

4. LA COOPERAZIONE ECONOMICA INTERNAZIONALE

L'attività di assistenza finanziaria del Fondo monetario internazionale (FMI) ha continuato a ridursi nel 2007 e nei primi mesi di quest'anno. Alla fine di marzo del 2008 lo stock di finanziamenti ai paesi membri era pari a 5,8 miliardi di DSP, contro i 9,8 alla fine del 2006. Attualmente, i principali paesi debitori del Fondo sono la Turchia (72,8 per cento del totale) e, per importazioni limitate, la Repubblica Dominicana, la Liberia, il Sudan e l'Ucraina. È in corso un intenso dibattito sulla riforma delle fonti reddituali del Fondo, inariditesi a causa della forte contrazione della domanda di credito dei paesi.

Nel corso dell'anno sono proseguiti i lavori per potenziare la prevenzione delle crisi e il dialogo con i paesi di rilevanza sistemica, inclusi quelli emergenti. In particolare, sono state portate a compimento due importanti riforme: quella della "sorveglianza bilaterale" e quella relativa all'assetto delle quote e dei poteri di voto dei paesi nell'FMI. Le turbolenze sui mercati finanziari e l'accresciuta importanza dei fondi di investimento sovrani hanno evidenziato la necessità di rafforzare la sorveglianza sul sistema finanziario globale e di raccordare l'azione preventiva dell'FMI con quella di altri organismi internazionali, in particolare con il Financial Stability Forum (FSF), l'OCSE e la Banca Mondiale.

Sul fronte dello sviluppo economico e della lotta alla povertà appare molto arduo conseguire gli Obiettivi di sviluppo del Millennio (OSM). Sullo sfondo di una contrazione degli aiuti ufficiali allo sviluppo rispetto all'anno precedente, la Banca Mondiale ha avviato una revisione delle proprie strategie di lungo periodo.

La riforma delle funzioni di sorveglianza del Fondo monetario

Il 15 giugno 2007 il Consiglio di amministrazione del Fondo ha approvato a larga maggioranza il testo della nuova Decisione sulla sorveglianza bilaterale sulle politiche dei paesi membri (*Decision on Bilateral Surveillance over Members' Policies*). Con la decisione, che sostituisce quella vigente dal 1977 (*Decision on Surveillance Over Exchange Rate Policies*), si è inteso reinterpretare (senza però modificarlo) l'Art. IV dello Statuto (*Articles of Agreement*), che stabilisce gli obiettivi generali della sorveglianza, le sue modalità e gli obblighi dei paesi membri in questo campo.

La decisione si basa sulla nozione centrale di "stabilità esterna" dei paesi membri, definita come una posizione della bilancia dei pagamenti tale da non generare movimenti disordinati dei tassi di cambio. Tale nozione implica il rispetto congiunto delle seguenti condizioni: l'assenza di "disallineamenti fondamentali" del tasso di cambio reale, congruente con un saldo delle partite correnti, depurato dalle influenze cicliche o transitorie, prossimo all'equilibrio; flussi di capitale stabili, non soggetti al rischio di repentine inversioni. La stabilità esterna dei paesi contribuirebbe a quella del sistema nel suo complesso e, quindi, agevolerebbe il conseguimento di quello "stabile sistema di tassi di cambio" che il Fondo e i suoi membri sono congiuntamente impegnati a mantenere. D'altro lato, come già previsto

dall'Art. IV dello Statuto, i paesi membri devono sforzarsi di perseguire politiche orientate alla propria "stabilità interna" (crescita sostenibile e con bassa inflazione), in quanto ciò rappresenterebbe la premessa fondamentale per la stabilità esterna.

I compiti del Fondo e gli indicatori di sorveglianza. – L'FMI deve valutare la misura in cui le politiche economiche dei paesi membri (monetarie, fiscali, finanziarie e del cambio) siano effettivamente volte a promuovere la stabilità interna e, per questa via, quella esterna. Con la nuova decisione sono state introdotte alcune modifiche ai cosiddetti indicatori di sorveglianza: maggiore attenzione verrebbe posta a "disallineamenti fondamentali" dei tassi di cambio reali, ad ampi e persistenti squilibri nelle partite correnti, alle vulnerabilità della posizione netta sull'estero e alla volatilità dei movimenti di capitale.

I compiti dei paesi membri. – In base alla nuova decisione i paesi devono osservare quattro regole principali. La prima è relativa al divieto di "manipolare" i tassi di cambio nominali, con l'intento di deprezzare artificiosamente il cambio reale e stimolare le esportazioni nette. Le altre tre regole riguardano l'impegno a: intervenire sul mercato dei cambi per contrastare turbolenze di breve periodo; tenere conto degli interessi degli altri paesi membri nelle politiche di intervento; "evitare politiche dei cambi che generino instabilità esterna". Quest'ultima raccomandazione è, in sostanza, rivolta a quei paesi che prescelgono regimi di cambio rigidi ma che, per ragioni diverse, non riescono a garantirne la sostenibilità.

Circa le modalità della sorveglianza sui paesi membri facenti parte di unioni monetarie, si è stabilito che i concetti di "stabilità esterna" e "disallineamento fondamentale" dei tassi di cambio debbano applicarsi solo a livello di unione e non ai singoli paesi membri. Questi ultimi devono sforzarsi di mantenere la propria stabilità interna e, per questa via, contribuire a quella dell'unione nel suo insieme. Ciò nonostante, l'FMI continuerà a monitorare la bilancia dei pagamenti e il tasso di cambio reale dei singoli paesi, poiché eventuali forti squilibri a livello nazionale potrebbero avere implicazioni sulla bilancia dei pagamenti dell'unione.

La nuova decisione pone una forte enfasi sul ruolo dei tassi di cambio e sull'individuazione di eventuali scostamenti da una situazione di equilibrio, in quanto segnali di rischi di movimenti disordinati nei cambi nominali, nei prezzi delle altre attività finanziarie o nel tasso di inflazione. Questa innovazione, pur rilevante, non è stata ancora attuata pienamente. Da un lato, sono state meglio precisate le metodologie per la definizione e la stima di tassi di cambio di equilibrio, anche se questi strumenti debbono ancora essere perfezionati; dall'altro, la comunicazione esterna in materia di tassi di cambio rimane complessa e delicata, e deve essere esercitata con grande prudenza. In assenza di nuovi obblighi per i paesi membri e di specifici poteri sanzionatori da parte dell'FMI, l'efficacia dell'azione del Fondo in questo campo rimane essenzialmente legata all'autorevolezza della sua analisi, alla corretta comunicazione con le autorità nazionali e con i mercati, ai meccanismi di *peer pressure* in seno al suo Consiglio di amministrazione.

Il nuovo assetto dei poteri di voto dell'FMI

Il 28 aprile 2008 i 185 Governatori del Fondo hanno approvato una nuova risoluzione con cui si stabilisce l'aumento delle quote di partecipazione di molti paesi membri e, quindi, del loro potere di voto. La risoluzione mira a rendere la distribuzio-

ne dei poteri di voto più in linea col mutato peso economico dei paesi e ad assicurare l'espressione degli interessi dei paesi più poveri. Un primo passo in questa direzione era stato fatto alla fine del 2006, in occasione degli incontri annuali tenuti a Singapore, quando vennero aumentate le quote di quattro paesi nettamente sottorappresentati (Cina, Corea del Sud, Messico e Turchia). La riforma è stata completata nell'aprile scorso, con un ulteriore aumento di quote e poteri di voto per questi e altri paesi, fra cui numerose economie emergenti. È così giunto al termine un lungo e complesso negoziato iniziato nel 2001.

La riforma dei poteri di voto si fonda su una formula "non lineare" basata su quattro variabili, su un aumento di capitale complessivo pari all'11,5 per cento (rispetto a quello vigente prima dell'accordo di Singapore) distribuito ai paesi beneficiari con alcuni criteri *ad hoc*, e sulla triplicazione dei cosiddetti voti base.

Il potere di voto dei paesi membri dell'FMI è dato dalla somma dei voti base (fissati dallo Statuto e pari, prima della riforma, a 250 voti per ciascun paese membro) e dei voti collegati alle rispettive quote di partecipazione al capitale del Fondo (in ragione di un voto ogni 100.000 DSP).

La formula per il calcolo dei valori di riferimento delle quote di partecipazione dei paesi membri è stata semplificata. Il peso di ciascun paese è espresso dalla media aritmetica ponderata delle sue quote sul totale mondiale di quattro variabili, elevata a un esponente pari a 0,95 (il cosiddetto fattore di compressione, che ridistribuisce quote relative dai paesi grandi a quelli piccoli lasciandone invariato l'ordine) e successivamente riproporzionata al fine di riportare a 100 la somma di tutte le quote relative. Le variabili utilizzate sono: il PIL (valutato per tre quinti ai tassi di cambio di mercato e per la parte restante alle parità di potere d'acquisto, con un peso del 50 per cento), l'apertura commerciale (misurata dalla somma dei crediti e dei debiti di parte corrente, con peso pari al 30 per cento), la variabilità degli introiti di parte corrente e dei movimenti di capitale a breve (15 per cento) e lo stock di riserve ufficiali (5 per cento).

L'aumento complessivo di capitale è stato riservato ai soli paesi sottorappresentati secondo la nuova formula, in modo da ridurre proporzionalmente lo scarto tra le loro quote effettive e quelle calcolate. Per alcuni di questi paesi, tuttavia, sono state concordate deroghe a questo principio generale. In primo luogo, i paesi sottorappresentati del G7 (Stati Uniti, Giappone, Germania e Italia) hanno rinunciato volontariamente a una parte dell'aumento di quote a essi spettante. In particolare, gli Stati Uniti hanno accettato di mantenere il loro attuale potere di voto relativo (16,7 per cento del totale); per gli altri tre paesi, lo scarto tra la quota relativa effettiva e quella pre-Singapore è stato ridotto nella stessa proporzione applicata agli Stati Uniti. In secondo luogo, si è deciso di incrementare di almeno il 40 per cento le quote dei paesi emergenti sottorappresentati, il cui peso sul PIL alle parità di potere d'acquisto superava di tre quarti la rispettiva quota relativa presso l'FMI (Brasile, Cina, Corea del Sud, India, Messico, Turchia e Vietnam). Infine, si è deciso di accordare ai quattro paesi già beneficiari dell'accordo di Singapore (Cina, Corea del Sud, Messico e Turchia) un ulteriore aumento di quote non inferiore al 15 per cento.

La riforma ha implicato una crescita delle quote di partecipazione di 54 paesi, di cui 41 non avanzati. Tenendo conto dell'aumento dei voti base (da 250 a 750), si è prodotto uno spostamento di voti relativi, dai paesi avanzati agli altri paesi, pari a 2,7 punti percentuali (tav. 4.1). La Cina è divenuta il sesto maggiore azionista dell'FMI, dopo Stati Uniti, Giappone, Germania, Francia e Regno Unito. L'aumento del potere di voto dei paesi emergenti è stato principalmente assorbito dai paesi della UE, i cui voti relativi si sono nel complesso ridotti di 1,6 punti. Quelli dei paesi più poveri sono aumentati di 1,1 punti percentuali, di cui 0,4 relativi all'India. La quota di partecipazione dell'Italia è cresciuta di 827 milioni di DSP (circa 870 milioni di euro); il potere di voto relativo è diminuito solo lievemente (dal 3,24 al 3,16 per cento del totale).

Al fine di garantire una migliore rappresentanza dei paesi a basso reddito, è stata altresì approvata una modifica dello Statuto che consente ai direttori esecutivi eletti dalle "constituencies" composte da un maggior numero di paesi (in pratica, quelle africane) di nominare due vice direttori presso il Consiglio di amministrazione anziché uno soltanto.

Tavola 4.1

Quote di partecipazione e poteri di voto dei paesi presso l'FMI					
PAESI	Quote (milioni di DSP)		Poteri di voto (in percentuale del totale)		
	Prima della riforma	Incremento	Prima della riforma	Dopo la riforma	Differenza
Paesi il cui potere di voto relativo è aumentato, di cui:					+5,42
Cina	6.369	3.152	2,93	3,80	+0,88
Corea	1.634	1.732	0,76	1,36	+0,60
India	4.158	1.663	1,92	2,34	+0,42
Brasile	3.036	1.214	1,40	1,72	+0,31
Messico	2.586	1.040	1,20	1,47	+0,27
Spagna	3.049	973	1,41	1,62	+0,22
Turchia	964	491	0,45	0,61	+0,15
Irlanda	838	419	0,40	0,53	+0,13
Giappone	13.313	2.317	6,11	6,23	+0,12
Polonia	1.369	319	0,64	0,70	+0,06
Vietnam	329	132	0,16	0,21	+0,05
Malesia	1.487	287	0,69	0,73	+0,04
Paesi il cui potere di voto relativo è diminuito, di cui:					-5,42
Francia	10.739	–	4,93	4,29	-0,64
Regno Unito	10.739	–	4,93	4,29	-0,64
Arabia Saudita	6.986	–	3,21	2,80	-0,41
Canada	6.369	–	2,93	2,56	-0,37
Russia	5.945	–	2,73	2,39	-0,35
Paesi Bassi	5.162	–	2,38	2,08	-0,30
Stati Uniti	37.149	4.973	17,02	16,73	-0,29
Belgio	4.605	–	2,12	1,86	-0,26
Svizzera	3.459	–	1,60	1,40	-0,19
Australia	3.236	–	1,49	1,31	-0,18
Germania	13.008	1.557	5,97	5,80	-0,16
Svezia	2.396	–	1,11	0,98	-0,13
Italia	7.056	827	3,24	3,16	-0,09
<i>Per memoria:</i>					
Paesi avanzati (1)	131.728	12.529	60,60	57,90	-2,70
Paesi UE-27	70.404	5.562	32,50	30,90	-1,60
Paesi poveri (2)	16.468	1.828	8,30	9,40	1,10

Fonte: FMI.
 (1) Australia, Austria, Belgio, Canada, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Giappone, Grecia, Irlanda, Islanda, Israele, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Nuova Zelanda, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, San Marino, Spagna, Stati Uniti, Svezia, Svizzera. –
 (2) I 78 paesi eleggibili a ricevere assistenza finanziaria tramite la Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF) del Fondo monetario. Il gruppo include, tra gli altri paesi, anche l'India.

Altre iniziative in materia di stabilità finanziaria

Sotto la spinta delle turbolenze finanziarie, si sono intensificati i lavori per rafforzare la sorveglianza del Fondo sulla stabilità finanziaria, migliorare gli attuali strumenti di prevenzione delle crisi e realizzare un più efficace coordinamento con il Financial Stability Forum.

Lo scorso aprile il G7 ha approvato un nuovo rapporto dell'FSF sul rafforzamento della solidità del mercato e delle istituzioni (cfr. il capitolo 2: I mercati finanziari e valutari). Il rapporto è stato altresì discusso dall'International Monetary and Financial Committee (IMFC); esso contiene raccomandazioni in larga parte rivolte alle autorità nazionali, ma sollecita anche una maggiore cooperazione tra organismi internazionali nell'ambito delle rispettive aree di competenza. In particolare, è previsto che l'FMI presenti, in occasione degli incontri semestrali dell'FSF, un rapporto sui rischi per la stabilità finanziaria globale; inoltre, il Fondo dovrà dare conto, nei propri rapporti di sorveglianza, dello stato di realizzazione delle principali raccomandazioni dell'FSF.

Fondi di investimento sovrani. – Lo scorso ottobre l'IMFC, pur riconoscendo il ruolo positivo svolto dai fondi di investimento sovrani nell'accrescere la liquidità internazionale e favorire l'allocazione efficiente delle risorse (cfr. il capitolo 3: *Il commercio internazionale*

e le *bilance dei pagamenti*), ha sottolineato il pericolo di reazioni protezionistiche nei paesi destinatari degli investimenti degli stessi. L'FMI è stato incaricato di avviare un dialogo con i gestori di questi fondi per definire un codice di condotta da perseguire su base volontaria. Il codice si focalizzerà su tre aspetti (governance, assetti istituzionali, trasparenza), e sarà elaborato con il contributo degli stessi fondi sovrani e di altri organismi (OCSE e Banca Mondiale). Contemporaneamente, l'OCSE svilupperà un codice di condotta per il trattamento degli investitori stranieri da parte dei paesi recettori.

L'OCSE svolge un ruolo preminente per le questioni che riguardano i paesi destinatari e le loro politiche di investimento tra cui, in particolare, quelle legate alla sicurezza nazionale. Sono stati individuati tre principi ai quali dovrà ispirarsi il codice di condotta: trasparenza, proporzionalità nella regolamentazione e responsabilità per il proprio operato. Il principio di proporzionalità è previsto anche nel Trattato della UE (art. 5); esso stabilisce che l'azione regolamentare debba limitarsi a quanto strettamente necessario per raggiungere gli obiettivi fissati dai trattati, selezionando, a parità di efficacia, la modalità di intervento che lasci maggiore libertà agli Stati membri e alle persone. Nel marzo di quest'anno, il Consiglio europeo ha approvato il programma di lavoro dell'OCSE e dell'FMI in materia di fondi di investimento sovrani, e ha precisato che l'azione comune dei paesi della UE si baserà su quattro principi fondamentali: a) l'impegno a garantire un sistema di investimenti aperto; b) il ricorso, se necessario, a misure di regolamentazione a livello nazionale ed europeo; c) il rispetto degli obblighi del Trattato della UE e degli impegni internazionali; d) l'osservanza dei criteri di proporzionalità e trasparenza.

La lotta alla povertà e gli aiuti allo sviluppo

La lotta alla povertà. – Il conseguimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio rimane caratterizzato da una elevata incertezza. Permangono prospettive favorevoli per il primo degli OSM (dimezzare, rispetto al 1990, la percentuale di popolazione che vive con meno di un dollaro al giorno), ma si sono accumulati forti ritardi in tutti i restanti Obiettivi. Lo scenario è peggiorato nell'ultimo anno a causa del rallentamento della crescita globale e, soprattutto, dello straordinario aumento dei prezzi dei generi alimentari (cfr. il capitolo 3: *Il commercio internazionale e le bilance dei pagamenti*). Un ulteriore fattore di rischio è costituito dal cambiamento climatico in atto, le cui conseguenze risultano particolarmente drammatiche per i paesi più poveri a causa di una maggiore vulnerabilità di natura geografica, economica e istituzionale.

Esistono differenze notevoli a livello regionale in termini di progresso verso gli OSM. Mentre in Asia la rapida crescita della Cina ha già consentito di dimezzare la percentuale di popolazione che vive sotto la soglia di povertà, le prospettive rimangono sfavorevoli in gran parte dell'Africa subsahariana. Nonostante la significativa accelerazione della crescita nel continente a partire dal 2003, circa un terzo dei paesi (in termini di popolazione) ha registrato progressi limitati rispetto a tutti gli OSM. Particolari preoccupazioni destano anche i paesi cosiddetti fragili, che, secondo la definizione della Banca Mondiale, sono caratterizzati da una elevata instabilità politico-istituzionale, spesso conseguente a conflitti. In tali paesi si concentra un quinto della popolazione totale dei paesi in via di sviluppo, ma un terzo di coloro che vivono con meno di un dollaro al giorno; inoltre, contrariamente a quanto avvenuto nel resto del mondo, l'incidenza della povertà in questi paesi è aumentata nell'ultimo decennio.

Il finanziamento allo sviluppo, il ruolo della Banca Mondiale e le proposte di riforma. – Sulla base di stime preliminari del Development Assistance Committee (DAC) dell'OCSE, nel 2007 i flussi globali di aiuti ufficiali allo sviluppo sono ammontati a 103,7 miliardi di dollari (0,28 per cento del PIL dei donatori), con un calo, dopo quello dell'anno precedente, dell'8,4 per cento in termini reali. Questa riduzione è riconducibile al venir meno delle operazioni straordinarie di cancellazione del debito (in particolare quelle in favore di Iraq e Nigeria) che avevano contribuito a dilatare in misura eccezionale i flussi di aiuti nel 2005 e nel 2006. Esauriti gli effetti della cancellazione, il com-

plesso degli aiuti dovrebbe tornare a crescere nel prossimo triennio, per raggiungere l'obiettivo dello 0,35 per cento del reddito nazionale dei donatori nel 2010.

Nel quinquennio 2002-06 i flussi netti annui di aiuti multilaterali sono cresciuti lievemente in termini reali da 22,5 a 23,8 miliardi di dollari (la loro quota sul totale degli aiuti è scesa dal 28 al 23 per cento). Nello stesso periodo gli esborsi netti dell'International Development Association (IDA) – lo strumento della Banca Mondiale per la concessione di donazioni e prestiti a tasso agevolato – si sono ridotti da 7,5 a 6,0 miliardi di dollari; pertanto, la quota dell'IDA è scesa dal 34 al 25 per cento del complesso dei contributi multilaterali. La quindicesima ricapitalizzazione dell'IDA (IDA15), conclusasi lo scorso dicembre, ha raggiunto il livello record di 41,6 miliardi di dollari (il 30 per cento in più rispetto all'IDA14); di questi, 31,4 miliardi saranno forniti dai donatori e il resto proverrà da trasferimenti dalle altre istituzioni della Banca Mondiale. L'elevato ammontare di risorse promesse lascia prevedere, per il triennio 2009-2011, un significativo incremento dell'operatività a favore dei paesi più poveri. Con il 14,0 per cento, il Regno Unito è diventato il maggiore donatore, superando gli Stati Uniti (12,2 per cento); la quota dell'Italia è rimasta stabile al 3,8 per cento.

I ritardi sul versante degli OSM, la situazione particolarmente critica dell'Africa subsahariana, gli effetti del cambiamento climatico, l'aumento delle disuguaglianze nei grandi paesi emergenti, la perdita di competitività dei propri strumenti di finanziamento, dovuta principalmente alla riduzione degli spread di mercato, hanno indotto la Banca Mondiale ad avviare una revisione delle sue strategie di lungo periodo.

Tra le innovazioni più rilevanti vi sono: a) il potenziamento delle attività in favore dei paesi più poveri, con priorità verso quelli africani, che richiederà adeguati contributi per l'IDA e il rilancio del suo ruolo di coordinamento nel sempre più frammentato sistema globale dell'assistenza allo sviluppo; b) un maggiore coinvolgimento nei paesi fragili, per i quali è necessario sviluppare nuovi approcci e accrescere il coordinamento con altre organizzazioni internazionali (ad esempio le Nazioni Unite); c) il rilancio dell'impegno nei paesi a medio reddito, in cui persistono vaste sacche di povertà (in tali paesi vive oltre il 70 per cento della popolazione mondiale che dispone di meno di due dollari al giorno); d) la semplificazione delle procedure d'accesso ai prestiti, una maggiore aderenza dei prodotti alle esigenze specifiche dei paesi clienti, la revisione e lo scorporo (unbundling) dei servizi di consulenza da quelli finanziari; e) l'elaborazione di un quadro di riferimento appropriato per il coinvolgimento della Banca Mondiale nel campo dei beni pubblici globali.

Anche la Banca Mondiale ha avviato un processo di revisione dei poteri di voto dei paesi membri, volto a rafforzare il peso di quelli più poveri. Non è ancora stato chiarito se tale riforma mirerà a replicare i risultati di quella varata dall'FMI (cfr. il paragrafo: Il nuovo assetto dei poteri di voto dell'FMI), ovvero terrà conto delle profonde differenze di mandato tra le due istituzioni. La scadenza per il raggiungimento di un accordo è prevista per gli incontri primaverili del 2009.

Gli aiuti dell'Italia. – Nel 2007 l'Italia ha erogato aiuti ufficiali per 3,9 miliardi di dollari, il 3,6 per cento in meno in termini reali rispetto all'anno precedente. L'incidenza sul reddito nazionale lordo è passata dallo 0,2 allo 0,19 per cento, contro l'obiettivo di 0,33 per cento indicato per il 2006.

Secondo stime del DAC, l'Italia dovrebbe quasi triplicare il volume di aiuti in termini reali per rispettare l'obiettivo intermedio dello 0,51 per cento previsto per il 2010 (l'obiettivo finale è raggiungere lo 0,7 per cento nel 2015). Nell'ultimo decennio, il rapporto tra aiuti e PIL dell'Italia è risultato più basso della media dei paesi aderenti al DAC. Il peso degli aiuti canalizzati attraverso organismi multilaterali è salito al di sopra della media, riflettendo la contrazione di quelli erogati in via bilaterale. Questi ultimi risultano caratterizzati da una più elevata percentuale di aiuti condizionati all'acquisto di beni e servizi offerti dal donatore e da una maggiore incidenza di cancellazioni del debito.