni, consente di assicurare condizioni agevolate sui prestiti erogati a valere sulla linea finanziaria PRGF.

Alla richiesta del Fondo il Governo italiano ha ritenuto di rispondere positivamente elevando il potenziale di prestito a valere sulle riserve a disposizione della Banca d'Italia dagli originali 250 milioni di DSP agli attuali 800 milioni. Trattandosi di risorse a valere sulle riserve ufficiali, non si determinano impatti sul bilancio dello Stato. Si tratta in sostanza di un prestito della Banca d'Italia al *PRGF Trust* a tassi equivalenti a quelli conseguibili impiegando le riserve in valuta sul mercato in attività analoghe per scadenza e rischio. A ulteriore tutela di tali risorse interviene la garanzia dello Stato, una garanzia che presumibilmente non sarà mai escussa, ma che ribadisce l'impegno dello Stato italiano al finanziamento degli interventi del Fondo a favore dei Paesi più poveri. Proprio perché è necessaria una garanzia dello Stato è necessaria una legge discussa e approvata dal Parlamento.

PRESIDENTE. Ricordo ai colleghi che il disegno di legge n. 1171 era stato assegnato alla 3<sup>a</sup> Commissione in sede deliberante e che ne venne sospeso l'esame proprio per avere la possibilità di ascoltare le osservazioni e gli eventuali suggerimenti del dottor Bini Smaghi.

In questo spirito lascio la parola a quanti dei senatori presenti intendono porre delle domande.

FRAU (*FI*). Signor Presidente, vorrei chiedere al dottor Bini Smaghi maggiori precisazioni sulle modalità seguite per affrontare le crisi finanziarie di un Paese. In altre parole, vorrei sapere in che modo, al di là delle definizioni generiche, si applicano materialmente i criteri del diritto fallimentare e quale è il risultato di simili operazioni. Un Paese in gravissima crisi, attraverso questo nuovo meccanismo, in che modo ha dei benefici, tenuto conto che il diritto fallimentare dovrebbe garantire la *par condicio creditorum*? Al contrario, se non ho capito male, nei casi considerati ci sarebbe una modifica nei meccanismi applicati, per cui non più l'unanimità ma una maggioranza qualificata di creditori può determinare la soluzione. Non capisco dove sta l'utilità effettiva nei riguardi del Paese debitore, che è praticamente un Paese in stato fallimentare.

BINI SMAGHI. La materia è molto complessa, senatore Frau. Nella situazione attuale, senza l'accordo di tutti i creditori non è possibile fare una ristrutturazione. Questo costituisce un incentivo per il creditore marginale, che detiene anche una quota limitata di titoli, a non concordare i termini per la ristrutturazione. Esistono fondi che addirittura vanno a comprare titoli di Paesi in stato fallimentare, per così dire, per cercare di ottenere il massimo guadagno. Occorre trovare un sistema per cui – visto che secondo gli esperti di mercato, in realtà, basterebbe anche il 90 o il 95 per cento, perché in generale è una minoranza quella che non concorda i termini di una ristrutturazione – si possa assicurare che con una maggioranza qualificata si concordino con relativa facilità i termini di una ristrutturazione, da applicare poi a tutti i detentori del titolo. Introducendo simili clausole ora questo è possibile, però non elimina l'ostacolo che spesso i Paesi emettano più di un titolo ed abbiano più di un titolo da ristrutturare: dunque, andrebbero ogni volta trovate maggioranze elevate, ma comunque diverse, per i detentori di titoli. Questo è naturalmente piuttosto complicato, soprattutto per un Paese che ha emesso molti titoli sul mercato. Occorre dunque trovare un meccanismo che consenta di ristrutturare tutti i titoli emessi con relativa facilità. Pertanto o si crea una sorta di macromaggioranza, cosa abbastanza difficile, oppure si fa un trattato internazionale che riconosca il potere a un'istituzione (in questo caso potrebbe essere il Fondo monetario, ma non necessariamente) di definire i termini o identificare il momento in cui può essere effettuata una ristrutturazione. Naturalmente – come dicevo prima – tutto ciò è molto complicato, anche nel senso di individuare quale sia l'autorità internazionale che debba essere chiamata in causa; infatti, il Fondo monetario è per certi versi parte in causa, perché spesso presta denaro al Paese interessato.

Si tratta di questioni in discussione, per le quali ancora non conosciamo il risultato. Per i Paesi più grandi, quelli che hanno i maggiori crediti nei confronti dei Paesi emergenti, applicare certi meccanismi significherebbe anche cedere una parte della propria sovranità a una corte internazionale. Abbiamo visto che in altri casi questa difficoltà esiste, ed esiste anche nel caso delle crisi finanziarie. Spesso i maggiori creditori sono banche internazionali o banche americane; cedere a un'autorità al di fuori

del controllo dei Paesi una serie di decisioni chiave (quando dichiarare il Paese in fallimento, quali sono i termini della ristrutturazione, eccetera) è cosa abbastanza difficile. Comunque ci stiamo lavorando.

Per ora la via parallela da seguire è quella dell'approccio contrattuale, cioè cercare di modificare il più possibile le clausole contrattuali dei titoli emessi dai Paesi emergenti. Per certi versi la situazione argentina ci dirà se l'approccio contrattuale potrà funzionare o meno, perché appena il processo di negoziazione potrà partire vedremo se solo attraverso le clausole è possibile fare una ristrutturazione ordinata o meno del debito di un Paese che è sull'orlo del fallimento, se non già in fallimento.

In sintesi, queste iniziative sono allo studio, se ne stanno studiando i dettagli e sono abbastanza complicate; l'approccio contrattuale, che comunque tende a trovare un accordo tra debitore e creditore, è quello che più facilmente nei prossimi mesi potrà essere sviluppato e testato.

FRAU (*FI*). Quando l'istituzione internazionale considera un Paese sull'orlo del fallimento? Giustamente è stato fatto rilevare che la massa debitoria è considerata in modo separato, ma non credo che la logica fallimentare possa essere applicata agli Stati, anche perché il seguito della logica fallimentare è inevitabilmente la liquidazione dei beni, e non è possibile applicarla ad uno Stato in quanto viola la sua sovranità, viola tutta una serie di rapporti di diritto internazionale che non sono violabili. Ma allora, che cosa significa che uno Stato è in situazione fallimentare, e quali conseguenze comporta?

BINI SMAGHI. Chiaramente l'analogia con un'impresa o una banca non è applicabile. Uno Stato è in una situazione fallimentare quando non è in grado di pagare i propri debiti e ciò richiede una ristrutturazione dei debiti stessi.

È fondamentale assicurare che i creditori vengano trattati allo stesso modo; è fondamentale proteggere anche il creditore contro gli avvoltoi della speculazione. Dunque, l'accordo dovrebbe essere, da un lato, che lo Stato si dichiari insolubile, si impegni a mettere in atto politiche economiche adeguate e riceva anche il sostegno finanziario del Fondo monetario internazionale; dall'altro, che comunque venga riconosciuta una base giuridica su cui negoziare con i creditori in maniera equa una ristrutturazione del proprio debito. Tutti questi elementi oggi non sono collegati: dobbiamo trovare un meccanismo che colleghi questi strumenti e potrebbe essere possibile farlo attraverso un trattato internazionale. Però, come dicevo prima, tutti questi elementi comportano decisioni in parte accentrate presso un'autorità sovranazionale.

MANZELLA (*DS-U*). Ringrazio anch'io il dottor Bini Smaghi per averci aiutato con il suo apporto a prendere decisioni in ordine al disegno di legge n. 1171, ma soprattutto per aver tentato uno sguardo d'insieme su due istituzioni molto chiacchierate: il Fondo monetario internazionale e la Banca mondiale. Mi pare che un'espressione chiave usata dal dottor Bini

Smaghi il proposito sia stata «recupero d'immagine», e se si deve recuperare un'immagine, significa che è fortemente deteriorata.

Dalla sua relazione vorrei anche trarre qualche spunto, che poi il nostro interlocutore potrà meglio specificare.

Credo che il punto focale della revisione di comportamenti in corso presso le Istituzioni sia il passaggio dal *diktat* al contratto. Un grande giurista americano diceva che la civiltà giuridica progredisce quando si passa dallo *status* al contratto. Qui è dal *diktat* al contratto. Forse tale passaggio aiuterebbe molto queste Istituzioni. Esse hanno svolto una inappuntabile, se fino ad un certo punto, attività regolatoria dei meccanismi finanziari e dei mercati. Ho detto fino ad un certo punto: le notizie che vengono da Wall Street indicano che qualcosa sta andando molto male (anche se noi italiani abbiamo svolto al riguardo un'efficace azione anticiclica abbassando preventivamente la soglia del falso in bilancio. Abbiamo, in qualche modo, preceduto l'attuale situazione...).

Ciò detto, vorrei conferma se è questo il senso in cui vanno tali Istituzioni, perdendo la vocazione all'omogeneizzazione di procedure e rimedi, in un mondo che si rivela sempre più diversificato.

Mi ha sorpreso la moltiplicazione di congegni di garanzia in istituti che dovrebbero essere essi stessi di garanzia. Il dottor Bini Smaghi ci ha informato dell'istituzione di un ufficio di valutazione indipendente, nonché di un autonomo ufficio di sorveglianza e di prevenzione delle crisi. Garanzie dentro le garanzie, quindi, come delle «matrioske».

Anche questo mi pare l'espressione di una crisi che deve essere superata con un grande sforzo culturale e di adeguamento delle istituzioni finanziarie alle condizioni istituzionali di *governance* che incrociano nelle varie aree geografiche, nei vari territori.

A questo punto, vorrei sapere se, secondo lei, l'azione dell'Unione europea in quanto tale in seno a tali istituzioni possa essere in grado di cambiare questo tipo di filosofia che ha prodotto danni, che ha deteriorato l'immagine, che ha causato situazioni inaccettabili. In particolare, vorrei conoscere il suo parere sulla proposta – che è anche all'esame della Convenzione europea – di unificare le quote di presenza europea in questi due organismi per consentire un cambiamento, anche culturale, della loro maniera di essere sul mercato mondiale, oltre all'eventualità di spostarne la sede in Europa.

*BINI SMAGHI.* Lei ha sollevato tre punti importanti. Innanzitutto, il passaggio dal *diktat* al contratto: penso sia un modo corretto d'interpretare l'evoluzione che c'è stata in questi anni anche se, lo devo dire, l'attuazione del contratto e l'approccio al *compact* non sono stati facili. Quando all'inizio è stata promessa la cancellazione del debito per i Paesi più poveri, in cambio di un *Poverty Reduction Strategy Paper* in cui quei Paesi dovevano indicare in un pezzo di carta come avrebbero destinato le risorse risparmiate dal minore pagamento del servizio del debito in iniziative sociali, è stata una fatica, perché molti Paesi non erano in grado di farlo. Solo alcuni lo hanno fatto e solo dopo lunghi negoziati e aiuti. C'è stato

un processo cooperativo che ha portato a impegni più precisi. Questo non significa che bisogna abbandonare la strada intrapresa, però non è facile. Le discussioni che ci sono ad altri livelli, ad esempio per il caso dell'Argentina, dimostrano che questo contratto a volte è molto difficile da stipulare.

Sui congegni di garanzia, credo che non vi siano altre istituzioni internazionali, ma anche nazionali, che abbiano meccanismi di garanzia simili, dove un ufficio indipendente può consultare un documento, prendere una decisione, anche politica, ed esprimere pubblicamente una sua valutazione. Questo è abbastanza innovativo in termini di *checks and balances*.

Circa l'Unione europea, il senatore Manzella ha toccato un tasto dolente, almeno per me (presiedo tra l'altro un gruppo di lavoro nell'ambito di ECOFIN che cerca, con molte difficoltà, di coordinare le posizioni europee con il consiglio di amministrazione del Fondo). La politica finanziaria internazionale è rimasta prerogativa degli Stati membri dell'Unione europea, e questi la considerano una loro prerogativa importante, anche se il peso di ognuno dei Paesi preso singolarmente non riesce a risultare compensativo. I Paesi europei, infatti, pesano nel Fondo monetario internazionale per oltre il 30 per cento e gli Stati Uniti per circa il 17 per cento; gli europei, però, sono divisi e quindi non riescono ad incidere sulla politica del Fondo. Da qui, il tentativo di coordinamento – abbiamo iniziato da poco – su alcuni temi limitati per avere dei punti in comune. In effetti, ci sono stati nell'ultimo anni dei progressi su alcuni temi (ad esempio, nella risoluzione delle crisi, nel coinvolgimento del settore privato, sulla questione delle quote), ma il processo è molto faticoso perché anche a livello individuale è difficile prendere iniziative; allorché si cede sovranità in vari settori, tra cui quello della moneta, gli ambiti che rimangono a disposizione dei singoli Stati sono tenuti ben stretti. È questa la reazione a livello europeo. Allo stato, sono rimaste poche prerogative nazionali ed ogni Paese le tiene ben strette.

L'Europa potrebbe dare un contributo importante. Non è semplice passare ad una sedia unica, modifica che richiederebbe non solo un cambiamento dello statuto del Fondo ma anche lo studio di un processo di *accountability* a livello europeo. Quando si prende una decisione al Fondo monetario, infatti, ogni Paese in teoria dovrebbe poi renderne conto al proprio Governo e Parlamento; se un Paese assume una posizione su quello che avviene in un dato Paese o su una particolare problematica ne dovrebbe rendere conto, come sto facendo io oggi. Dovremmo trovare un simile meccanismo a livello europeo in cui, ad esempio, il rappresentante dell'Europa al Fondo monetario riferisca al Parlamento europeo. Bisognerebbe, comunque, trovare una formula per evitare squilibri. Quando si tocca questo argomento a livello europeo, tutti lo considerano una questione di lungo periodo, come un qualcosa di inevitabile verso cui tendere, anche se nell'immediato la tendenza è più nel cercare di differenziarsi per giustificare la propria sedia a Washington che di uniformare le posizioni. È un processo lento.

PRESIDENTE. Dottor Bini Smaghi, vorrei farle una domanda che forse è meno colta e meno tecnica rispetto a quelle avanzate dai colleghi che mi hanno preceduto. La cancellazione del debito, una ristrutturazione nella restituzione dei prestiti che sono stati concessi o nuove iniezioni di risorse finanziarie nei Paesi di cui parliamo, tragicamente depressi dal punto di vista economico, non sono sufficienti se non si rimuovono le cause contingenti o strutturali che sottendono quelle condizioni difficilissime di cui si parlava prima.

Nella scheda informativa che ci avete consegnato ho visto – e mi sembra che si attagli a quello che ho detto prima – che il mandato del Fondo è stato ulteriormente esteso a nuove aree di *policy*, tra cui trasparenza e *governance*, causando un'ulteriore estensione della condizionalità. Vorrei sapere da lei quali sono questi strumenti di condizionalità, in quale ordine di importanza li tenete, se cambiano in rapporto alla situazione contingente del singolo Paese.

Le rivolgo questa domanda perché siamo reduci da un viaggio in Argentina, dove abbiamo verificato che i prestiti ripetutamente concessi dal Fondo monetario o da altre istituzioni internazionali hanno peggiorato la situazione del Paese e lo hanno condotto quasi *in limine vitae*. Mi sembra pertanto particolarmente utile sapere qualcosa di più riguardo questo problema.

*BINI SMAGHI*. Se volete, possiamo parlare dell'Argentina come esempio. Non direi che i prestiti abbiano peggiorato la situazione: il legame di causalità mi sembra discutibile.

PRESIDENTE. Ci è stato detto proprio così.

*BINI SMAGHI*. Dagli argentini sicuramente.

PRESIDENTE. Gli argentini si sono abituati a sopravvivere contando su risorse finanziarie internazionali che sono sopravvenute in continuazione senza che fosse verificato il loro concreto utilizzo a favore dell'economia o della popolazione, spesso rinsanguando conti esteri di potenti argentini di vario livello; infatti i prestiti vengono fatti su conti esteri. Si è così abituato il popolo argentino a sopravvivere in condizioni che non erano coerenti con le reali condizioni del Paese.

*BINI SMAGHI*. In questo senso posso concordare, anche se il Fondo monetario è un'istituzione internazionale che non si può ingerire troppo nella vita di un Paese: una volta che ha erogato i fondi al Governo deve predisporre dei meccanismi di salvaguardia, ma non può entrare in ogni singola decisione perché diventerebbe un'ingerenza eccessiva.

Esistono due tipi di condizionalità, a cominciare da quelle macroeconomiche, *standard*, generalmente accettate da tutti: non si possono concedere prestiti ad un Paese che attua politiche finanziarie che portano instabilità.

Il secondo tipo è legato alle politiche strutturali e a tale riguardo possiamo fare un'ulteriore distinzione. Vi sono innanzi tutto le politiche strutturali necessarie per poter attuare politiche macroeconomiche sane. Nel caso dell'Argentina, ad esempio, la riforma del sistema bancario: se non c'è un sistema bancario sano è impensabile fare una politica monetaria perché – ed è quello che sta avvenendo ora – c'è semplicemente una creazione di moneta; i cittadini vanno in banca, ritirano le banconote e le inviano all'estero perché non c'è fiducia in quel sistema bancario. Quindi una riforma strutturale è fondamentale e questa è una condizionalità essenziale anche nel caso della Turchia: un sistema bancario stabile. Altre condizioni strutturali sono più legate alle prospettive di crescita, di ripresa dell'economia. In effetti, se si vuole assicurare la sostenibilità di una posizione finanziaria, l'economia deve crescere. A tale riguardo in passato si è sviluppata una discussione critica sul fatto che il Fondo monetario aveva definito una lunga lista di condizioni strutturali per assicurare la crescita dell'economia, andando forse oltre il mandato originario. Bisogna stare però attenti perché, in realtà, la condizione ultima di crescita dell'economia alla fine deve essere rispettata: si possono lasciare al Paese le scelte da seguire per assicurare una ripresa economica attraverso le politiche strutturali, ma devono essere comunque scelte che rientrano in un quadro coerente.

C'è un aspetto interessante: abbiamo notato che in molti Paesi africani c'è stata una richiesta di maggiori condizionalità, proprio perché si rendono conto che la loro credibilità esterna è legata ad impegni strutturali di riforma della loro economia che incidono sul potenziale di crescita di lungo periodo dell'economia stessa.

Dunque, per rispondere alla sua domanda, non c'è un *set* di condizioni *standard* per tutti i Paesi, eccetto le politiche macroeconomiche sane. Le politiche strutturali dipendono da Paese a Paese. Nel caso dell'Argentina ce n'è tutta una serie perché la situazione economica è tale che, senza interventi strutturali sul funzionamento dell'economia, non è pensabile avere una crescita ragionevole nei prossimi anni.

MARTONE (*Verdi-U*). Signor Presidente, abbiamo molto da dirci ma purtroppo il tempo è breve.

Ringrazio il dottor Bini Smaghi perché, accogliendo il nostro invito, ha dato avvio ad un processo di scambio di opinioni in condizioni di trasparenza sulla posizione del Governo italiano nei confronti delle istituzioni finanziarie internazionali. La sua esposizione è stata estremamente articolata e quindi è molto difficile identificare uno o due punti soltanto su cui intervenire. Mi sembra però utile e interessante condividere con questa Commissione alcune questioni, ascoltando anche il commento del nostro ospite.

Il primo punto riguarda l'evoluzione del mandato della Banca mondiale e del Fondo monetario internazionale. Negli Stati Uniti è in atto una forte discussione sul cosiddetto *mission creep*, cioè sul fatto che la Banca mondiale, senza alcuna legittimazione politica da parte dei Governi

membri, è andata sempre più debordando rispetto al suo mandato originario, al punto che qualche anno fa, ad esempio, i piani di aggiustamento strutturale, che sono di fatto gli strumenti propri del Fondo monetario, rappresentavano oltre il 60 per cento del bilancio della Banca mondiale. Allo stesso tempo il fatto che il Fondo monetario si cominci ad occupare di lotta alla povertà significa un abbandono del mandato originario e una sovrapposizione con quello della Banca mondiale. Mi interesserebbe capire, pertanto, qual è ora la situazione in termini di distribuzione del bilancio della Banca mondiale tra programmi di lotta alla povertà, aggiornamenti strutturali e interventi di salvataggio finanziario.

La seconda questione riguarda la trasparenza. In effetti è molto importante il passaggio qualitativo sia della Banca che del Fondo tramite, rispettivamente, l'*Inspection Panel* e l'IEO (*Independent Evaluation Office*), anche se forse sussistono ancora delle differenze. Infatti, mentre all'*Inspection Panel* possono ricorrere anche i cittadini, non accade lo stesso per quanto riguarda il Fondo monetario, e quindi sarebbe utile anche capire quali strumenti possono essere messi in atto per ovviare a questo problema.

La questione fondamentale riguarda tuttavia il debito, e su questo mi vorrei concentrare perché ha anche molto a che fare con il disegno di legge n. 1171. Il PRGF e i piani di riduzione della povertà di fatto sono considerati come una delle condizioni essenziali a cui i Paesi devono assolvere per accedere poi ai negoziati di riduzione o cancellazione del debito multilaterale. Ci troviamo però di fronte a un cosiddetto «comma 22», nel senso che da una parte questi Paesi devono accedere rapidamente ai meccanismi di negoziazione del debito, dall'altra le condizioni poste (la trasparenza, la partecipazione, l'elaborazione concreta di piani di sviluppo sociale) di fatto dilatano i tempi. C'è quindi uno scollamento: o si cerca di garantire maggiore trasparenza e democraticità – e allora i tempi di accesso alla cancellazione del debito sono lunghi – oppure si cerca di accedere rapidamente alla cancellazione del debito, andando però a discapito della partecipazione. Questo è un punto che mi sembra fondamentale per capire se è necessario, invece che mantenere questo vincolo di condizionalità tra PRGF e iniziative di cancellazione del debito, svincolare queste due voci (che è poi la posizione che la nostra parte politica rappresenta).

Per quanto riguarda l'HIPC, uno dei rapporti della Banca mondiale presentati negli ultimi *spring meeting* di fatto dimostra che questo problema sussiste, perché nove Paesi hanno avuto una sospensione dell'aiuto del Fondo monetario in quanto non sono in grado di rispettare i programmi PRGF e 31 Paesi su 42 dell'Iniziativa HIPC non riescono ancora a garantire il conseguimento dei cosiddetti obiettivi del millennio. Quindi, per alcuni osservatori esterni la Banca Mondiale ha implicitamente riconosciuto il fallimento dell'Iniziativa HIPC. Basta considerare, ad esempio, il caso dell'Uganda, dove vincolare l'accesso alla riduzione del debito, condizionandola, ad esempio, ad una serie di parametri relativi al commercio estero e ai prezzi di *commodities*, tipo il caffè, di fatto ha portato ad un

problema enorme. Anche perché lo stesso Fondo monetario internazionale poi è voluto intervenire per obbligare il Governo ugandese ad abbassare i prezzi del caffè, ad esempio, una delle materie prime di esportazione.

Quindi, mi sembra che uno dei punti fondamentali sia proprio questo, cioè il rapporto che esiste tra PRGF e Iniziativa HIPC, che di fatto sta portando ad un fallimento dell'Iniziativa HIPC.

Quale può essere la soluzione? È molto interessante la svolta, o comunque l'iniziativa del Fondo monetario di cui il dottor Bini Smaghi ci ha parlato con riferimento alle proposte di Anne Krueger e degli Stati Uniti (anche se mi sembra che siano in conflitto tra loro, nel senso che gli Stati Uniti propendono più per una soluzione contrattuale, mentre invece la proposta di Anne Krueger è diversa).

Esiste però un problema, come diceva il senatore Frau: quello dell'*equity*. La proposta del Fondo monetario internazionale avanzata da Anne Krueger difetta di alcuni elementi. In primo luogo non tiene conto che il FMI è un creditore, e quindi non può essere un *primus inter pares*, ma deve essere soggetto uguale agli altri creditori. Il secondo punto è che il *Sovereign Debt Restructuring Mechanism* (SDRM) esclude i debiti nei confronti del Fondo monetario e della Banca mondiale, che in molti casi rappresentano la stragrande maggioranza dell'esposizione creditoria. Terzo punto, esclude la società civile, esclude tutte le parti sociali, che invece sono incluse in altre proposte di arbitrato internazionale che seguono la procedura fallimentare americana, e che sono poi state elaborate e riproposte dall'UNDP e da altri organismi internazionali.

Qual è la vostra posizione riguardo al problema del vincolo tra PRGF e HIPC e alle relative soluzioni? In secondo luogo, come andare oltre la proposta Krueger e dare maggiore sostanza ad una proposta più innovativa di arbitrato internazionale sul debito?

**BINI SMAGHI.** Il senatore Martone ha sollevato una serie di questioni molto complesse, e farò del mio meglio per rispondere esaurientemente.

Vorrei contestare in primo luogo il giudizio del fallimento dell'Iniziativa HIPC. I numeri che ho fornito prima dimostrano che non è così. Certo, dal 1999, quando l'Iniziativa è stata lanciata, ad oggi alcune cose sono cambiate: l'economia mondiale è andata peggio del previsto, i costi delle materie prime si sono deteriorati, però noi crediamo che l'Iniziativa di per sé abbia la flessibilità sufficiente per rivedere alcuni di questi parametri.

Per quanto riguarda la condizionalità, poco fa il Presidente diceva che, analizzando la situazione argentina, ci si è accorti che i fondi concessi hanno peggiorato la situazione, perché per certi versi sembravano gratuiti. E allora, vogliamo ripetere lo stesso errore con i Paesi più poveri? Tra l'altro, questa non è certo la prima esperienza di cancellazione del debito: ce ne sono state tante nel passato e sono fallite proprio perché non legate alla condizionalità. Il contratto di cui parlava prima il senatore Manzella è fondamentale ed esso non è così impegnativo per i Paesi

più poveri. Infatti, se si va a vedere sul sito del Fondo come è fatto un *Poverty Reduction Strategy Paper* si scopre che spesso è solo una pagina in cui il Paese dichiara che cosa farà grazie alla cancellazione di una parte di debito: costruire qualche scuola, qualche ospedale, finanziare i settori sociali. È però molto difficile realizzare questo genere di iniziative in società in cui prevale la corruzione, dove è molto difficile assumere impegni; però bisogna aiutarli e seguirli nella realizzazione e nella implementazione di questi impegni. Non si può fare un passo indietro rispetto alla strategia di Colonia del 1999, concordata anche dal Governo italiano di allora.

Devo dire che nelle discussioni del Fondo l'Italia è tra i Paesi più attenti, fra quanti si esprimono su queste tematiche, ad assicurarsi che le cancellazioni dei debiti vengano accompagnate effettivamente da impegni precisi e seri. Noi crediamo che questa iniziativa fallirà se non sarà accompagnata da condizioni serie, ma anche relativamente semplici da rispettare.

Dunque, ritengo necessario mantenere la condizionalità. L'Iniziativa è flessibile e già il Fondo monetario e la Banca Mondiale hanno assicurato che riesamineranno tutte le condizioni di sostenibilità, per vedere se non è necessario in alcuni casi, per i Paesi più vulnerabili, cancellare ulteriormente. L'accordo dell'IDA del 1° luglio di quest'anno intende dedicare un'importante parte delle risorse (su 23 miliardi di dollari circa l'8 per cento) all'aiuto dei Paesi più vulnerabili. Quindi, c'è sensibilità al fatto che in alcuni casi l'Iniziativa, per una serie di motivi esogeni, non ha cancellato del tutto il debito come doveva, e siamo pronti a rimediare. Ma stravolgerla credo sarebbe un errore.

Per quanto riguarda la procedura fallimentare, la questione è in discussione, come del resto lo è il ruolo del Fondo. Attualmente chi non ripaga il Fondo, e quindi chi non riconosce al Fondo monetario internazionale il ruolo di creditore privilegiato, trova i mercati chiusi. Noi possiamo anche cambiare a tale proposito, però bisogna convincere i mercati, i risparmiatori, i fondi d'investimento che se un Paese decide di non pagare più il Fondo monetario può essere considerato un Paese dove si può investire di nuovo, che può ritrovare fiducia. Non è così semplice: credo che solo un paio di Paesi, l'Etiopia e Cuba, per qualche anno non hanno ripagato il Fondo e hanno trovato i mercati chiusi. Chi è, infatti, che va a prestare soldi ad un Paese che non riconosce i propri crediti nemmeno alla comunità internazionale? Dunque, si tratta di un argomento piuttosto delicato e occorre trovare anche un meccanismo che tuteli il Paese debitore, perché va bene cancellare il debito, ma una volta cancellato occorre trovare qualcuno che poi di nuovo presti i soldi. Dunque, deve essere una cancellazione credibile.

Infine, trovo abbastanza incredibile che un cittadino qualsiasi, in Cina piuttosto che in India, possa chiedere una valutazione del programma della Banca mondiale. È più difficile per il Fondo, perché il Fondo in realtà non presta a singoli progetti, ma ai Governi. Dunque, bisognerebbe prevedere all'interno dei singoli Paesi questa possibilità, che per ora non c'è.

DE ZULUETA (*DS-U*). Signor Presidente, ringrazio il dottor Bini Smaghi per il suo intervento molto articolato ed interessante. Ad alcune delle mie domande è già stata fornita una risposta nel corso della discussione e questo mi consente di fare un passo indietro.

Il dottor Bini Smaghi ha descritto due istituzioni internazionali che svolgono un ruolo cruciale nell'economia mondiale e che forse vivono oggi una fase di transito. Dopo la crisi asiatica, ci sono stati sia una riforma sia un ripensamento delle loro rispettive filosofie e, allo stesso modo, la crisi argentina ha creato i presupposti per un ulteriore ripensamento. È un capitolo aperto perché le recenti proposte di Anne Krueger sulla ristrutturazione del debito sono diverse rispetto alle cosiddette opportune condizionalità che la stessa aveva posto per l'Argentina. Erano talmente drastiche e all'antica al punto di provocare la reazione negativa di Jeffrey Sachs, che ha rilevato che con una simile medicina il malato rischia di non riprendersi mai. Aspettiamo di conoscere, quindi, i termini del contratto con l'Argentina.

C'è una questione politica di fondo. Il Fondo monetario e la Banca mondiale sono gestiti come se fossero aziende. I Paesi che ne fanno parte sono come gli azionisti e l'azionista decisivo è quello di maggioranza. In questo caso sono gli Stati Uniti, anche se potenzialmente il più consistente potrebbe essere l'Europa, ma mi sembra di capire che questa scelga, anche se molti di noi lo considerano veramente un peccato, di operare in maniera non unitaria. L'Europa potrebbe potenzialmente avere un peso decisivo se fosse un operatore unico. La situazione è paradossale in quanto alcuni Paesi europei, almeno quelli partecipi dell'euro, hanno una banca centrale comune e potrebbero facilmente operare come un solo soggetto in campi molto più significativi rispetto a quelli che lei ha elencato e dove è previsto soltanto un coordinamento. Questo è un punto importante da acquisire per il Parlamento, che potrebbe farsi portatore di una spinta in tal senso.

In ogni caso, tuttavia, la presenza ingombrante della politica crea talune contraddizioni. Stiamo notando, ad esempio, che per consentire la scelta tutta politica di recupero del Pakistan, verso quel Paese ci sono state aperture di credito sul piano delle regole d'ingaggio che normalmente sono previste sui punti della *governance* e della fiscalità. È noto che la fiscalità pachistana è un vero disastro e attualmente non c'è alcun percorso di visibile miglioramento. Sulla questione del debito, quindi, mi chiedo come si fanno i conti anche economici. L'investimento in Pakistan è ad alto rischio per il Fondo ed è stato fatto per motivi strettamente politici. Come è possibile cautelarsi? Si ha il potere di prevedere una condizionalità più stringente sul piano della *governance* in Pakistan o no?

Vorrei chiedere ora qualcosa sui nostri lavori quotidiani. Stiamo discutendo una legge per la ratifica dell'Accordo di Farnborough e una revisione, proposta dal Governo, della legge vigente sull'esportazione di armi in Italia. Questo tema è entrato in maniera sempre più consistente nella comunità internazionale. Si chiede ai Paesi beneficiari dei programmi HIPC di convertire il debito in progetti sociali ed è esplicita l'esclusione delle spese per la difesa dalla destinazione dei risparmi conse-

guiti. Lo stesso tema è stato ripreso dal G8 e dall'OCSE, nei cui documenti è previsto che i Paesi beneficiari di progetti di cancellazione del debito non devono spendere in armi. La nostra Commissione si è chiesta se non fosse opportuno che anche le leggi nazionali tenessero conto di questi vincoli internazionali. Anche quando si parla di diritti umani, bisogna prevedere la condizionalità. Lei ritiene che questa sarebbe un'utile indicazione parlamentare o legislativa?

CORRADO (*LP*). Una volta non esisteva il mercato agricolo protetto europeo, prima ancora non c'era neanche il mercato agricolo protetto americano. I Paesi interessati ai programmi di riduzione della povertà possono esportare solo prodotti agricoli, in particolare quelli africani. I due grandi mercati protetti potrebbero quindi aver causato la grande povertà dei Paesi africani. Se così fosse, bisognerebbe solo mantenerli, assegnare i fondi e poi prevedere la cancellazione del debito. Diversamente, come se la potrebbero cavare?

BINI SMAGHI. Per quanto riguarda i problemi agricoli, vorrei ricordare al senatore Corrado l'iniziativa europea per togliere qualsiasi restrizione alle importazioni di prodotti dai Paesi più poveri, inclusi i prodotti agricoli. C'è stato un lungo negoziato perché anche noi abbiamo le nostre piccole riserve da difendere, ma alla fine sono cadute tutte. Nei prossimi anni toglieremo tutte le barriere alle esportazioni dei Paesi più poveri verso l'Europa. Rimane il problema dei sussidi perché i Paesi europei tengono i prezzi molto bassi, ma questo è un problema politico più generale. Personalmente non consiglierei ad un Paese povero di concentrarsi solo sui prodotti agricoli, i cui prezzi tendono a ridursi. Incentrare il proprio processo di sviluppo solo sull'agricoltura, infatti, non rappresenta una strategia vincente nel lungo periodo.

La senatrice de Zulueta ha fatto alcune considerazioni che in gran parte condivido. Un Paese come l'Italia che si dà una legge come quella sulla cancellazione del debito, che lega quella cancellazione al rispetto di taluni criteri, come la pace o il rispetto dei diritti umani, implicitamente si impegna a non esportare armi o a proibire l'esportazione di armi verso i Paesi beneficiari di quelle iniziative. Credo che questi elementi siano collegati, almeno moralmente, anche se non so se vi possa essere un legame dal punto di vista giuridico.

L'Europa ha un ruolo importante da giocare e, coordinando le rispettive posizioni, sarà più facile farlo. Come lei sa, alcuni Paesi hanno interessi storici molto importanti a livello mondiale, che derivano dal loro passato; non è sempre facile coordinare la loro azione con quella di altri Paesi europei che invece hanno un approccio, per così dire, più neutrale. La via è comunque tracciata e se ne sta discutendo. Ad esempio, nella riunione di ECOFIN prevista a Copenaghen nel mese di settembre si discuterà sulle procedure per rafforzare ulteriormente il coordinamento nel Fondo monetario. È un processo che lentamente – per me un po' troppo lentamente – sta andando avanti.

Per quanto riguarda il Pakistan, quello che ha detto la senatrice de Zulueta è probabilmente vero. La condizionalità è stata in quel caso considerata un po' velocemente. Probabilmente, ci sono prezzi da pagare in alcuni momenti storici come quelli che abbiamo vissuto. Credo comunque che il Pakistan abbia sofferto moltissimo della crisi che abbiamo vissuto. Ha vissuto una situazione veramente drammatica in termini di immigrazione, con costi di aggiustamento enormi. Dunque, di fronte a questa emergenza non andare a soccorso del Pakistan francamente sarebbe stata una scelta molto difficile.

Di nuovo, c'è il legame con la condizionalità, a volte la si vuole e a volte no: questo è il dilemma di chi deve lavorare a Washington tutti i giorni. Però al riguardo come azionisti italiani abbiamo tenuto un atteggiamento nel complesso abbastanza equilibrato.

PRESIDENTE. Nell'esprimere apprezzamento per il contributo di informazione offerto alla Commissione, ringrazio il dottor Bini Smaghi che ha risposto completamente alle nostre attese. Mi auguro che ci saranno altre occasioni per ulteriori approfondimenti.

Dichiaro chiusa l'audizione.

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

*I lavori terminano alle ore 16,35*



