

Andrea Comba
(a cura di)

NEOLIBERISMO INTERNAZIONALE
E *GLOBAL ECONOMIC GOVERNANCE*
Sviluppi istituzionali e nuovi strumenti

Seconda edizione



G. Giappichelli Editore – Torino

© Copyright 2013 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO
VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111 - FAX 011-81.25.100
<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 978-88-348-8894-0

Stampa (D): Stampatre s.r.l. - Torino

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLERedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail autorizzazioni@clearedi.org e sito web www.clearedi.org.

Indice

	<i>pag.</i>
<i>Principali abbreviazioni</i>	XIII
 Capitolo Primo Neoliberismo e globalizzazione dell'economia di <i>Andrea Comba</i> 	
1. Premessa: le diverse modalità di intervento degli Stati nei rapporti commerciali e monetari internazionali	1
2. Il sistema del liberismo classico: l'astensione per facilitare gli automatismi di mercato	3
2.1. I limiti all'intervento pubblico nell'economia	3
2.2. Il settore commerciale	5
2.3. Il settore monetario	5
2.4. Le norme internazionali liberalizzatrici: la clausola della nazione più favorita, il trattamento nazionale, la tutela degli investimenti stranieri	7
2.5. Analogia tra il sistema politico e il sistema commerciale-monetario internazionale	10
3. Il sistema del nazionalismo economico: l'intervento pubblico nell'economia, il controllo dei rapporti commerciali e monetari con l'estero, gli accordi discriminatori	11
3.1. L'espansione dell'intervento pubblico nell'economia	11
3.2. Il settore commerciale	12
3.3. Il settore monetario	13
3.4. Analogia tra il sistema politico e il sistema commerciale-monetario internazionale	14
3.5. Le norme internazionali discriminatorie: gli accordi di contingentamento, di <i>clearing</i> e di pagamento	15
4. Il sistema del neoliberismo garantito: la creazione di forme istituzionali per controllare gli interventi degli Stati	16
4.1. I caratteri originari dell'organizzazione giuridica del neoliberismo garantito	16
4.2. Il settore monetario	19

	<i>pag.</i>
4.3. Il settore commerciale	26
5. Il riemergere di tendenze protezionistiche e discriminatorie	32
6. La globalizzazione dell'economia e il diritto internazionale	33
7. I vari momenti storici della sovranità monetaria	36
8. La dimensione globale della recessione	37
Bibliografia	38

Capitolo Secondo
 Gli attori nel processo
 di globalizzazione dell'economia
 di *Ornella Porchia*

1. Considerazioni introduttive	41
2. Gli Stati: tra uguaglianza e specialità	43
2.1. Le categorie dei paesi in via di sviluppo e dei paesi meno avanzati	45
3. Le organizzazioni internazionali	48
3.1. Le organizzazioni a carattere universale	48
3.2. Le organizzazioni regionali	49
3.3. Alcune considerazioni sulle organizzazioni internazionali	51
4. Le pseudo organizzazioni (i c.d. Vertici)	53
5. Le organizzazioni internazionali non governative	54
6. Le imprese multinazionali	58
7. Brevi considerazioni conclusive	65
Bibliografia	66

Capitolo Terzo
 Fondo monetario internazionale
 e Banca mondiale
 di *Annamaria Viterbo*

1. La Conferenza di Bretton Woods	69
1.1. L'istituzione del Fondo monetario internazionale e l'originario sistema di Bretton Woods	70
1.2. L'istituzione della Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo e delle altre agenzie del Gruppo della Banca mondiale	74
2. La struttura istituzionale di FMI e Banca mondiale (BIRS e IDA)	77
2.1. La <i>membership</i> e il sistema delle quote	77
2.2. Gli organi	82

pag.

2.3. Le risorse	85
3. La politica di condizionalità del FMI e i finanziamenti da esso concessi	89
3.1. La condizionalità applicata dal FMI	89
3.2. I finanziamenti concessi dal FMI agli Stati membri	92
4. Altre competenze specificamente attribuite al FMI	102
4.1. Liberalizzazione dei regimi di cambio e potere di sorveglianza	102
4.2. Il regime di piena convertibilità monetaria: il divieto di imporre restrizioni sui pagamenti e sui cambi	106
5. I finanziamenti concessi dalla Banca mondiale e la condizionalità ad essi applicata	109
5.1. I finanziamenti concessi dalla Banca mondiale	109
5.2. La condizionalità (non solo democratica) applicata dalla Banca mondiale	114
6. Altre competenze specificamente attribuite alla Banca mondiale	115
6.1. La gestione di <i>trust funds</i>	115
6.2. Il coinvolgimento in progetti innovativi di finanziamento dello sviluppo	116
7. Iniziative congiunte di FMI e IDA	117
7.1. L'iniziativa <i>Heavily Indebted Poor Countries</i> (HIPC)	117
7.2. La <i>Multilateral Debt Relief Initiative</i> (MDRI)	120
8. L' <i>accountability</i> del FMI e della Banca mondiale	120
8.1. Meccanismi di <i>accountability</i> nel sistema del FMI	121
8.2. L' <i>Inspection Panel</i> della Banca mondiale	122
9. Brevi considerazioni conclusive	124
Bibliografia	129

Capitolo Quarto

Promozione e protezione degli investimenti esteri nel diritto internazionale

di Francesco Costamagna

1. Considerazioni introduttive	131
2. Evoluzione storica	132
3. Le fonti	134
3.1. Il diritto internazionale consuetudinario	134
3.2. Le fonti convenzionali: a) I trattati bilaterali	136
3.3. b) I trattati regionali e settoriali	137
3.4. La prassi arbitrale	139
4. Ambito applicativo	140
4.1. <i>Ratione materiae</i> : la definizione di investimento	140
4.2. <i>Ratione personarum</i> : la definizione di investitore straniero	143
5. L'ammissione degli investimenti esteri	145

	<i>pag.</i>
6. Il trattamento degli investimenti esteri	147
6.1. Il trattamento giusto ed equo	148
6.2. Lo standard della piena protezione e sicurezza	150
6.3. L'obbligo di rispettare gli impegni assunti con l'investitore: le c.d. <i>umbrella clauses</i>	151
6.4. Il trattamento nazionale	152
6.5. La clausola della nazione più favorita	154
7. La disciplina dell'espropriazione	155
8. I meccanismi per la soluzione delle controversie	160
8.1. La soluzione delle controversie interstatali	160
8.2. La soluzione delle controversie tra lo Stato e l'investitore: a) I mezzi diplomatici e il ricorso alle corti nazionali	161
8.3. b) L'arbitrato internazionale investitore-Stato	162
9. Sistemi di garanzia degli investimenti esteri	165
9.1. Sistemi di garanzia e rischio politico	165
9.2. Sistemi di garanzia di diritto internazionale: la MIGA	166
10. Brevi considerazioni conclusive	168
Bibliografia	170

Capitolo Quinto

L'accordo istitutivo dell'Organizzazione mondiale del commercio. Dal GATT 1947 al GATT 1994

di *Silvia Cantoni*

1. Premessa: dal GATT 1947 all'Organizzazione mondiale del commercio (OMC)	173
2. La struttura istituzionale dell'OMC	178
3. La regolamentazione degli scambi nell'Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio 1994 (GATT 1994)	182
3.1. I principi e gli obblighi sanciti per gli Stati	184
3.2. Le deroghe e le eccezioni	190
3.3. La rilevanza delle norme GATT negli ordinamenti interni	197
4. Il trattamento accordato ai paesi in via di sviluppo	199
4.1. Cenni al sistema di preferenze generalizzate	202
5. La compatibilità delle forme di integrazione economica regionale	206
5.1. L'attuazione dell'art. XXIV	207
6. La questione GATT/OMC-UE	210
7. L'assetto istituzionale alla prova del ciclo di negoziati di Doha	214
8. Brevi considerazioni conclusive	217
Bibliografia	219

Capitolo Sesto
 Gli accordi commerciali multilaterali e settoriali
 di *Claudio Mandrino-Egle Granziera*

1. Gli Accordi commerciali multilaterali nel sistema dell'Accordo generale	221
2. Accordi sugli ostacoli tecnici agli scambi e sulle misure sanitarie e fitosanitarie	222
2.1. Accordo sugli ostacoli tecnici agli scambi	222
2.2. Accordo sulle misure sanitarie e fitosanitarie	226
3. Accordo sulle sovvenzioni e sulle misure compensative	229
4. Accordo relativo all'applicazione dell'Art. VI dell'Accordo generale sulle tariffe doganali e il commercio (cd. Accordo <i>antidumping</i>)	232
4.1. La nozione di dumping illecito	233
4.2. L'imposizione di dazi antidumping	234
4.3. La procedura di adozione di un dazio antidumping	235
5. Il settore dei servizi: l'Accordo Generale sul commercio dei servizi (GATS)	236
5.1. Il negoziato dell' <i>Uruguay Round</i>	236
5.2. L'ambito di applicazione materiale	237
5.3. La modalità di fornitura del servizio	238
5.4. L'ambito di applicazione soggettivo	239
5.5. La specificità degli ostacoli allo scambio internazionale dei servizi	240
5.6. Il contesto normativo internazionale	241
5.7. La struttura dell'Accordo GATS	241
6. Accordo sull'agricoltura	247
7. Accordo sugli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio (TRIPs)	251
7.1. Le interazioni dei diritti di proprietà intellettuale nel commercio internazionale	251
7.2. Profili generali riguardanti l'Accordo TRIPs	252
7.3. La struttura dell'Accordo TRIPs	253
7.4. La tutela delle posizioni specifiche	255
8. Accordo relativo agli investimenti che incidono sugli scambi commerciali (TRIMs)	257
9. Brevi considerazioni conclusive	259
Bibliografia	260

Capitolo Settimo

La ricerca di una tutela effettiva dei valori
non commerciali nelle controversie dell'OMCdi *Alberto Oddenino*

1. Introduzione	263
2. Elementi e caratteri salienti del sistema di risoluzione delle controversie	265
2.1. La centralità dell'OMC: dalla frammentazione all'unitarietà	265
2.2. La netta scansione procedurale	268
2.3. La compresenza di elementi giuridici e diplomatici	271
2.4. La natura eminentemente interstatuale	275
3. Tutela di valori non commerciali e diritto dell'OMC	279
3.1. Le opzioni teoriche di ricostruzione del rapporto coi valori non commerciali	279
3.2. Il legame col tema della frammentazione del diritto internazionale	281
4. La giurisprudenza dell'Organo di risoluzione delle controversie	283
4.1. I principali valori oggetto di tutela	283
4.2. Debolezze, lacune e prospettive della risposta giurisprudenziale	290
5. Brevi considerazioni conclusive	295
Bibliografia	299

Capitolo Ottavo

La cooperazione tra le principali
organizzazioni internazionali economichedi *Michele Vellano*

1. Premessa	303
2. La Dichiarazione ministeriale allegata all'Accordo istitutivo dell'OMC	304
2.1. La sua portata	304
2.2. Il suo contenuto	305
2.3. Il suo significato	306
3. La cooperazione tra l'OMC e il FMI	306
3.1. L'Accordo di cooperazione del 1996	306
3.2. I casi portati davanti all'Organo di soluzione delle controversie dell'OMC	308
4. La cooperazione tra l'OMC e la Banca mondiale	310
5. La cooperazione tra il FMI e la Banca mondiale	310
6. Gli accordi di cooperazione conclusi con altre organizzazioni internazionali economiche	312
6.1. Una cooperazione diffusa ma non ancora sufficiente	312

	<i>pag.</i>
6.2. La cooperazione tra l'OMC e altre organizzazioni	313
6.3. La cooperazione tra il FMI e altre organizzazioni	316
6.4. La cooperazione tra la Banca mondiale e altre organizzazioni	317
7. Il controllo incrociato sulle politiche economiche nazionali	317
8. Brevi considerazioni conclusive	320
Bibliografia	322

Capitolo Terzo

Fondo monetario
internazionale e Banca mondiale

di Annamaria Viterbo

SOMMARIO: 1. La Conferenza di Bretton Woods. – 1.1. L'istituzione del Fondo monetario internazionale e l'originario sistema di Bretton Woods. – 1.2. L'istituzione della Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo e delle altre agenzie del Gruppo della Banca mondiale. – 2. La struttura istituzionale di FMI e Banca mondiale (BIRS e IDA). – 2.1. La *membership* e il sistema delle quote. – 2.2. Gli organi. – 2.3. Le risorse. – 3. La politica di condizionalità del FMI e i finanziamenti da esso concessi. – 3.1. La condizionalità applicata dal FMI. – 3.2. I finanziamenti concessi dal FMI agli Stati membri. – 4. Altre competenze specificamente attribuite al FMI. – 4.1. Liberalizzazione dei regimi di cambio e potere di sorveglianza. – 4.2. Il regime di piena convertibilità monetaria: il divieto di imporre restrizioni sui pagamenti e sui cambi. – 5. I finanziamenti concessi dalla Banca mondiale e la condizionalità ad essi applicata. – 5.1. I finanziamenti concessi dalla Banca mondiale. – 5.2. La condizionalità (non solo democratica) applicata dalla Banca mondiale. – 6. Altre competenze specificamente attribuite alla Banca mondiale. – 6.1. La gestione di *trust funds*. – 6.2. Il coinvolgimento in progetti innovativi di finanziamento dello sviluppo. – 7. Iniziative congiunte di FMI e IDA. – 7.1. L'iniziativa *Heavily Indebted Poor Countries* (HIPC). – 7.2. La *Multilateral Debt Relief Initiative* (MDRI). – 8. L'*accountability* del FMI e della Banca mondiale. – 8.1. Meccanismi di *accountability* nel sistema del FMI. – 8.2. L'*Inspection Panel* della Banca mondiale. – 9. Brevi considerazioni conclusive. – Bibliografia.

1. La Conferenza di Bretton Woods.

Dopo la fine della seconda guerra mondiale si sviluppò nella comunità internazionale una rinnovata volontà di pace e di cooperazione multilaterale. Gli Stati che avevano vissuto il terribile conflitto, memori dei guasti causati dalla grande depressione dei primi anni '30 e del successivo decennio segnato dal protezionismo in ambito commerciale e da svalutazioni competitive in ambito monetario, vollero porre le basi di un nuovo sistema di relazioni internazionali che assicurasse un ordinato sviluppo economico e finanziario ed il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

Questo nuovo sistema di relazioni internazionali avrebbe dovuto basarsi su di una rete di organizzazioni a partecipazione universale. Al centro del sistema vennero poste le Nazioni Unite e ad esse vennero collegate le prime istituzioni finanziarie internazionali: Fondo monetario internazionale (FMI) e Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (BIRS). L'Organizzazione internazionale del commercio avrebbe dovuto completare il quadro, ma in sua vece venne provvisoriamente firmato l'Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio (GATT) che rimase *a latere* del sistema¹.

Fu così che, in un diffuso spirito di pace e cooperazione multilaterale, il 1° luglio 1944 si riunì a Bretton Woods, New Hampshire, USA, l'*International Monetary Conference of the United and Associated Nations*, con l'ambizioso obiettivo di fondare le istituzioni che avrebbero disciplinato le relazioni monetarie, economiche e finanziarie internazionali².

I lavori della Conferenza di Bretton Woods furono organizzati intorno a tre commissioni: la prima avrebbe condotto i negoziati sul FMI, la seconda sulla BIRS e la terza avrebbe discusso degli ulteriori aspetti della cooperazione finanziaria internazionale.

Partecparono alla Conferenza i delegati delle 44 nazioni alleate uscite vincitrici dal conflitto (compresa l'Unione Sovietica) e uno Stato neutrale (l'Argentina).

1.1. L'istituzione del Fondo monetario internazionale e l'originario sistema di Bretton Woods.

Gli Stati maggiormente impegnati nella definizione della struttura del FMI furono Gran Bretagna e Stati Uniti, rispettivamente rappresentati da Lord John Maynard Keynes e Harry Dexter White. Pur partendo da posizioni tra di loro molto distanti, i due eminenti economisti seppero raggiungere una posizione comune. Nel documento presentato congiuntamente alla Conferenza di Bretton Woods (*Joint Statement by Experts on the Establishment of an International Monetary Fund of the United and Associated Nations*), Keynes e White espressero il loro accordo sul ripudio delle pratiche discriminatorie di manipolazione monetaria, sulla necessità di affrontare a livello internazionale le problematiche inerenti al cambio delle monete, sulla necessità di regolare i tassi di cambio in modo da renderli stabili e di adottare forme di garanzia contro le svalutazioni competitive delle monete³.

¹ Cfr. capitoli primo e quinto.

² Per un'analisi in prospettiva storica si vedano, tra gli altri, M.D. BORDO-B. EICHENGREEN, *A Retrospective on the Bretton Woods System*, Chicago, 1993; F. CESARANO, *Gli Accordi di Bretton Woods – La costruzione di un ordine monetario internazionale*, Bari, 2001; B. COHEN, *Bretton Woods System*, in *Routledge Encyclopedia of International Political Economy*, London, 2001; VAN A. DORMAEL, *Bretton Woods: Birth of a Monetary System*, London, 1978.

³ Cfr. *supra* capitolo primo.

I lavori della Conferenza si conclusero con l'istituzione di un'organizzazione internazionale con ampie competenze sul governo della moneta, una materia fino ad allora considerata elemento fondamentale della sovranità degli Stati e, in quanto tale, oggetto di dominio riservato.

Lo Statuto del Fondo monetario internazionale entrò in vigore il 27 dicembre 1945, con la ratifica di 29 dei 45 paesi che avevano partecipato ai negoziati e senza quella dell'Unione Sovietica; il 15 novembre 1947, il FMI divenne un istituto specializzato delle Nazioni Unite⁴.

L'art. I dello Statuto poneva tra gli obiettivi del Fondo quelli di promuovere la cooperazione monetaria internazionale e la crescita equilibrata del commercio internazionale, così da contribuire al raggiungimento e al mantenimento di elevati livelli di occupazione e di reddito e allo sviluppo delle risorse produttive all'interno degli Stati membri. Indispensabile a tali fini era la stabilizzazione delle relazioni monetarie internazionali, che il Fondo era chiamato a realizzare istituendo un *sistema di cambi fissi ma aggiustabili* tra le monete degli Stati membri. Il Fondo, inoltre, avrebbe esercitato funzioni di sorveglianza sulle politiche economiche e di cambio perseguite dai paesi membri ed avrebbe fornito aiuti finanziari a quelli di loro che avessero registrato squilibri temporanei nella bilancia dei pagamenti.

Gli Stati membri si impegnavano a consultare il Fondo ed a collaborare con esso e tra di loro in ambito monetario, a predisporre un sistema multilaterale di pagamenti, ad eliminare progressivamente le restrizioni valutarie e a non effettuare svalutazioni competitive⁵ delle loro monete.

L'art. IV dello Statuto delineava il funzionamento dell'istituendo sistema di cambi fissi ma aggiustabili. Ogni Stato membro era tenuto a concordare con il Fondo la parità di cambio (*par value*) della propria moneta nazionale rispetto all'oro o al dollaro statunitense. La banda di fluttuazione ammessa per le operazioni di cambio a pronti⁶, effettuate sul territorio di ogni Stato membro tra la

⁴ L'Italia è diventata membro del FMI nel 1947 (Legge 23 marzo 1947, n. 132). Sullo Statuto originario del Fondo monetario internazionale, si vedano tra i molti: H. AUFRICHT, *The International Monetary Fund*, in Académie de droit international de la Haye, *Recueil des Cours*, 1959, I, p. 7 ss.; D. CARREAU, *Souveraineté et coopération monétaire internationale*, Paris, 1970; D. CARREAU, *Le système monétaire international: aspects juridiques*, Paris, 1972; J.E.S. FAWCETT, *The International Monetary Fund and International Law*, in BYIL, 1964, p. 32 ss.; J.K. HORSEFIELD-M. GARRITSEN DE VRIES, *The International Monetary Fund 1966-1971: The System under Stress*, IMF, Washington, 1976; J.K. HORSEFIELD-M. GARRITSEN DE VRIES, *The International Monetary Fund 1945-1965: Twenty Years of International Monetary Cooperation*, IMF, Washington, 1969; P. SAVONA, *La sovranità monetaria*, Roma, 1974; M.R. SCHUSTER, *The Public International Law of Money*, Oxford, 1973; G. STAMMATI, *Il sistema monetario internazionale*, Torino, 1974; R. SOLOMON, *The International Monetary System, 1945-1981*, New York, 1982.

⁵ Per un'analisi in chiave contemporanea sul tema si rinvia a G. ADINOLFI, *Sovranità monetaria e diritto internazionale dell'economia: la politica di tasso di cambio cinese alla luce del diritto del FMI*, in G. SACERDOTI-A. LIGUSTRO (a cura di), *Problemi e tendenze del diritto internazionale dell'economia. Liber amicorum in onore di Paolo Picone*, Napoli, 2011, p. 191 ss.

⁶ Per "tasso di cambio a pronti" o "spot" si intende indicare il tasso di cambio che si applica

moneta nazionale e le monete di altri Stati aderenti al FMI, era del $\pm 1\%$.

La rigidità del sistema (dovuta alla ridotta ampiezza della banda di fluttuazione ammessa) era temperata dalla possibilità, accordata ad ogni Stato, di modificare la parità di cambio quando non fosse possibile riequilibrare altrimenti la bilancia dei pagamenti. Inoltre, qualora tale variazione della parità si fosse mantenuta nel limite del $\pm 10\%$ (tenuto conto delle modificazioni eventualmente già intervenute), non sarebbe stato necessario il consenso del Fondo. La procedura era regolata dall'art. IV, n. 5 dello Statuto.

La sostenibilità del sistema si basava quindi sul rispetto da parte degli Stati membri dell'obbligo di non ammettere sul proprio territorio operazioni di cambio che superassero il margine di oscillazione consentito del $\pm 1\%$ e sulla facoltà di variare la parità. Tuttavia, nei fatti spesso gli Stati membri non garantirono la stabilità della loro moneta, né fecero ricorso alla facoltà loro attribuita dallo Statuto di modificare la parità.

A ciò si accompagnò anche l'incapacità del Fondo di procedere ad una modifica uniforme della parità di cambio di tutte le monete degli Stati membri rispetto all'oro (procedendo ad un aumento o ad una diminuzione del suo prezzo). La decisione di procedere ad un aumento del prezzo dell'oro, e ad una parallela svalutazione del dollaro, avrebbe comportato una riduzione del deficit della bilancia dei pagamenti di molti Stati e avrebbe contribuito alla sostenibilità del sistema. Gli Stati Uniti, tuttavia, titolari di un potere di veto su una decisione in tal senso (nel 1969 il Primo emendamento allo Statuto aveva reso necessaria una votazione a maggioranza qualificata, richiedendo l'85% della totalità dei voti), vi si opposero strenuamente per tutelare il prestigio e la supremazia del dollaro.

Il sistema di Bretton Woods ruotava infatti intorno alla moneta degli Stati Uniti, il paese che maggiormente contribuiva al commercio internazionale e la cui economia era uscita praticamente indenne dal secondo conflitto mondiale. Il dollaro, oltre ad essere convertibile in oro, era strumento di liquidità internazionale ed era utilizzato dalle banche centrali come moneta di riserva e di intervento sui mercati al fine di assicurare il rispetto delle parità di cambio. Era quindi essenziale che il rapporto di cambio tra dollaro ed oro (fissato già nel 1934 da Franklin Delano Roosevelt a 35\$ per oncia d'oro) fosse stabile⁷ e che permanesse la fiducia nella capacità degli Stati Uniti di garantire la convertibilità.

Il sistema conteneva, tuttavia, una contraddizione irrisolvibile: nel dopoguerra, la ricostruzione e la crescita del commercio internazionale non sarebbero state possibili senza una continua immissione di liquidità in dollari; ciò avrebbe però deteriorato il rapporto tra riserve auree statunitensi e l'ammontare di dollari

nelle transazioni valutarie che comportano il pagamento e la consegna della valuta estera entro due giorni lavorativi dal giorno in cui la transazione è stata concordata.

⁷ Con il cd. pool dell'oro, istituito con gli accordi di Basilea del 1961 prima e con l'accordo sul cd. duplice mercato dell'oro del 1968 poi, le principali banche centrali si erano impegnate ad intervenire sui mercati per sostenere il prezzo del dollaro rispetto all'oro.

in circolazione, fino a minare la fiducia internazionale nella convertibilità del dollaro in oro.

Alla fine degli anni '60, la mancanza di disciplina da parte degli Stati membri del Fondo, la scelta americana di non svalutare il dollaro rispetto all'oro, l'ingente ammontare delle riserve monetarie in dollari accumulate dalle maggiori banche centrali straniere, il forte deficit della bilancia dei pagamenti americana e la guerra nel Vietnam resero evidente l'insostenibilità del sistema.

Il 15 agosto 1971, il Presidente americano Richard Nixon si vide costretto a dichiarare la sospensione temporanea della convertibilità del dollaro in oro o in altri strumenti di riserva (inconvertibilità poi divenuta permanente) e a lasciar fluttuare il valore del dollaro sui mercati.

A seguito della dichiarazione di Nixon, altri paesi lasciarono fluttuare liberamente le loro monete, in aperto contrasto con lo spirito e le norme dell'originario sistema di Bretton Woods.

Nel dicembre 1971, i paesi del Gruppo dei dieci si riunirono a Washington per tentare di governare la crisi e con gli accordi Smithsonian decisero la svalutazione del dollaro (da 35 a 38\$ l'oncia), la rivalutazione di alcune monete come marco tedesco e yen e l'ampliamento dei margini di oscillazione dei cambi dal $\pm 1\%$ al $\pm 2.25\%$. Tali indicazioni vennero poi recepite dal FMI in una decisione del Comitato esecutivo⁸.

Tuttavia, l'instabilità del sistema di Bretton Woods – aggravata sin dal 1973 dalla fluttuazione delle monete europee, dalla crisi petrolifera e da attacchi speculativi contro il dollaro – sfociò in una corsa all'oro, che alla fine del 1974 raggiunse il valore di 195\$ l'oncia, rendendo sempre più necessaria una riforma.

Nel gennaio 1976 il Comitato *ad interim* – appositamente istituito – sottopose al Consiglio dei governatori del Fondo una proposta di riforma basata sul nuovo consenso raggiunto tra Gran Bretagna e Stati Uniti sulla struttura del sistema monetario internazionale.

Il Secondo emendamento allo Statuto del FMI entrò in vigore il 1° aprile 1978, rendendo legittime le ormai diffuse fluttuazioni dei cambi (sul punto vedi anche *infra*, par. 4.1). Tramite una modifica radicale dell'art. IV, veniva sancito l'abbandono del sistema di cambi fissi ma aggiustabili e l'oro veniva (almeno formalmente) “de-monetizzato”⁹. Inoltre, venivano per la prima volta introdotti nello Statuto il riferimento all'obiettivo del mantenimento della stabilità finanziaria (e non solo monetaria) e il concetto di sistema monetario internazionale.

⁸ *Statement by the International Monetary Fund on Temporary Regime of Wide Margins and Central Rates*, decisione del Comitato esecutivo del 19 dicembre 1971, ripubblicata in A. LOWENFELD, *The International Monetary System*, New York, 1984, p. 152.

⁹ A partire dall'entrata in vigore del Secondo emendamento nessuno Stato membro del Fondo può legare il valore della propria moneta a quello dell'oro, neppure inserendolo come parziale denominatore in un “paniere”.

1.2. L'istituzione della Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo e delle altre agenzie del Gruppo della Banca mondiale.

A Bretton Woods, i negoziati sulla Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (BIRS), basati su di una proposta statunitense ed affidati alla seconda commissione di lavoro della Conferenza, furono offuscati da quelli sul FMI, considerati più importanti. Fu così che molte delle caratteristiche della Banca vennero definite facendo semplicemente riferimento a scelte già effettuate per il Fondo (vedi *infra*, par. 2, per quanto riguarda ad esempio la composizione degli organi, la sottoscrizione del capitale e il potere di voto)¹⁰.

Le due istituzioni di Bretton Woods avrebbero perseguito obiettivi tra loro complementari. L'istituzione da parte del FMI di un regime generalizzato di cambi fissi e il raggiungimento di una situazione di equilibrio delle bilance dei pagamenti degli Stati membri non sarebbero stati possibili senza l'intervento della BIRS a favore della ricostruzione post-bellica e dello sviluppo. Il Fondo avrebbe concesso prestiti ai paesi membri soltanto in caso di difficoltà congiunturali, mentre la BIRS avrebbe garantito flussi di capitale a lungo termine, incentivando gli investimenti privati esteri ed erogando prestiti per progetti. Il FMI avrebbe garantito la stabilità monetaria a livello internazionale e la BIRS avrebbe svolto un ruolo di redistribuzione delle risorse.

Al fine di garantire la stabilità a livello internazionale e soddisfare le richieste dei delegati dei paesi in via di sviluppo sudamericani, alla BIRS venne infatti attribuito il compito di promuovere lo sviluppo dei paesi più poveri (art. I dello Statuto). Nelle intenzioni dei padri fondatori, all'attività di ricostruzione della BIRS si sarebbe quindi accompagnata quella di finanziamento dello sviluppo; quest'ultima, tuttavia, divenne ben presto preponderante.

A differenza del FMI, la BIRS avrebbe finanziato il proprio *budget* collocando titoli e obbligazioni sui mercati finanziari. In questo modo essa avrebbe canalizzato il capitale privato raccolto sul mercato prestandolo per la realizzazione di progetti di sviluppo negli Stati membri.

Il trattato istitutivo della BIRS entrò in vigore il 31 dicembre 1945. Nel 1947 venne erogato il primo prestito (a favore della Francia, per 250 milioni di dollari) ed effettuata la prima emissione di *bonds* (per 250 milioni di dollari sul mercato americano); il 15 settembre dello stesso anno la BIRS divenne un istituto specializzato delle Nazioni Unite.

Inizialmente, la BIRS fornì il proprio aiuto a favore di alcuni paesi europei (in particolare, per finanziare le importazioni di Francia, Olanda, Danimarca,

¹⁰ Si vedano A. BROCHES, *International Legal Aspects of the Operations of the World Bank*, in *Académie de droit international de la Haye*, Recueil des Cours, 1959; A. CAIRNCROSS, *The International Bank for Reconstruction and Development*, Princeton, 1959; G.R. DELAUME, *La Banque Mondiale et la mise en oeuvre du droit international économique*, in AA.VV., *Les Nations Unies et le droit international économique*, Paris, 1986, p. 311 ss.; C. RHYNE, *The International Functions and Law-making Activities of the IBRD*, Washington D.C., 1976.

Lussemburgo), dove aprì i primi *field offices* incaricati della supervisione delle operazioni. Tuttavia, con l'attuazione del Piano Marshall e il nuovo diffondersi del prestito bilaterale, il suo ruolo nell'aiuto alla ricostruzione dell'Europa si ridusse notevolmente. Infatti, l'entità della liquidità internazionale indispensabile per le transazioni relative alle importazioni necessarie alla ricostruzione dell'Europa era stata sottovalutata: di fatto, solo gli Stati Uniti erano in grado di offrirle e preferivano farlo autonomamente e bilateralmente, specie nell'aggravarsi della Guerra Fredda. Fu così che già nel 1948 la BIRS erogò il primo prestito per lo sviluppo dei PVS (destinato all'acquisto di macchinari agricoli ed alla realizzazione di impianti idroelettrici e per l'irrigazione in Cile), lasciando agli Stati Uniti la funzione di finanziare la ricostruzione post-bellica in Europa.

La BIRS venne presto affiancata da altre istituzioni, con le quali oggi forma il Gruppo della Banca mondiale.

La prima fra queste fu l'*International Finance Corporation* (IFC – Società finanziaria internazionale), il cui Statuto firmato il 15 aprile 1955, entrò in vigore il 20 luglio 1956¹¹. La proposta di creare un organismo a sé stante il cui unico mandato fosse quello di stimolare gli investimenti esteri e di fornire capitali al settore privato nei PVS era stata già discussa a Bretton Woods. Nel 1951 l'idea venne rilanciata dall'ECOSOC che richiese alla BIRS uno studio (pubblicato il 29 aprile 1952) sul contributo che una siffatta agenzia avrebbe potuto apportare allo sviluppo economico dei PVS. Piuttosto che ampliare il mandato della BIRS, si ritenne però più opportuno creare un nuovo organismo, indipendente dal punto di vista finanziario, ma a questa strettamente collegato.

A completamento della missione della BIRS che emanava prestiti essenzialmente a governi (e a privati solo qualora fossero garantiti dallo Stato di destinazione), l'IFC avrebbe concesso prestiti direttamente a imprese, eventualmente anche a partecipazione statale, situate nei PVS purché agissero con obiettivi di profitto. L'IFC iniziò poi a finanziare anche enti locali e *subnational entities* senza richiedere garanzie allo Stato di appartenenza.

L'IFC finanzia investimenti volti a trarre profitto commerciale da tecnologie “pulite”, da uno sfruttamento sostenibile dell'energia o dalla tutela dell'ambiente e della biodiversità, per la sicurezza alimentare, nei settori dell'educazione e della salute, ma anche per stimolare esportazioni o finanziare certe importazioni e per la ristrutturazione o l'espansione di un'impresa (*A-loans*). L'IFC partecipa inoltre, in qualità di capofila, all'erogazione di prestiti sindacati (*B-loans*) grazie ai quali mobilita risorse provenienti dal settore privato (consorzi di banche commerciali ed altre istituzioni) per finanziare progetti o imprese che altrimenti non avrebbero accesso al mercato dei capitali.

L'IFC può anche acquistare partecipazioni societarie nelle imprese (non più del

¹¹ Si vedano tra gli altri G. HOWARD, *The Operations and International Law-making Activities of the IFC*, Washington, 1977; G. SCHIAVONE, *Società Finanziaria Internazionale*, in *Enc. giur.*, 1993, vol. XXIX.

20%), impegnandosi a non intervenire nell'amministrazione, ma assumendo parte del rischio imprenditoriale e riservandosi poteri di controllo sul bilancio. Al fine di selezionare i suoi investimenti, l'IFC ne valuta caso per caso il potenziale rendimento, i benefici che ne possono derivare all'economia locale e verifica che l'impresa rispetti determinati standard sociali e ambientali, di *corporate governance* e di pari opportunità.

Il prestito, che in genere non supera mai il 25% del costo preventivato del progetto, ha una durata di 7-12 anni, può essere denominato in valuta internazionale o locale e prevede il pagamento di commissioni e di tassi di interesse equivalenti a quelli di mercato. Esso è quindi remunerativo per l'IFC, che raccoglie le proprie risorse anche sui mercati finanziari. L'intervento dell'IFC garantisce, peraltro, la bontà dell'investimento e può divenire catalizzatore di altri prestiti.

Infine, occorre rilevare come in molti paesi, a seguito della crisi finanziaria globale scoppiata nel 2008, il credito alle imprese erogato da banche e istituti finanziari si sia notevolmente ridotto e come, in questo mutato contesto economico, il ruolo dell'IFC sia divenuto particolarmente rilevante.

Alla riunione annuale della BIRS del 1958 venne inoltre discussa l'istituzione di un organismo con il mandato di promuovere lo sviluppo e la crescita dei paesi più arretrati, concedendo prestiti a condizioni particolarmente vantaggiose, così da aumentare gli standard di vita della popolazione e ridurre il livello di povertà. L'*International Development Association* (IDA – Associazione internazionale per lo sviluppo) ricevette forte supporto da Nehru, Primo Ministro dell'India, dal Presidente della BIRS Eugene Black e dagli Stati Uniti, all'epoca presieduti da Eisenhower¹². L'Accordo istitutivo venne aperto alle sottoscrizioni il 1° febbraio 1960 ed entrò in vigore il 24 settembre dello stesso anno. L'IDA, per quanto strettamente legata alla BIRS, è un'entità autonoma, dotata di propri organi e di un proprio budget (sull'IDA vedi *infra*, parr. 2 e 5).

Nel 1966 venne istituito l'*International Centre for Settlement of Investment Disputes* (ICSID – Centro internazionale per la risoluzione delle controversie relative agli investimenti)¹³ ed infine, nel 1988, venne creata la *Multilateral Investment Guarantee Agency* (MIGA – Agenzia multilaterale per la garanzia degli investimenti) (su ICSID e MIGA cfr. *infra* capitolo quarto).

BIRS e IDA sono le due organizzazioni cui si fa riferimento con la definizione "Banca mondiale". L'azione di quest'ultima e delle sue altre affiliate IFC, ICSID e MIGA (tutte insieme costituiscono il Gruppo della Banca mondiale) è collegialmente dedicata a promuovere lo sviluppo dei PVS non solo tramite il finanziamento, ma anche tramite il sostegno all'iniziativa privata e la risoluzione delle controversie tra investitore e Stato ospitante. Operando una redistribuzione internazionale delle risorse, il Gruppo persegue lo sviluppo della comunità

¹² Si vedano, tra gli altri, S. MARCHISIO, *Associazione Internazionale di Sviluppo*, in *Enc. giur.*, 1988, vol. III; J. WEAVER, *The IDA, a New Approach to Foreign Aid*, New York, 1965.

¹³ Vedasi A.R. PARRA, *The History of ICSID*, Oxford, 2012.

internazionale in tutte le sue sfaccettature: gli aspetti umani, sociali, ambientali, sanitari ed economici dello sviluppo sono infatti considerati tra loro inscindibili ed interdipendenti.

2. La struttura istituzionale di FMI e Banca mondiale (BIRS e IDA).

2.1. La *membership* e il sistema delle quote.

i) La membership. L'art. II degli Statuti di FMI, BIRS e IDA riserva la *membership* agli Stati e non prevede la possibilità di ammettere organizzazioni internazionali, neppure regionali, o unioni monetarie¹⁴. Queste istituzioni finanziarie internazionali (IFI) si caratterizzano quindi per il mancato riconoscimento del fenomeno del regionalismo e per l'assenza di una struttura organizzativa multi-livello. Per questo aspetto si distinguono in particolare dall'OMC¹⁵.

La partecipazione nella BIRS e nell'IDA può, inoltre, essere definita di natura derivata: possono, infatti, acquisire la *membership* nella BIRS solo gli Stati già membri del Fondo e quella nell'IDA solo gli Stati già membri della BIRS. Attualmente gli Stati facenti parte di FMI e BIRS sono 188, mentre sono 172 quelli facenti parte dell'IDA.

Gli ultimi due Paesi a divenire membri del FMI e del gruppo della Banca (tutte le agenzie) sono stati, nel luglio 2009, il Kosovo (nonostante non fosse ancora stato ammesso alle NU e ancora pendente il parere consultivo della Corte internazionale di giustizia sulla legittimità della secessione dalla Serbia) e, nell'aprile 2012, il Sudan del Sud (avendo esso acquisito l'indipendenza dal Sudan).

Come si vedrà, la struttura istituzionale di FMI e Banca mondiale evidenzia una preponderanza dei paesi industrializzati rispetto ai PVS, che, pur essendo i maggiori destinatari delle attività delle IFI, hanno assai poco peso nel processo decisionale¹⁶.

Recentemente sono state presentate diverse proposte di riforma del sistema

¹⁴ Oggi, tuttavia, sembra in atto un processo che potrebbe portare ad un formale riconoscimento delle forme di regionalismo monetario all'interno del sistema del FMI. Tale tendenza si può evincere dalla progressiva formalizzazione della prassi di "completare" la sorveglianza condotta sugli Stati membri *ex art. IV* con la sorveglianza effettuata a livello regionale, tramite la consultazione delle istituzioni comuni delle unioni monetarie (sul tema della sorveglianza vedi *infra*, par. 4.1). Sul punto S. CAFARO, *Il governo delle organizzazioni di Bretton Woods*, Torino, 2012, p. 143 ss.

¹⁵ Sul regionalismo nell'OMC cfr. *infra* capitolo quinto.

¹⁶ Sul tema A. BUIRA, *The Governance of the IMF in a Global Economy*, in A. BUIRA (ed.), *Challenges to the World Bank and IMF: Developing Country Perspectives*, London, 2003; A. BUIRA, *The Bretton Woods Institutions: Governance without Legitimacy?*, in A. BUIRA (ed.), *Reforming the Governance of the IMF and World Bank*, London, 2005, p. 7 ss.; N. WOODS, *Making the IMF and the World Bank more Accountable*, in *Int'l Affairs*, vol. 77, n. 1, 2001, pp. 83-100; Joint IMF-World Bank Development Committee, *Options Paper on Voice and Representation*, 6 aprile 2007.

di *governance* delle IFI, i cui elementi comuni saranno sintetizzati nel corso della trattazione.¹⁷

ii) Il sistema delle quote nelle IFI. Al momento dell'adesione alle diverse IFI, ad ogni Stato membro viene assegnata una quota del capitale sociale calcolata in base al suo peso economico nella comunità internazionale. L'importanza della quota di partecipazione deriva soprattutto dal fatto che essa costituisce il parametro per la ponderazione dei voti attribuiti a ciascuno Stato membro negli organi istituzionali delle IFI. Più un paese è ricco, maggiore sarà la sua quota di partecipazione nelle IFI e il suo potere decisionale.

Il calcolo della "quota paese" avviene attraverso l'applicazione di una formula matematica che pondera tra loro diverse variabili economiche (tra cui il reddito nazionale).

Nell'ambito del FMI, la formula individuata a Bretton Woods¹⁸ è stata modificata nel corso degli anni soltanto marginalmente. Tuttavia, con l'evoluzione dell'economia mondiale, le quote paese attribuite applicando tale formula sono risultate non rappresentare più il peso relativo di alcuni Stati nell'economia globale. In seno al FMI, prima delle riforme del 2008 e del 2010 (su cui vedi *infra*), i Paesi emergenti sono stati per lungo tempo sottorappresentati: lo dimostra il fatto che le quote assegnate a Brasile ed India erano inferiori a quella del Belgio.

Soltanto nel 2008, a seguito di intensi dibattiti, è stata adottata una nuova formula per calcolare le quote paese nel FMI. La decisione è entrata in vigore nel 2011. I fattori economici attualmente presi in considerazione per il calcolo della quota sono: il PIL (espresso per il 60% in valore di mercato e per il 40% a parità di potere d'acquisto), l'apertura del Paese verso l'estero, la variabilità delle esportazioni e dei flussi netti di capitale, le riserve ufficiali.

Tale decisione è stata accompagnata dall'avvio di una profonda riforma del sistema di *governance* del FMI volta ad affrontare la questione dei Paesi sottorappresentati e sovrarappresentati.

¹⁷ Si rinvia a M. CAMDESSUS *et al.*, *Reform of the International Monetary System: A Cooperative Approach for the 21st Century*, febbraio 2011; T. MANUEL *et al.*, *Final Report*, Committee on IMF Governance Reform, 24 marzo 2009; STIGLITZ, J.E. *et al.*, *Report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System*, 21 settembre 2009; ZEDILLO E. *et al.*, *Repowering the World Bank for the 21st Century*, High Level Commission on the Modernization of World Bank Group Governance, ottobre 2009.

¹⁸ L'autore della formula, l'economista Raymond Mikesell, braccio destro di Harry Dexter White alla Conferenza di Bretton Woods del 1944, aveva riconosciuto come la definizione della formula fosse derivata da un processo più politico che scientifico. La formula era stata appositamente costruita per ottenere che i pesi relativi attribuiti ai 4 paesi alleati vincitori della Seconda guerra mondiale fossero quelli auspicati dal Tesoro americano, di fatto applicando un procedimento di "reverse engineering": agli USA sarebbe stata attribuita la quota maggiore, alla Gran Bretagna circa la metà della quota statunitense, all'URSS una quota di poco inferiore a quella USA e alla Cina una quota di poco inferiore a quella dell'Unione Sovietica (R.F. MIKESELL, *The Bretton Woods Debates: A Memoir*, in *Essays in International Finance* n. 192, Princeton, 1994, pp. 35-36).

Occorre evidenziare come gli Stati membri non siano, infatti, liberi di decidere autonomamente l'ammontare delle loro quote, né possano unilateralmente aumentare la loro contribuzione alle IFI nel corso del tempo.

Essi possono però chiedere che la quota loro assegnata sia aggiornata. Ciò può accadere nel corso di una "revisione generale" delle quote o attraverso una "revisione *ad hoc*". In entrambi i casi, ciascuno Stato membro deve dare il proprio consenso affinché la decisione produca effetti giuridici.

Attraverso la revisione generale (effettuata ogni 5 anni), le IFI valutano l'adeguatezza complessiva del proprio capitale sociale rispetto alla necessità di finanziare le attività statutarie (in particolare quella di erogazione prestiti). In tale occasione il Consiglio dei governatori può decidere un incremento delle quote da ripartirsi proporzionalmente tra tutti i membri.

La revisione *ad hoc* delle quote di alcuni paesi può essere decisa in qualsiasi momento. Tale strumento è utilizzato per adeguare la partecipazione di Paesi con un'economia emergente attraverso il riallineamento delle diverse quote paese.

Un primo riallineamento nella ripartizione delle quote è stato operato nel 2006, alla riunione annuale di Singapore, attraverso la revisione *ad hoc* delle quote dei Paesi membri allora considerati maggiormente sottorappresentati¹⁹ (Cina, Corea, Messico e Turchia). Nel 2008, il Consiglio dei governatori del FMI ha approvato l'emendamento su "*Voice and Participation*", entrato in vigore nel marzo 2011, con cui sono state aumentate le quote di 54 Paesi emergenti e PVS sottorappresentati. Inoltre, tramite l'incremento dei cd. voti di base (su cui vedi *infra*) si è cercato di proteggere la posizione dei paesi meno avanzati, il cui potere di voto rischiava di subire un'erosione eccessiva. Nel 2010, il Consiglio dei Governatori ha deliberato un pacchetto di riforme (la cd. "*Quota and Governance Reform*") con cui le quote sono state raddoppiate e contestualmente ribilanciate tra loro, nuovamente a favore di PVS ed economie emergenti (in particolare dei cd. BRICs: Brasile, Russia, India e Cina). Ciò è avvenuto anche grazie al ridimensionamento delle quote dei Paesi sovrarappresentati (Stati europei e produttori di petrolio).

Nell'ambito della Banca Mondiale, l'indicazione che si trae dalla lettura dei documenti recentemente pubblicati è quella di una tendenza alla differenziazione nella struttura di *governance* non solo della BIRS rispetto al FMI, ma anche tra le diverse agenzie facenti parte del Gruppo della Banca Mondiale.²⁰

In tutte le agenzie si dovrebbe assistere ad un incremento del potere di voto

¹⁹ IMF Resolution n. 61-5, *Quota and Voice Reform in the International Monetary Fund*.

²⁰ Si fa riferimento ai seguenti documenti pubblicati dal COMITATO MINISTERIALE CONGIUNTO FMI-BM (o DEVELOPMENT COMMITTEE), "World Bank Group Voice Reform: Enhancing Voice and Participation of Developing and Transition Countries in 2010 and Beyond", 25 aprile 2010, DC2010-0006/1; DEVELOPMENT COMMITTEE, "Synthesis Paper: New World, New World Bank Group", 25 aprile 2010, DC2010-0002/1. Si veda anche The High Level Commission on the Modernization of World Bank Group Governance, "Empowering the World Bank for the 21st Century (cd. Zedillo Report)", ottobre 2009.

dei PVS e delle economie in transizione (*developing and transition countries – DTCs*) con l'obiettivo di raggiungere nel lungo termine una situazione in cui il potere di voto sia equamente diviso tra paesi industrializzati e PVS.

Per quanto riguarda in particolare la BIRS, si propone l'adozione di una formula diversa da quella utilizzata dal FMI per il calcolo delle quote paese e tradizionalmente utilizzata anche dalla Banca. Pur non essendo mai stata adottata dalla BIRS una propria formula, negli anni si è assistito ad una crescente diversificazione nella composizione dell'azionariato rispetto al FMI (si tratta di aggiustamenti effettuati per tenere conto del contributo fornito da singoli Stati membri alle attività del Gruppo della Banca Mondiale).

I diversi obiettivi delle due istituzioni di Bretton Woods hanno, infatti, portato molti commentatori a ritenere opportuno lo sviluppo di una formula indipendente per BIRS e IDA che tenga conto dei seguenti parametri: 1) peso economico di ogni Stato membro, 2) suo contributo finanziario alla missione del Gruppo della Banca Mondiale e donazioni effettuate all'IDA, 3) suo contributo allo sviluppo²¹.

Gli Stati membri hanno l'obbligo di versare alle IFI almeno una parte della propria quota di partecipazione al capitale sociale. Tali risorse servono a finanziare le attività delle rispettive organizzazioni (vedi *infra*, par. 2.3).

Per quanto riguarda il FMI, il 25% della quota paese deve essere versata in valuta internazionale (dollari, euro, sterline, yen, o in diritti speciali di prelievo, su cui vedi *infra*, par. 3.2), mentre il restante 75% può essere versato in moneta nazionale.

Per la BIRS, il 2% deve essere versato immediatamente in dollari o in oro; il 18% deve essere versato in valuta nazionale qualora la Banca ne abbia necessità per le proprie operazioni; ed il restante 80% deve essere versato da tutti gli Stati membri solo su richiesta dell'organizzazione, quando necessario a soddisfare creditori o a rispettare obblighi di garanzia (si tratta delle cd. *calls for subscribed capital*, BIRS art. II, n. 5.2; le *capital calls* sono rivolte a tutti gli Stati membri indiscriminatamente).

Nell'IDA, il 10% della quota deve essere versato in oro o in valuta internazionale, mentre per il restante 90% viene fatta una distinzione tra Stati industrializzati e PVS (come da elenco allegato allo Statuto IDA): i primi dovranno versarlo in oro o valuta internazionale, mentre i secondi potranno farlo in valuta nazionale o in titoli.

Ogni IFI applica un proprio metodo per calcolare il potere di voto attribuito a ciascuno Stato membro. Nel FMI, ogni Stato ha a disposizione un voto per ogni frazione della quota equivalente a 100'000 diritti speciali di prelievo²² e circa 750 voti di base (prima della riforma decisa nel 2008 ed entrata in vigore nel 2011, i voti di base erano 250)²³. Nella BIRS, ad ogni Stato sono attribuiti un

²¹ Si veda DEVELOPMENT COMMITTEE, "World Bank Group Voice Reform: Enhancing Voice and Participation of Developing and Transition Countries in 2010 and Beyond", cit.

²² In questo caso i diritti speciali di prelievo sono utilizzati come unità di conto.

²³ L'aumento dei voti di base ha richiesto l'emendamento dell'art. XII.5 dello Statuto, che co-

certo numero di voti di base²⁴ più un voto aggiuntivo per ogni azione sottoscritta, mentre nell'IDA i *basic votes* sono 500 e ad essi si aggiunge un voto per ogni frazione di quota equivalente a 5'000\$.

I voti di base vengono assegnati ad ogni Stato membro indipendentemente dal valore della sua quota, in applicazione del principio dell'uguaglianza degli Stati. Tale *escamotage* era stato individuato a Bretton Woods come soluzione di compromesso ed alternativa alla scelta secca tra ponderazione dei voti e attribuzione di un voto ad ogni Stato in applicazione del principio dell'uguaglianza degli Stati. L'assegnazione di *basic votes* avrebbe consentito a tutti gli Stati membri, anche a quelli che avessero sottoscritto una quota minima del capitale, di avere un certo *decision-making power*. Peraltro, con il progressivo aumento del capitale sociale e del numero degli Stati membri nelle IFI (il capitale del FMI è oggi circa 40 volte quello originario ed i suoi membri sono cresciuti da 29 a 188), il rapporto tra voti di base e voti totali si è notevolmente ridotto fino a perdere praticamente di significato: mentre negli anni '50, i 250 voti di base equivalevano, nel Fondo, a circa il 12% dei voti totali, nel 2007 essi ne rappresentavano soltanto lo 0,4%. L'emendamento recentemente adottato è perciò significativo e va nella direzione di soddisfare le richieste dei PVS di avere riconosciuta maggior voce negli organi del FMI e delle altre IFI.

Nel sistema del FMI, la quota di partecipazione rappresenta anche il parametro in base al quale è calcolato l'ammontare massimo del prestito che uno Stato membro può ricevere dal Fondo. Nel 2009, poco dopo lo scoppio della crisi economica e finanziaria globale, i parametri sono stati modificati per rendere più efficace l'intervento del Fondo: attualmente uno Stato membro può ricevere assistenza finanziaria nel limite massimo del 600% della sua quota, senza tuttavia poter ricevere più del 200% della sua quota per anno. Solo in circostanze eccezionali tali limiti possono essere superati, ma nella prassi ciò avviene spesso²⁵.

Infatti, il prestito erogato nei limiti prestabiliti può essere insufficiente a far fronte a gravi situazioni di crisi quando è già il valore della quota ad essere basso. Si crea quindi il paradosso per cui i paesi industrializzati, che hanno meno bisogno di attingere alle risorse del Fondo²⁶, sono quelli che possono poten-

me modificato recita: "The basic votes of each member shall be the number of votes that results from the equal distribution among all the members of 5.502 percent of the aggregate sum of the total voting power of all the members" (attualmente 750 voti per Stato membro).

²⁴ A seguito di un emendamento entrato in vigore nel 2012, in seno alla BIRS i voti di base sono passati da 250 per ogni Stato ad un numero equivalente al 5,55% dei voti totali diviso per il numero degli Stati membri. Contestualmente sono state aumentate le quote di 16 PVS ed economie in transizione.

²⁵ Nel sistema della Banca Mondiale l'ammontare del prestito non è condizionato dalla dimensione della quota paese.

²⁶ Gli ultimi prestiti concessi dal FMI a paesi industrializzati prima della crisi economica globale del 2008-2013 risalgono alla fine degli anni '70: a Italia e Gran Bretagna nel 1977 ed alla Spagna nel 1978.

zialmente ottenere i maggiori finanziamenti e che decidono delle condizioni a cui saranno concessi i prestiti ai PVS.

iii) La procedura di emendamento. Una proposta di emendamento dello Statuto di FMI e BIRS può essere presentata al Consiglio dei governatori da uno Stato membro, dal Comitato esecutivo o da un governatore. Qualora il Consiglio dei governatori approvi l'emendamento proposto, esso sarà trasmesso a tutti gli Stati membri. L'emendamento entrerà in vigore soltanto dopo essere stato ratificato dai 3/5 degli Stati membri che rappresentino anche l'85% dei voti complessivi.

Nel corso degli anni sono stati adottati i seguenti emendamenti allo Statuto del FMI (le date tra parentesi indicano la loro rispettiva entrata in vigore). Il Primo emendamento (1969) ha introdotto i Diritti Speciali di Prelievo (su cui vedi *infra*) e ha fissato in due ponderazioni (70% e 85%) le maggioranze qualificate. Il Secondo emendamento (1978) si è reso necessario a seguito del venir meno del sistema di *par values*. Il Terzo emendamento (1992) ha introdotto nuove norme relative alla sospensione di uno Stato membro dal diritto di voto. Il Quarto emendamento (2009) riguarda l'emissione *ad hoc* di Diritti Speciali di Prelievo. Il Quinto emendamento (2011) ha ampliato la capacità del FMI di effettuare investimenti sui mercati. Il Sesto emendamento (2011) ha aumentato il numero dei voti di base. Il Settimo emendamento (non ancora in vigore) stabilisce che il Comitato esecutivo sarà composto soltanto da direttori eletti (vedi *infra*).

2.2. Gli organi.

FMI, BIRS e IDA hanno la medesima struttura istituzionale tripartita in: Consiglio dei governatori, l'organo plenario con competenza generale; Comitato esecutivo, l'organo a composizione ristretta con funzioni direttive; e Direttore generale/Presidente, incaricato degli affari correnti e delle relazioni esterne dell'organizzazione (vedasi FMI art. XII, BIRS art. V, IDA art. VI).

i) Il Consiglio dei governatori. Nelle tre IFI, il Consiglio dei governatori (*Board of Governors*) si compone di un governatore e di un supplente per ciascuno Stato membro, nominati secondo le procedure definite negli ordinamenti nazionali, con un mandato di 5 anni (in genere si tratta del Ministro dell'economia o delle finanze o del governatore della banca centrale o di altra autorità monetaria; nella Banca, più raramente, un Ministro dello sviluppo). Il Consiglio si riunisce generalmente una volta l'anno ed il suo Presidente è scelto fra tutti i governatori.

Ogni governatore dispone del numero di voti attribuiti allo Stato che lo ha nominato ed è portavoce dei suoi interessi²⁷. Nel FMI, il *quorum* è raggiunto

²⁷ Gli Stati membri possono dunque dare esplicite indicazioni di voto, talvolta addirittura con

quando sono presenti governatori che rappresentino i 2/3 dei voti complessivi e le deliberazioni possono essere prese a maggioranza semplice o qualificata (del 70% o dell'85% dei voti complessivi). Quando è richiesta la maggioranza qualificata dell'85% dei voti complessivi, gli Stati Uniti, che detengono un potere di voto pari al 16.75%, possono di fatto esercitare un diritto di veto. Nella BIRS e nell'IDA, le decisioni vengono adottate a maggioranza dei governatori che detengano almeno i 2/3 dei voti totali. Nella prassi, si tende ad evitare il ricorso a votazioni formali e si preferisce assumere le decisioni per *consensus*.

Il Consiglio dei governatori è l'istituzione che detiene tutti i poteri non delegati o direttamente attribuiti ad altri organi. Esso può delegare talune funzioni al Comitato esecutivo, ma non quelle direttamente conferite dallo Statuto allo stesso Consiglio dei governatori. Tra le competenze esclusive del Consiglio dei governatori rientrano, tra le altre, l'ammissione di nuovi membri, la definizione delle quote paese, l'aumento o la diminuzione del capitale sociale, l'adozione di emendamenti.

ii) Il Comitato esecutivo. Il Comitato esecutivo (Consiglio di amministrazione o *Executive Board*) è l'organo a composizione ristretta che dirige quotidianamente le attività dell'organizzazione ed esercita i poteri che gli possono essere delegati dal Consiglio dei governatori. Esso siede in sessione permanente ed è chiamato, tra l'altro, a dare la propria approvazione su ogni decisione relativa alla concessione di prestiti.

Il Comitato esecutivo del FMI è composto da 24 direttori. A partire dal novembre 2010, quello di BIRS, IDA e IFC²⁸, è composto da 25 direttori²⁹. Di questi, 5 sono nominati di diritto dagli Stati che detengono le quote più elevate (attualmente Stati Uniti, Giappone, Germania, Francia e Inghilterra)³⁰, mentre i restanti sono eletti da gruppi di paesi detti *constituencies*. I direttori hanno un mandato di 2 anni. Le sedute del Consiglio sono riservate e le minute vengono rese pubbliche solo dopo 10 anni.

Non vi sono criteri che presiedono alla formazione di una *constituency*. Tali gruppi non rappresentano quindi né una specifica area geografica, né paesi aventi un

legge (cfr. S. CAFARO, *La Banca Mondiale*, in L.S. ROSSI (a cura di), *Le organizzazioni internazionali come strumenti di governo multilaterale*, Milano, 2006, p. 268).

²⁸ BIRS e IDA (e IFC) hanno ciascuna un proprio Comitato esecutivo. Tuttavia, i direttori esecutivi che siedono nei diversi Comitati sono di norma gli stessi: essi svolgono la loro funzione per tutte le agenzie. Le uniche differenze sono date dal fatto che non tutti gli Stati membri della BIRS lo sono anche di IDA e IFC.

²⁹ Decisione adottata dal Consiglio dei governatori con una maggioranza dell'80% dei voti complessivi e volta a permettere l'elezione di un direttore che rappresenti gli Stati dell'Africa subsahariana.

³⁰ Nei primi anni di funzionamento delle organizzazioni di Bretton Woods i 5 direttori esecutivi nominati provenivano da Stati Uniti, Inghilterra, Cina, India e Francia.

grado tra loro omogeneo di sviluppo economico (ad esempio, paesi di nuova industrializzazione o paesi senza accesso al mare). Così, l'Italia fa parte del gruppo formato da Albania, Grecia, Malta, Portogallo e San Marino. Per la loro importanza geopolitica, alcuni Stati (Arabia Saudita, Cina e Russia) si sono arrogati il diritto di sedere da soli in una *mono-constituency* e dunque di eleggere ciascuno il proprio direttore esecutivo.

Ogni direttore esecutivo *nominato* dispone di un numero di voti eguale a quello dello Stato che lo ha nominato.

Ogni direttore esecutivo *eletto* esprime, in blocco, un numero di voti pari alla somma dei voti degli Stati che formano la *constituency* che lo ha eletto e non può esprimere voti disgiunti. Poiché normalmente viene eletto direttore un rappresentante dello Stato che ha più peso economico all'interno della *constituency*, e poiché egli voterà secondo le indicazioni date dalla maggioranza in seno alla stessa *constituency*, si può ritenere che difficilmente i paesi in via di sviluppo riusciranno a far sentire la loro voce in seno al Comitato esecutivo³¹.

Recenti proposte mirano alla formazione nel FMI di una *constituency* europea che riunisca gli Stati che hanno adottato l'euro. Questa riforma darebbe più voce all'area euro e rappresenterebbe un'importante evoluzione del sistema del FMI nella direzione del multi-regionalismo³².

Nel dicembre 2010, il Consiglio dei governatori ha approvato il testo del Settimo emendamento³³ (non ancora in vigore) ai sensi del quale tutti i direttori esecutivi saranno eletti. Le disposizioni relative alle modalità di svolgimento delle elezioni non sono state ancora definite, ma è probabile che per gli Stati che hanno maggiore potere di voto resti possibile eleggere un proprio direttore. Il numero di direttori a nomina europea (al momento sovrarappresentati) dovrebbe ridursi a favore delle economie emergenti.

iii) Il Direttore generale/Presidente. Il Direttore generale del FMI ed il Presidente del Gruppo della Banca mondiale sono eletti dai rispettivi Comitati esecutivi tra persone di chiara fama e professionalità con un mandato di 5 anni. Essi presiedono le riunioni del Comitato esecutivo senza diritto di voto se non nel caso in cui non si raggiunga una maggioranza, partecipano alle riunioni del

³¹ Si veda N. WOODS-D. LOMBARDI, *Uneven Patterns of Governance: How Developing Countries Are Represented in the IMF*, in *Review of International Political Economy*, 2006, p. 480 ss.

³² In proposito si rinvia a L. BINI SMAGHI, *A Single EU Seat in the IMF?*, in *JCMS*, 2004, vol. 42, n. 2, p. 229-248; S. CAFARO, *Il governo delle organizzazioni di Bretton Woods*, op. cit., p. 143 ss.; W. KIEKENS, *What Kind of External Representation for the Euro?* Remarks delivered at an Austrian National Bank Seminar, 2 giugno 2003; G. MATHIEU-D. OOMS-S. ROTTIER, *The Governance of the IMF with a Single EU Chair*, in *Financial Stability Review*, 2003, giugno, pp. 173-188; E.M. TRUMAN, *Rearranging IMF Chairs and Shares: The Sine Qua Non of IMF Reform*, Discussion paper prepared for the Institute for International Economics Conference on IMF Reform, 23 settembre 2005.

³³ Vedasi l'Allegato II alla Risoluzione 66-2 del Consiglio dei governatori del 15 dicembre 2010.

Consiglio dei governatori, sono posti a capo dei servizi amministrativi della propria IFI e gestiscono le relazioni con Stati membri e organizzazioni internazionali. La prassi vuole che il Direttore generale del FMI sia di nazionalità europea e il Presidente del Gruppo della Banca mondiale di nazionalità statunitense. Solo il FMI si è dotato, nel 2007, di una specifica procedura per la selezione del Direttore generale anche al fine di garantire maggiore trasparenza.

iv) Il Comitato monetario e finanziario internazionale e il Comitato ministeriale congiunto.

Il Comitato monetario e finanziario internazionale (*International Monetary and Financial Committee* – IMFC) è stato istituito nel 1999 come organo consultivo del Consiglio dei governatori. Composto di 24 membri, esso si riunisce due volte l'anno, prima degli incontri annuali tra FMI e Banca mondiale, ed è uno dei principali strumenti di collaborazione tra dette organizzazioni. Il Comitato ha competenza di sorveglianza sul sistema monetario e finanziario internazionale, sulla liquidità globale e sul trasferimento di risorse ai PVS, ma adotta esclusivamente raccomandazioni. Esso è inoltre divenuto l'organo deputato a delineare le misure da intraprendere nelle IFI per dare seguito alle indicazioni provenienti dal G20.³⁴

Il Comitato ministeriale congiunto dei governatori del FMI e della Banca mondiale per il trasferimento di risorse reali ai paesi in via di sviluppo (anche conosciuto come *Joint IMF-World Bank Development Committee*) è stato istituito nel 1974. Esso ha il compito di facilitare la formazione di un consenso a livello intergovernativo sulle maggiori problematiche economiche, monetarie e finanziarie dei PVS. A tal fine esso può presentare proposte ai Comitati esecutivi del Fondo e della Banca. Oltre ad occuparsi delle questioni inerenti le risorse finanziarie necessarie a promuovere la crescita economica dei PVS, il Comitato si è anche, più recentemente, occupato di commercio internazionale e tutela dell'ambiente.

2.3. Le risorse.

FMI, BIRS e IDA dispongono di un proprio capitale sociale cui attingere per finanziare le loro attività. Tali risorse sono costituite, in primo luogo, dall'insieme delle quote versate da ogni Stato membro al momento dell'ammissione all'organizzazione. Nell'intenzione dei fondatori questa disponibilità avrebbe dovuto garantire l'indipendenza delle IFI da influenze esterne; tuttavia, nel corso del tempo e nonostante gli intervenuti aumenti di capitale³⁵, tali risorse si sono

³⁴ G. ADINOLFI, *Poteri e interventi del Fondo Monetario Internazionale*, Padova, 2012, pp. 30-38; S. CAFARO, *Il governo delle organizzazioni di Bretton Woods*, cit., pp. 126-129.

³⁵ La decisione di procedere ad un aumento del capitale sociale deve essere presa a maggioran-

dimostrate insufficienti al raggiungimento degli obiettivi statutari.

I meccanismi previsti per la raccolta di risorse ulteriori consistono nel potere di applicare tassi di interessi e commissioni sui prestiti concessi agli Stati membri, di sottoscrivere accordi di prestito e di collocare strumenti finanziari sul mercato dei capitali.

Gli introiti delle IFI derivano in gran parte dai pagamenti dei tassi di interesse effettuati dai paesi sottoscrittori dei prestiti. Di fatto quindi le spese di gestione delle organizzazioni sono sostenute non già dai paesi industrializzati maggiori “azionisti”, ma dai paesi debitori. Peraltro, mentre FMI e BIRS applicano tassi di interesse di mercato, i finanziamenti IDA sono emessi a tasso zero e prevedono soltanto il pagamento di una commissione annua per le spese sostenute.

i) Le risorse del FMI. Le riserve monetarie di cui dispone il Fondo per far fronte alle richieste di finanziamento in valuta internazionale provenienti dagli Stati membri sono per lo più costituite dal versamento del 25% della quota paese. A causa del loro ridotto ammontare, il Fondo ha dunque necessità di incrementarle.

A tal fine, il Fondo può sottoscrivere, in veste di mutuatario, accordi *bilaterali* di prestito con uno Stato membro (uno dei maggiori prestatori è l'Arabia Saudita) oppure con un'istituzione finanziaria internazionale (come la Banca dei regolamenti internazionali – BRI), che vengono remunerati a tassi di mercato (FMI art. VII, n. 2).

Il Fondo ha, inoltre, concluso accordi di prestito *multilaterali*, come gli Accordi generali di prestito (*General Arrangements to Borrow – GAB*) ed i Nuovi accordi di prestito (*New Arrangements to Borrow – NAB*).

I NAB, istituiti nel 1997 in reazione alla crisi finanziaria del Messico, rappresentano oggi la principale fonte di risorse del Fondo. Nel 2011, dando seguito alle indicazioni del G20 dell'aprile 2009, gli Stati partecipanti ai NAB (ad oggi 38 paesi, tra cui molte economie emergenti) hanno concordato di aumentare le loro contribuzioni portando le risorse disponibili tramite i NAB a 367.5 miliardi di DSP (circa 560 miliardi di USD). L'attivazione dei NAB permette al FMI di disporre di risorse aggiuntive rispetto al capitale sociale e di intervenire per far fronte a gravi crisi del sistema monetario internazionale.

I GAB furono stipulati nel 1962 dal cd. Gruppo dei dieci ed oggi vi partecipano 11 paesi (o la loro banca centrale). Inizialmente, tali Stati si proponevano di creare all'interno del FMI un fondo speciale da utilizzare soltanto a favore di uno degli appartenenti al gruppo che si trovasse in difficoltà con la bilancia dei pagamenti. Dal

za qualificata. Nel FMI l'aumento di capitale avviene tramite la revisione delle quote, revisione che può essere generale ovvero riguardare singoli paesi (*ad hoc*) e deve in ogni caso essere approvata da ogni Stato la cui quota viene modificata. Nella BIRS e nell'IDA, l'aumento di capitale avviene tramite l'emissione di nuove azioni. A tutti gli Stati membri è conferita la facoltà di sottoscrivere le nuove azioni proporzionalmente alla quota già assegnata (anche al fine di mantenere immutato il proprio potere di voto).

1983 l'utilizzo di tali risorse può essere concesso anche a Stati esterni al gruppo, ma soltanto in via subordinata ai NAB.

Sia i GAB che i NAB possono essere attivati su proposta del Direttore generale del Fondo, con l'approvazione del Comitato esecutivo e l'accordo degli Stati prestatori (per l'attivazione del meccanismo di prestito del GAB, la decisione degli Stati partecipanti deve essere unanime; per il NAB, la decisione deve essere presa a maggioranza qualificata sulla base dei contributi versati dai prestatori nello stesso NAB). Il GAB è stato attivato da ultimo nel 1998, mentre il NAB è stato utilizzato nel contesto della crisi finanziaria globale.

Pur avendone la capacità ai sensi dell'art. VII, sezione 1 (i), il FMI (a differenza della BIRS) non ha mai raccolto risorse per il proprio *budget* emettendo *promissory notes* sui mercati finanziari internazionali. Tuttavia, nel giugno 2009, il FMI si è dotato di un *framework* per l'emissione di titoli di credito che potranno essere esclusivamente acquistati da Paesi membri, banche centrali e banche multilaterali, ma non da privati.³⁶ Detti titoli sono denominati in DSP, pagano interessi e maturano dopo 5 anni. Russia, Cina, India e Brasile sono stati i primi Paesi a concludere con il FMI *Note Purchase Agreements* (NPAs) per la sottoscrizione di titoli di credito³⁷. La scelta di dare preferenza ai prestiti di provenienza governativa ha peraltro l'effetto di conferire agli Stati finanziatori un notevole potere d'influenza sugli organi del Fondo.

Il FMI può incrementare le proprie risorse anche attraverso la vendita delle sue riserve auree. Nel settembre 2009, con decisione adottata all'85% dei voti, il Comitato esecutivo del FMI ha autorizzato la vendita di un ottavo dell'oro da esso detenuto³⁸. Tali vendite sono state accuratamente programmate al fine di non distorcere il mercato. Le prime sono state riservate a banche centrali e altri soggetti ufficiali e si sono svolte *off-market*. Il ricavato è stato utilizzato per incrementare le capacità del Fondo di erogare prestiti di natura concessionale a favore di paesi a basso reddito (vedi *infra*). Il FMI rimane il terzo più grande detentore di riserve auree.

ii) Le risorse di BIRS e IDA. Sia la BIRS che l'IDA hanno necessità di incrementare le loro risorse per finanziare le proprie attività. Il capitale versato alla BIRS, infatti, equivale solamente al 2% del valore nominale delle azioni ed anche

³⁶ Decisione del Comitato esecutivo n. 14379-(09/67). Solo gli Stati membri con una solida posizione esterna (valutata sulla base del saldo della bilancia dei pagamenti e sulla consistenza delle riserve monetarie) possono sottoscrivere NPAs. Si veda anche IMF, *A Framework for the Fund's Issuance of Notes to the Official Sector*, 17 giugno 2009, pubblicato alla pagina web <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/061709B.pdf>.

³⁷ Stipulando un NPA, lo Stato membro si impegna ad acquistare dal FMI – in futuro e solo quando lo strumento sarà attivato – titoli di credito fino ad un determinato ammontare. Gli NPAs hanno di norma una validità di un anno, ma possono essere rinnovati. La decisione di procedere all'emissione dei titoli e di attivare gli NPAs spetta al Direttore generale del FMI.

³⁸ Il FMI non può determinare il prezzo di vendita dell'oro.

il capitale dell'IDA, per quanto interamente versato, è inferiore alle esigenze.

BIRS e IDA hanno entrambe la capacità di emettere obbligazioni (*bonds*) e di negoziare titoli di debito (*debt securities*) sui mercati finanziari con maturità da 1 a 50 anni. Questi titoli vengono in genere denominati in valuta internazionale, ma possono essere emessi anche nella valuta prevalente nel mercato, nazionale o regionale, in cui vengono collocati (si ricorda, ad esempio, l'emissione di *bonds* denominati in pesos colombiani nel 2004 e collocati esclusivamente sul mercato dei capitali della Colombia).

La collocazione di tali strumenti debitori sul mercato viene decisa sulla base di un Programma annuale (*Borrowing Programme*) e del fabbisogno preventivato per far fronte ai prestiti programmati (*Lending Programme*).

La BIRS si è sempre distinta per la sua capacità di innovazione sui mercati finanziari (lanciando ad esempio il primo *swap* nel 1981 ed il primo *global bond* nel 1989). Inoltre, le politiche perseguite – estremamente prudenziali in termini di *gearing ratio* e di controllo del rischio –, il fatto che il collaterale sia costituito dal capitale sociale e garantito da tutti i paesi membri e lo *status* di creditore privilegiato³⁹ fanno sì che venga riconosciuto alle emissioni obbligazionarie della Banca la classe di *rating* AAA.

Peraltro, mentre la BIRS raccoglie la maggior parte delle sue risorse sui mercati finanziari, l'IDA viene finanziata soprattutto tramite contributi volontari degli Stati membri industrializzati.

Ogni 3 anni, circa 40 Stati si riuniscono per discutere e delineare le nuove politiche di prestito dell'IDA, ricostituirne le risorse (*replenishment*) e negoziare le somme impegnate da ciascun donatore (*donor*). In ossequio al principio di trasparenza, dal 2002 partecipano alle *replenishment negotiations*, esponendo il proprio punto di vista e le proprie esigenze, anche rappresentanti dei PVS e osservatori inviati da banche regionali di sviluppo. È chiaro infatti che la dipendenza dell'IDA dai *donors* comporta una maggiore influenza di questi ultimi nelle strategie di prestito perseguite dalla Banca⁴⁰. I negoziati chiusi nel 2010 (*IDA's 16th Replenishment*) hanno portato ad un incremento del 18% delle donazioni, incremento considerato necessario per limitare l'impatto della crisi economica e finanziaria sui Paesi più poveri e per il raggiungimento dei *Millennium Development Goals*⁴¹ (MDGs).

³⁹ FMI e Banca mondiale godono dello status di creditori privilegiati: i prestiti erogati non possono essere rinegoziati e gravano sui conti dello Stato debitore come debiti da soddisfare a preferenza di altri. Le uniche eccezioni a tale prerogativa sono rappresentate dalle iniziative a riduzione del debito adottate congiuntamente da FMI e IDA (su cui *infra*, par. 7).

⁴⁰ In occasione dell'*IDA 6th Replenishment* alla fine degli anni '70, l'IDA fu costretta ad impegnarsi a non prestare al Vietnam pur di non far fallire i negoziati ed ottenere le risorse necessarie a proseguire le sue attività in altri paesi.

⁴¹ Contenuti nella *Millennium Declaration* (risoluzione dell'Assemblea Generale 55/2 dell'8 settembre 2000), i MDGs sono volti a raggiungere 8 obiettivi: sradicare la povertà estrema e la fame, assicurare l'istruzione elementare universale, promuovere la parità dei sessi e il ruolo e

BIRS e IDA partecipano, inoltre, in operazioni di cofinanziamento e possono essere depositarie di *trust funds* in cui vengono versati contributi da donatori esterni da utilizzarsi per un obiettivo predeterminato⁴² (sul punto vedi *infra*, par. 6). In questi casi di cooperazione allo sviluppo multi-bilaterale⁴³, lo Stato donatore riesce ad esercitare uno stretto controllo sulla destinazione e l'utilizzo delle risorse donate, fino ad arrivare ad "aiuti vincolati".

3. La politica di condizionalità del FMI e i finanziamenti da esso concessi.

3.1. La condizionalità applicata dal FMI.

i) La natura della condizionalità applicata dal FMI. Per *condizionalità* si intende la pressione esercitata dal FMI per indurre gli Stati membri che necessitano di un finanziamento ad adottare determinate politiche economiche e monetarie, ad intraprendere riforme strutturali ed a liberalizzare alcuni settori⁴⁴.

La relazione che si viene a creare tra Fondo e Stati membri risulta caratterizzata dal fatto che questi ultimi, per poter ottenere un prestito, accettano di sottostare a condizioni dettate dallo stesso Fondo. Trattasi in genere di politiche di riforma ad impostazione neoliberalista che il FMI considera conformi alle sue finalità istituzionali e necessarie a portare in pareggio la bilancia dei pagamenti ed a stimolare la crescita economica del paese beneficiario del finanziamento.

Diverse sono le forme in cui si sostanzia la condizionalità del Fondo a seconda dello sportello utilizzato. In alcuni casi, lo Stato richiedente il prestito si impegna ad adottare determinate azioni prima che il Comitato esecutivo approvi la concessione del finanziamento. Dette *prior actions* sono considerate base necessaria per un efficace processo di riforma e riducono il rischio di

l'autonomia delle donne, ridurre la mortalità infantile, migliorare la salute materna, combattere l'AIDS, la malaria, la tubercolosi e altre malattie, garantire la sostenibilità ambientale, sviluppare una *partnership* globale per lo sviluppo.

⁴² Viene ad esempio finanziato in questo modo il progetto pilota *International Finance Facility for Immunization*.

⁴³ Si descrivono in tal modo i finanziamenti erogati da Stati donatori ad organizzazioni internazionali che agiscono a favore di PVS.

⁴⁴ La condizionalità strutturale è stata largamente applicata negli anni '80-'90, per poi essere abbandonata a seguito delle numerose critiche ricevute. In tema di condizionalità si vedano C. DORDI, *Profili giuridici dell'attività di sostegno finanziario del FMI: le nuove linee-guida sulla condizionalità*, in *Dir. Comm. Int.*, 2002, p. 863 ss.; F. GIANVITI, *The Reform of the International Monetary Fund (Conditionality and Surveillance)*, in *Int'l. Law.*, 2000, p. 107 ss.; J. GOLD, *Conditionality*, IMF Pamphlet Series, n. 31, Washington, 1979, p. 3 ss.; J.M. SOREL, *Sur quelques aspects juridiques de la conditionnalité du FMI et leurs conséquences*, in *EJIL*, 1996, p. 42 ss.; J. WILLIAMSON (ed.), *IMF Conditionality*, Washington, 1983.

mancata restituzione del prestito a carico del FMI.

Una volta concesso il finanziamento, le successive *tranches* di credito vengono erogate solo a condizione che vengano soddisfatti determinati requisiti (*quantitative performance criteria*): essi possono consistere sia in parametri economici quantitativamente misurabili (ad es. il tasso di inflazione, il debito pubblico, l'ammontare delle riserve), sia nell'adozione di riforme strutturali economiche (come la liberalizzazione del commercio⁴⁵ o la privatizzazione di imprese statali). Qualora lo Stato non riesca a soddisfare dette condizioni, il finanziamento potrà essere sospeso o "rinegoziato"⁴⁶. Periodiche *program reviews* sono utilizzate dal Comitato esecutivo per monitorare l'attuazione del programma di riforma, valutarne eventuali modificazioni e, se del caso, per la concessione di deroghe.

In nessun caso, il Paese beneficiario di un finanziamento può introdurre restrizioni ai pagamenti (vietate dall'art. VIII dello Statuto).

I nuovi sportelli (in particolare la FCL, su cui vedi *infra*) innovano nel campo della condizionalità, poiché vedono applicata una condizionalità *ex ante* – anziché *ex post* – che si sostanzia nel necessario rispetto di alcuni prerequisiti per poter accedere alla linea di credito.

Pur nella scarsità di informazioni⁴⁷, si può ritenere che la condizionalità del Fondo si caratterizzi per la sua natura eminentemente macroeconomica e per la mancanza di riferimenti a criteri "democratici" e di tutela dei diritti umani⁴⁸. Il Fondo non sembra, inoltre, selezionare i governi destinatari dei suoi finanziamenti sulla base della loro legittimità democratica.

ii) Strumenti di condizionalità. I principali strumenti di condizionalità del FMI sono *Stand-by arrangements* e *Letters of intent*.

L'utilizzo di tali strumenti non fu previsto dai padri fondatori del FMI a Bretton Woods e pertanto questi non vennero menzionati nella versione originaria dello Statuto. A quel tempo si riteneva, infatti, che i paesi membri sareb-

⁴⁵ Per uno studio dell'impatto della condizionalità del FMI sulle politiche commerciali dei PVS e la sua sovrapposizione all'operare dell'OMC si rinvia a R. SANER-R. GUILHERME, *The IMF's Influence on Trade Policies of Low-Income Countries: A Valid Undertaking?*, in *JWT*, 2007, pp. 931-981.

⁴⁶ Sulla possibilità del paese non "in regola" con il programma di chiedere una deroga si rinvia a GLOBAL TRANSPARENCY INITIATIVE, *Transparency at the IMF*, ottobre 2007, p. 13.

⁴⁷ Rimane questa una delle aree in cui più carente è la trasparenza del FMI. I dati sulle condizioni applicate ai prestiti non sono infatti accessibili. Parziali informazioni si possono evincere solo dalla pubblicazione delle *Letters of intent* (o documenti equivalenti), pubblicazione che rientra nella piena discrezionalità del paese interessato.

⁴⁸ Si vedano però E.M. DENTERS, *IMF Conditionality: Economic, Social and Cultural Rights, and the Evolving Principle of Solidarity*, in P. DE WAART-P. PETERS-E. DENTERS, *International Law and Development*, Nijhoff, 1988, p. 238 ss.; F. GIANVITI, *Economic, Social and Cultural Rights and the IMF*, in *IMF, Current Developments in Monetary and Financial Law*, Washington D.C., 2005, pp. 3-38.

bero stati in grado di risolvere eventuali crisi da deficit nella bilancia dei pagamenti in poco tempo e che quindi sarebbe stato sufficiente che il Fondo intervenisse prestando risorse a breve termine e in un'unica *tranche*.

Ben presto però divenne chiaro che i paesi con problemi di bilancia dei pagamenti avrebbero avuto bisogno di un supporto a più lungo termine che gli permettesse di attuare un programma di riforme economiche.

Su pressione degli Stati Uniti, vennero quindi introdotti nella prassi del Fondo degli strumenti che permettessero la suddivisione dei prestiti in *tranches*: gli *Stand-by arrangements*. Nel 1952 gli *Stand-by* vennero poi esplicitamente menzionati in alcune decisioni del Comitato esecutivo⁴⁹.

Le prime *Letters of intent* vennero allegate agli *Stand-by* accordati ad alcuni paesi latino-americani a partire dagli anni 1957-1958. Uno degli obiettivi perseguiti era quello di tutelare il Fondo contro l'eventualità che lo Stato beneficiario del prestito non fosse in grado di rimborsarlo alla scadenza.

Fu poi solo nel 1969, con il Primo emendamento, che venne riconosciuto al Fondo il potere di prendere «opportune cautele» nell'assicurare la temporanea disponibilità di risorse agli Stati membri (art. I, lett. *v*) e di assoggettare le richieste di finanziamento ad una valutazione della compatibilità delle politiche adottate dallo Stato richiedente con gli obiettivi e le politiche perseguiti dal Fondo (art. V, n. 3, lett. *c*).

Con il Secondo emendamento, infine, venne data definizione degli *Stand-by arrangements* (art. XXX, lett. *b*) e venne riconosciuto al Fondo il potere di adottare politiche specifiche per «salvaguardare» in modo adeguato il carattere «temporaneo» dell'impiego delle sue risorse (art. V, n. 3, lett. *a*). La politica di condizionalità del Fondo trovava così piena legittimazione nello Statuto.

Tuttavia, già nel 1968, per rispondere all'accusa di discriminare i PVS nella concessione di prestiti, il Fondo si vide costretto a rendere noti i criteri seguiti nella valutazione delle richieste⁵⁰. Successivamente, nel 1979, il Comitato esecutivo adottò la decisione contenente le *Linee-guida sulla condizionalità*, più volte modificate e da ultimo nel 2002⁵¹.

iii) Le linee-guida sulla condizionalità. Le linee-guida del 2002 costituiscono il tentativo del Fondo di rispondere alle critiche di ingerenza negli affari interni degli Stati beneficiari dei prestiti. L'obiettivo perseguito è quello di rendere più trasparente il meccanismo decisionale, di razionalizzare le scelte sviluppando meccanismi di coordinamento volti ad evitare fenomeni di *cross-conditionality* con le altre istituzioni finanziarie internazionali (in particolare con la Banca

⁴⁹ Si tratta delle decisioni del Comitato esecutivo n. 102-(52/11) del 13 febbraio 1952 e n. 155-(52/57) del 1° ottobre 1952.

⁵⁰ Decisione del Comitato esecutivo n. 2603-(68/132).

⁵¹ Decisione del Comitato esecutivo n. 6056-(79/138). Sul tema della riforma delle linee-guida del 2002 vedasi il rapporto intitolato *Review of conditionality guidelines* pubblicato dal FMI nel 2005, su cui ELDAR O., *Reform of IMF Conditionality*, in *JIEL*, 2005, vol. 8, n. 2, p. 509 ss.

mondiale) e di enfatizzare l'*ownership* dei paesi membri sui programmi di riforma che verranno intrapresi.

Per quanto riguarda il concetto di *ownership*, le linee-guida prevedono che l'azione del Fondo verrà guidata dal principio che il paese beneficiario del prestito ha la responsabilità primaria per la selezione, la definizione e l'attuazione delle politiche di riforma economiche e finanziarie.

Nel dettare le proprie condizioni, il Fondo dovrà, inoltre, tenere in debito conto gli obiettivi sociali e politici dello Stato membro, le sue priorità economiche, le cause all'origine dei problemi di bilancia dei pagamenti e la sua capacità di attuare le riforme. Questa impostazione risponde all'esigenza di superare il principio del trattamento uniforme che per lungo tempo ha caratterizzato la politica di condizionalità del Fondo, e di creare i presupposti per l'adozione di *trattamenti differenziati* adeguati alle peculiari caratteristiche dell'economia dei paesi beneficiari del finanziamento.

Le condizioni imposte devono riguardare variabili macroeconomiche e misure strutturali che rientrino nelle cd. *core areas of responsibility* del Fondo. In particolare, vengono ritenute tali: la stabilizzazione macroeconomica; le politiche monetarie, fiscali e di cambio, inclusi i loro aspetti istituzionali e le misure strutturali ad esse strettamente connesse; il sistema finanziario nazionale ed internazionale. Qualora permanga la necessità di imporre condizioni nelle aree che si pongono ai confini delle competenze del Fondo, queste dovranno essere espressamente motivate.

La *Review of conditionality* portata a termine nel 2012⁵² ha sottolineato la flessibilità del FMI nel modellare condizioni sulla base delle effettive esigenze dei Paesi membri e l'efficacia della nuova politica di condizionalità specie nel contesto della crisi globale.

Infine, occorre sottolineare come attualmente non sia ancora possibile individuare una netta linea di demarcazione fra condizioni legittime ed illegittime. Inoltre, benché alcuni autori riconoscano alle linee-guida valore vincolante⁵³, manca tuttora un meccanismo di natura giurisdizionale per la verifica di eventuali violazioni delle stesse da parte del Fondo.

3.2. I finanziamenti concessi dal FMI agli Stati membri.

La politica di prestito del Fondo si è andata modificando nel tempo. In una prima fase (1945-1960), il Fondo ha infatti concentrato la propria attività nel promuovere il ritorno alla piena convertibilità delle monete e la revoca delle restrizioni ai pagamenti e al commercio applicate nel periodo della seconda guerra

⁵² IMF (2012), "2011 Review of Conditionality – Overview Paper", 19 giugno 2012.

⁵³ Per questa interpretazione C. DORDI, *op. cit.*, p. 885.

mondiale. Nella piena operatività del regime di cambi fissi e fino alla Dichiarazione di inconvertibilità del dollaro in oro (1960-1971), il Fondo ha operato per creare un nuovo strumento di liquidità, i diritti speciali di prelievo (DSP). Con la crisi petrolifera e sino al Secondo emendamento (1973-1978), il Fondo si è visto costretto ad aumentare l'offerta di finanziamento, creando dei meccanismi particolari per emettere finanziamenti agevolati a favore dei paesi a basso reddito. Negli anni '80, con la crisi del debito, il livello dei prestiti ha raggiunto la sua massima espansione. Negli anni '90, la maggioranza dei prestiti emanati dal Fondo è stata destinata ai paesi ex-socialisti per la conversione delle loro economie. Fino al 2008, il FMI si è rivolto essenzialmente ai PVS, in cui ha finanziato riforme economiche e strutturali. Con lo scoppio della crisi economica e finanziaria globale, il ruolo di prestatore del Fondo si è rivelato essenziale per un graduale ritorno alla stabilità e alla crescita soprattutto di alcuni Paesi europei (appartenenti all'area euro e non) (vedi *infra*).

Sono essenzialmente quattro le modalità attraverso cui gli Stati membri possono attingere alle risorse del FMI.

i) La quota di riserva. In primo luogo, gli Stati membri del FMI possono effettuare un prelievo su di una parte della loro quota paese (detta *quota di riserva*). Questo prelievo può avvenire in qualsiasi momento, non è soggetto a condizionalità e ad un obbligo di restituzione.

Al momento della sottoscrizione l'ammontare della quota di riserva (benché in seguito soggetto a variare nel tempo) equivale alla parte della quota versata in valuta internazionale (il 25%). È a fronte di tale versamento che gli Stati membri divengono titolari di un credito nei confronti del Fondo, un vero e proprio "diritto di prelievo" equivalente a quello di cui dispone il titolare di un conto corrente presso una banca commerciale. Uno Stato membro può decidere discrezionalmente quando prelevare la propria quota di riserva e quindi può utilizzarla anche per fare fronte ad un'improvvisa fuga di capitali, situazione che di norma non legittima una richiesta di finanziamento al Fondo.

ii) Gli Stand-by arrangements. Gli Stati membri la cui bilancia dei pagamenti sia in disavanzo, o si trovino in difficoltà a causa della situazione delle loro riserve monetarie o dell'andamento di quest'ultime (ed esclusivamente a tali condizioni, come dettato dall'art. V), possono richiedere al Fondo un finanziamento entro il limite del 200% della quota paese in un anno e del 600% della quota paese in totale⁵⁴.

⁵⁴ I limiti dell'ammontare massimo del prestito che uno Stato membro può ricevere dal Fondo sono superabili solo in circostanze eccezionali (ad es. per il verificarsi di un disastro naturale). Essi peraltro sono stati alzati nel corso del 2009 a fronte delle più elevate necessità dei paesi membri derivanti dall'esigenza di far fronte alla grave crisi finanziaria in atto: precedentemente essi erano fissati rispettivamente nel 100% della quota paese in un anno e nel 300% della quota paese cumulativamente.

Lo Stato richiedente descrive in una *Letter of intent* (o in un *Memorandum of Economic and Financial Policies*) gli obiettivi economici e le strategie di riforma che intende perseguire qualora ottenga il finanziamento del Fondo. Questo documento programmatico viene normalmente redatto dalle autorità di governo (dal Ministro dell'economia, delle finanze o dal Governatore della Banca centrale) del paese richiedente con la cooperazione e l'assistenza dei funzionari del Fondo ivi inviati in missione, ma di tali consultazioni non viene fatta menzione nel documento che resta espressione della sola volontà delle autorità nazionali.

In genere, sui contenuti della lettera di intenti, i cui effetti sono particolarmente rilevanti per la vita economica e sociale del paese, non viene aperto un dibattito democratico. Ed anzi, avendo tale documento natura confidenziale, il governo interessato riesce ad attribuire al FMI l'intera responsabilità dell'adozione di riforme che nel breve periodo potrebbero avere l'effetto di peggiorare le condizioni di vita della popolazione.

Sulla base della *Letter of intent* e di un rapporto sulla situazione economica del paese redatto dai funzionari del FMI, il Comitato esecutivo del Fondo decide se accordare il prestito. Ammontare e modalità del finanziamento sono definite in una decisione denominata *Stand-by arrangement*, cui viene allegata la *Letter of intent*. Lo Stato richiedente è tenuto ad utilizzare il prestito in maniera conforme alle disposizioni dello Statuto e alla politica generale del Fondo (art. V).

Attraverso la decisione di *Stand-by* il Fondo garantisce allo Stato richiedente un'apertura di credito, sino ad un importo predeterminato, della durata da 1 a 3 anni. Il prestito, denominato in una valuta scelta dal Fondo (di norma dollari americani), viene suddiviso in *tranches* di diverso ammontare.

La cd. *first credit tranche* del finanziamento (di un valore in genere equivalente al 25% della quota paese) è prelevabile senza essere oggetto di condizionalità, mentre l'acquisto delle successive *upper credit tranches* potrà avvenire a scadenze predefinite soltanto qualora lo Stato dimostri di aver completato i programmi di riforma o soddisfatto i parametri macro-economici definiti dal congiunto operare di *Stand-by* e *Letter of intent*. La realizzazione delle misure di politica monetaria, creditizia, fiscale, commerciale richieste allo Stato viene graduata progressivamente per ogni successiva *tranche* di credito che lo Stato utilizza.

Lo Stato richiedente potrà prelevare le *credit tranches* del finanziamento versando nelle casse del Fondo, a garanzia del credito di quest'ultimo, un corrispettivo ammontare in moneta nazionale e previo pagamento di una commissione. Lo Stato è tenuto ad estinguere il proprio debito entro la scadenza determinata (fissata di norma dopo 2 anni e mezzo - 4), restituendo il capitale e pagando gli interessi ad esso applicati (a tasso di mercato). A tal fine esso dovrà versare nelle casse del Fondo una somma in valuta internazionale, effettuando così al contempo un'operazione di riacquisto della propria moneta nazionale.

L'emissione di un prestito può quindi essere descritta anche come un'operazione di acquisto a termine di valuta, in cui il Fondo assume la veste di depositario di mezzi di pagamento. Grazie a questo meccanismo di acquisto e di rimbor-

so, lo Stato membro può ottenere dal Fondo moneta utilizzabile per i pagamenti internazionali senza dover attingere alle proprie riserve ed evitando altresì di dover ricorrere a restrizioni valutarie o a svalutazioni competitive.

Stand-by arrangements e *Letters of intent* rappresentano quindi gli strumenti attraverso cui il FMI esercita la propria condizionalità, inducendo gli Stati bisognosi di un finanziamento ad intraprendere programmi di riforma conformi al punto di vista – neoliberista – dello stesso Fondo.

Sulla natura giuridica di *Stand-by arrangements* e *Letters of intent* non vi è consenso in dottrina⁵⁵. Da un lato, vi è chi ritiene che questi documenti configurino un accordo internazionale concluso in forma semplificata: ne conseguirebbe che, qualora le condizioni definite nella lettera di intenti fossero rispettate, lo Stato membro avrebbe un vero e proprio diritto di prelevare le *credit tranches* concesse dal Fondo; qualora invece esso non rispettasse dette condizioni, si renderebbe responsabile della violazione di un obbligo contratto nei confronti del Fondo.

Dall'altro lato vi è chi considera sia lo *Stand-by* che la lettera di intenti documenti unilaterali privi di effetti vincolanti. La conseguenza più importante di questa interpretazione è che la gestione del finanziamento resta nella piena discrezionalità del Fondo: pertanto, un'eventuale sospensione nell'erogazione del prestito non potrà essere considerata derivare da una inadempienza dello Stato finanziato e avere carattere sanzionatorio.

A sostegno dell'ipotesi della natura non vincolante della lettera di intenti, può essere citata anche la decisione dell'Organo di appello dell'OMC del 27 marzo 1998⁵⁶: nel caso di specie, infatti, l'Organo d'appello non ritenne dimostrata l'esistenza di un accordo giuridicamente vincolante tra Argentina e FMI, nonostante il fatto che l'Argentina avesse sottoscritto una lettera di intenti al fine di ottenere un finanziamento da parte del FMI. L'Argentina intendeva, invece, far valere l'opposta interpretazione ritenendosi obbligata da un accordo concluso in forma semplificata con il FMI, interpretazione che le avrebbe permesso di derogare a determinati doveri derivanti dalla sua appartenenza all'OMC.

Da sottolineare ancora come la concessione di uno *Stand-by* da parte del Fondo, accompagnato dall'impegno a riforme economiche, abbia l'effetto di favorire l'emissione di prestiti da banche commerciali e da altre fonti private di capitali.

⁵⁵ Si veda S. CANTONI, *Cooperazione multilaterale e finanziamento dello sviluppo*, Napoli, 2004, p. 80 ss.; J. GOLD, *The Legal Character of the Fund's Stand-By Arrangements and Why It Matters*, IMF Pamphlet Series n. 35, 1980; R. LECKOW, *The Stand-By Arrangement: Its Legal Nature and Principal Features*, in IMF, *Current Developments in Monetary and Financial Law*, vol. 2, Washington D.C., 2003, pp. 33-49. G. ADINOLFI, *Poteri e interventi del Fondo Monetario Internazionale*, cit., pp. 180-190.

⁵⁶ *Argentina – Measures affecting imports of footwear, textiles, apparel and other items*, rapporto dell'Organo d'appello WT/DS56/AB/R del 27 marzo 1998, par. V. Per gli aspetti relativi ai rapporti tra FMI e OMC cfr. *infra* capitolo ottavo.

Recentemente, il FMI ha cercato di adeguare alle nuove esigenze i tradizionali strumenti di cui dispone, individuando in particolare nuove modalità per la negoziazione degli *Stand-by arrangements*. Per contrastare situazioni in cui la stabilità finanziaria di un paese è minacciata da una situazione eccezionale e accelerare la procedura, il FMI può ora fare ricorso all'*Emergency Financing Mechanism* (meccanismo già utilizzato nel 1997 durante la crisi delle tigri asiatiche, nel 2008 per Ungheria, Islanda e Ucraina, e nel 2010 per Grecia e Irlanda).

iii) I diritti speciali di prelievo. Al fine di ottenere la necessaria liquidità in valuta internazionale, gli Stati membri del Fondo possono fare ricorso ai diritti speciali di prelievo (DSP).

Trattasi di uno strumento monetario introdotto nel 1969 con il Primo emendamento allo Statuto. I DSP avrebbero dovuto sostenere la crescita mondiale e svincolare la creazione della necessaria liquidità internazionale dalle volontà nazionali e da fattori arbitrari. Essi tuttavia non ebbero il successo sperato a causa del verificarsi di una situazione diametralmente opposta a quella per cui erano stati creati: l'eccesso di liquidità in dollari che portò alla crisi del 1971.

Unico soggetto competente ad emettere (ed eventualmente ritirare) DSP è il FMI (art. XVIII). Esso può deciderne l'emissione qualora reputi necessario un aumento a lungo termine della liquidità internazionale per far fronte al fabbisogno globale. Tale aumento non deve però creare un'eccedenza di domanda e inflazione. Parallelamente, qualora lo ritenga necessario allo scopo di evitare la stagnazione dell'economia e la deflazione, il Fondo può procedere all'annullamento di DSP (una decisione in tal senso, tuttavia, non è mai stata adottata).

Le decisioni relative all'emissione (o all'annullamento di DSP) sono prese dal Consiglio dei governatori con una maggioranza dell'85% dei voti, su proposta del Direttore generale e sentito il Comitato esecutivo.

I DSP di nuova emissione vengono assegnati dal Fondo, gratuitamente e in proporzione alle quote paese, soltanto agli Stati che hanno esercitato la facoltà di aderire allo speciale Dipartimento dei DSP e che si sono impegnati ad assumere determinati obblighi.

I DSP possono essere considerati una moneta scritturale: essi non vengono stampati e messi in circolazione e sono destinati all'uso esclusivo di Stati e autorità monetarie. Essi rappresentano, inoltre, un titolo che può essere scambiato con valuta internazionale⁵⁷. Lo Stato che detiene DSP può, infatti, utilizzarli per ottenere da un altro Stato membro un ammontare di valuta internazionale equivalente al loro valore⁵⁸.

⁵⁷ Nel sistema del Fondo, i DSP svolgono inoltre funzione di unità di conto (vengono per esempio espresse in DSP le quote paese).

⁵⁸ Il valore in dollari di un DSP viene pubblicato ogni giorno sul sito *web* del FMI; tale valore è dato dalla somma di un ammontare predeterminato di ciascuna delle quattro valute del paniere calcolato in dollari al tasso di cambio di mercato.

Originariamente, al fine di mantenerlo il più possibile stabile, il valore dei DSP venne legato all'oro. Con la crisi del sistema di Bretton Woods, il Comitato esecutivo decise che il valore dei DSP sarebbe stato determinato sulla base di un paniere ponderato di 16 monete, i cui pesi relativi sarebbero dipesi dalla loro importanza nel sistema monetario internazionale. Nel 1980, un'ulteriore decisione ridusse a 5 il numero delle monete comprese nel paniere; ai sensi dell'art. XXX, lett. f), esse avrebbero dovuto corrispondere alle monete pienamente convertibili emesse dai 5 Stati membri maggiori esportatori di beni e servizi (dollaro statunitense, marco tedesco, yen giapponese, franco francese, sterlina). Da ultimo nel 1999, per tenere conto dell'introduzione della moneta unica europea, marco tedesco e franco francese sono stati convertiti in euro al tasso di cambio ufficiale⁵⁹.

Gli Stati detentori di DSP possono cambiarli in valuta internazionale tramite due diverse modalità: chiedendo l'intervento in funzione di mediatore del Fondo oppure tramite un accordo bilaterale con un altro Stato membro.

A Bretton Woods era stato previsto soltanto l'utilizzo della prima modalità, per la quale il FMI avrebbe individuato lo Stato fornitore di valuta tra quelli appartenenti al Dipartimento dei DSP in virtù dell'avanzo della sua bilancia dei pagamenti o della solidità delle sue riserve. Il Secondo emendamento del 1978 ha poi reso possibile effettuare transazioni in DSP anche in virtù di un semplice accordo bilaterale tra Stati membri, operazione su cui il Fondo esercita un ruolo di mero controllo. Quest'ultima è la modalità ormai più utilizzata.

Si noti che gli Stati detentori di DSP possono cambiarli anche qualora non si trovino in deficit con la bilancia dei pagamenti e senza impegnarsi ad adottare specifiche politiche economiche e monetarie sotto il controllo del Fondo, non essendo l'utilizzo dei DSP sottoposto a condizionalità⁶⁰.

Gli Stati fornitori di valuta verranno remunerati con il pagamento di interessi. L'unico limite all'operare degli scambi di DSP è dato dal divieto fatto agli Stati di detenere più del doppio dei DSP originariamente loro distribuiti dal Fondo. Tale limite può essere superato solo con il parere favorevole del Fondo.

Il Quarto emendamento allo Statuto del FMI (approvato dal Consiglio dei governatori nel 1997, ma entrato in vigore solo il 10 agosto 2009)⁶¹ ha permesso di porre termine ad una situazione di disparità in cui una gran parte degli Stati membri non aveva mai ricevuto assegnazioni dirette di DSP. Infatti, sino a detto emendamento, il Fondo aveva emesso DSP soltanto in due diverse occasioni

⁵⁹ La revisione del paniere avviene ogni 5 anni. A seguito dell'ultima revisione avvenuta nel 2006, è stato modificato il peso ponderato relativo di ogni moneta nel paniere: al dollaro è attribuito il peso ponderato del 44% del totale, all'euro del 34%, a yen e sterlina dell'11% rispettivamente.

⁶⁰ I DSP possono essere impiegati anche per versare il 25% della quota paese e nelle operazioni e transazioni derivanti dall'appartenenza al Fondo.

⁶¹ Il Quarto Emendamento è stato a lungo bloccato dal "veto" americano. Nell'aprile 2009, gli Stati parte del G20 si sono impegnati a procedere rapidamente alla sua ratifica. Il Quarto Emendamento ha modificato l'art. XV, sezione 1 dello Statuto ed aggiunto il nuovo Allegato M.

(nel 1970 e nel 1979), distribuendoli essenzialmente a paesi creditori e industrializzati. Pertanto, poiché dopo il 1979 non erano stati emessi nuovi DSP, i paesi divenuti membri del FMI successivamente a questa data non avevano potuto riceverne tramite assegnazione diretta da parte del Fondo. Questa situazione ha per lungo tempo privato più di un quinto degli Stati membri della possibilità di utilizzare tale strumento monetario⁶².

Per riequilibrare le posizioni, si rendeva necessario distribuire, in maniera diseguale tra gli Stati membri, DSP di nuova emissione. Per far ciò, tuttavia, occorre emendare lo Statuto: gli artt. XV e XVIII prevedono infatti che il Fondo distribuisca i nuovi DSP tra tutti gli Stati partecipanti al Dipartimento in maniera proporzionale alle quote paese (cd. *allocazioni generali*).

Ai sensi del Quarto emendamento, tutti gli Stati membri del FMI devono avere (inizialmente) a disposizione un ammontare di DSP equivalente al 29% della loro quota paese. Per arrivare a tale situazione, è stata fatta un'*allocazione ad hoc* di DSP calcolata tenendo conto delle assegnazioni già effettuate e un'*allocazione generale* che ha decuplicato l'ammontare totale emesso (portandolo a 300 miliardi di USD).

iv) Altri sportelli. Sin dagli anni '60 il Fondo ha previsto metodi speciali di erogazione di risorse che andavano ad affiancarsi ai prestiti erogati tramite gli *Stand-by arrangements*. Gli Stati membri possono attingere a questi *sportelli* per far fronte a situazioni di deficit nella bilancia dei pagamenti dovute a particolari condizioni economiche (ad esempio variazioni notevoli nei prezzi delle materie prime o crisi da fuga dei capitali).

Nel corso del 2009 è stata operata una modernizzazione e profonda riorganizzazione delle diverse *facilities*. Alcuni sportelli poco utilizzati sono stati chiusi⁶³, mentre le maggiori innovazioni sono rappresentate dall'introduzione della *Flexible Credit Line* (FCL) e del *Poverty Reduction and Growth Trust* (PRGT).

Tramite la FCL, paesi emergenti con "*strong economic performances and institutional policy frameworks*" possono negoziare in via del tutto precauzionale la concessione da parte del Fondo di una linea di credito. A tale linea di credito essi potranno poi attingere senza ulteriori aggravii procedurali quando necessario a prevenire o fronteggiare una crisi. Nell'ambito della FCL viene quindi applicata

⁶² Sono in particolare i PVS a beneficiare dei DSP quale strumento che migliora la posizione delle loro riserve monetarie. I PVS, infatti, sostengono un enorme costo per mantenere riserve monetarie adeguate alle aspettative dei mercati finanziari. Questi paesi si vedono quindi costretti a tenere immobilizzate nelle riserve ingenti somme di denaro, invece di investirle in altri progetti. Inoltre, poiché la composizione delle riserve è formata oltre che da oro e valute internazionali, anche da titoli denominati in valute internazionali (buoni del Tesoro americani tra gli altri), è stato calcolato che i PVS trasferiscono ai paesi industrializzati molto più di quanto ricevono in aiuti ufficiali allo sviluppo. Sul tema si rinvia a J. STIGLITZ, *La globalizzazione che funziona*, Torino, 2006, p. 284 ss.

⁶³ Tra queste: la *Supplemental Reserve Facility* (SRF), la *Compensatory Financing Facility* (CFF), nonché la *Short-term Liquidity Facility* (SLF).

una condizionalità *ex ante*, diversamente da quanto avviene nel caso degli *Stand-by arrangements*. L'ammontare massimo della linea di credito sarà determinato caso per caso, senza limiti predefiniti in rapporto alla quota paese. I solidi fondamentali macro-economici del paese sono considerati, infatti, sufficiente garanzia alla restituzione del prestito e all'adozione di adeguate riforme. L'erogazione avverrà in un'unica *tranche* e non richiederà il soddisfacimento di *performance criteria*. La restituzione del finanziamento dovrà avvenire entro 5 anni.

Il *Poverty Reduction and Growth Trust* (PRGT)⁶⁴ è utilizzato dal FMI per concedere finanziamenti a condizioni agevolate ai paesi a basso reddito attraverso tre diversi sportelli: l'*Extended Credit Facility* (ECF), la *Stand-By Credit Facility* (SCF) e la *Rapid Credit Facility* (RCF)⁶⁵. È questo uno dei meccanismi con cui il FMI accorda un trattamento preferenziale ai PMA, allo scopo di poter meglio affrontare le loro problematiche specifiche. Alcuni autori sostengono, peraltro, che tale funzione debba essere più opportunamente svolta dalla Banca Mondiale⁶⁶.

In sintesi si può osservare come i diversi sportelli siano indubbia espressione di una certa flessibilità del Fondo, che ha saputo modulare la sua assistenza in funzione dei bisogni dei paesi membri riuscendo talvolta ad aggirare i limiti di competenza posti dallo Statuto (trovando ad esempio il modo di agire anche in presenza di una crisi innescata da una fuga di capitali).

Lo Statuto riconosce peraltro espressamente al Fondo il potere di creare meccanismi specifici di assistenza, a condizione che siano funzionali al perseguimento dei suoi scopi e obiettivi.

v) *Il FMI e la crisi del debito nell'Unione economica e monetaria europea*. Nel contesto della crisi del debito sovrano che ha colpito dapprima la Grecia (2009-2010) e poi altri paesi dell'area euro (i cd. PIIGS: Portogallo, Irlanda, Italia, Grecia e Spagna), il FMI ha collaborato strettamente con l'Unione europea nell'erogazione di assistenza finanziaria, istituendo prassi e procedure che sembrano andare nella direzione di una nuova forma di multi-regionalismo⁶⁷.

⁶⁴ Nel nuovo Trust confluiranno i proventi delle vendite di oro. Il Comitato Esecutivo del FMI ha inoltre deliberato di applicare tassi di interesse zero sui pagamenti in scadenza nel periodo luglio 2009-dicembre 2011 su tutti i prestiti emessi nell'ambito della PRGF.

⁶⁵ Essi sono individuati tenendo conto dei parametri stabiliti dall'IDA.

⁶⁶ BIRDSALL NANCY-J. WILLIAMSON, "Delivering on Debt Relief: from IMF gold to a new aid architecture", Washington, Center for Global Development and Institute for International Economics, 2002; JAMES R. VREELAND, *The IMF and Economic Development*, Cambridge, 2003.

⁶⁷ Termine utilizzato per indicare i rapporti tra organizzazioni multilaterali a carattere universale e organizzazioni regionali. Per quanto riguarda il multi-regionalismo "monetario", il rapporto tra il FMI e le unioni monetarie non è mai stato istituzionalizzato se non limitatamente all'attività di sorveglianza e più recentemente sviluppando forme di coordinamento quando nell'attività di finanziamento risultano coinvolti l'Unione europea o gli Stati appartenenti all'area euro. Si veda R.C. HENNING, "Coordinating Regional and Multilateral Financial Institutions", PIIE Working Paper Series, WP 11-9, marzo 2011. Sul tema sia inoltre permesso rinviare a A. VITERBO-F. CO-

Occorre ricordare che gli autori del Trattato di Maastricht non avevano previsto la possibilità di una crisi del debito sovrano all'interno della zona euro. All'epoca si era ritenuto che il rispetto dei c.d. criteri di convergenza e l'operatività combinata del Patto di stabilità e crescita e dei divieti stabiliti agli artt. 123-125 TFUE avrebbero garantito la sostenibilità ed il successo della moneta unica⁶⁸.

La gravità della crisi greca ed il conseguente rischio di contagio hanno indotto i Paesi dell'area euro e l'Unione europea a dotarsi di nuovi strumenti volti a preservare la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso. In tale area di intervento, tuttavia, l'UE non ha potuto fare a meno di appoggiarsi sull'*expertise* del FMI e i meccanismi di assistenza finanziaria introdotti nell'urgenza della crisi hanno sempre previsto un coinvolgimento del Fondo. Si fa riferimento in particolare a: 1) il *Meccanismo di sostegno finanziario a medio termine delle bilance dei pagamenti degli Stati membri non appartenenti all'area euro*, utilizzato per fornire aiuti a Ungheria, Romania e Lettonia in stretta collaborazione con il FMI⁶⁹; 2) la cd. *Greek Loan Facility*, un accordo di natura intergovernativa tramite cui gli Stati euro hanno prestato aiuti alla Grecia (per 80 miliardi di euro) congiuntamente al FMI (per 30 miliardi di euro); 3) il *Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria* (MESF)⁷⁰ e il *Fondo europeo per la stabilità finanziaria* (FESF)⁷¹ tramite cui rispettivamente l'UE e gli Stati euro hanno fornito assistenza finanziaria a Portogallo e Irlanda, congiuntamente ai prestiti erogati dal FMI; 4) il *Meccanismo europeo di stabilità* (MES), istituito con trattato dagli Stati dell'area euro con il fine di erogare aiuti agli Stati in difficoltà congiuntamente al FMI.⁷²

STAMAGNA, *Multi-regionalism in the Context of the EU Sovereign Debt Crisis: Current Legal Challenges and the Way Forward*, in *EYIEL*, 2014 (in corso di pubblicazione); A. VITERBO, "Monetary Regionalism: A Challenge to the IMF", in *Italian Yearbook of International Law*, vol. XVI-2006, 2007, pp. 139-155. Sui rapporti tra UE e FMI in generale, v., da ultimo, S. CAFARO, *The missing voice of the euro. Legal, technical and political obstacles to the external representation of the euro area*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2011, n. 4, pp. 895-913.

⁶⁸ Sul punto si vedano P. ATHANASSIOU, *Of Past Measures and Future Plans for Europe's Exit from the Sovereign Debt Crisis: What is Legally Possible (and What is Not)*, in *European Law Review*, 2011, pp. 558-575; J.V. LOUIS, *The No-Bailout Clause and Rescue Packages*, in *Common Market Law Review*, 2010, pp. 971-986.

⁶⁹ Previsto all'art. 143 TFUE e dal regolamento (CE) 332/2002.

⁷⁰ Istituito con regolamento (UE) n. 407/2010 del Consiglio dell'11 maggio 2010, pubblicato, in *GU L* 118 del 12 maggio 2010.

⁷¹ Il FESF è stato costituito tra i soli Stati euro nella forma di una società veicolo a responsabilità limitata con sede a Lussemburgo. Si vedano la decisione dei sedici Stati membri dell'area euro riuniti nell'Eurogruppo, Bruxelles del 7 giugno 2010, e l'*European Financial Stability Facility Framework Agreement* concluso il 7 giugno 2010 tra i Paesi dell'area euro e la società veicolo EFSF e successivamente modificato il 21 luglio 2011.

⁷² Su questi argomenti sia permesso rinviare a A. VITERBO-R. CISOTTA, "La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'UE: dai primi strumenti finanziari al Fiscal Compact", in *Diritto dell'Unione europea*, 2012, n. 2, 325-368; A. VITERBO, R. CISOTTA, "La crisi della Grecia, l'attacco speculativo all'euro e le risposte dell'Unione europea", in *Diritto dell'Unione europea*, 2010, n. 4, 961-994.

Le basi della collaborazione tra UE e FMI sono state gettate a fine 2008, in occasione dell'attivazione del Meccanismo europeo di sostegno delle bilance dei pagamenti a favore dell'Ungheria. Le forme e le procedure di collaborazione tra UE e FMI si sono sviluppate in via di prassi, non essendovi alcun accordo che le definisse a priori. Sono state stabilite condizioni comuni cui sottoporre l'erogazione dei finanziamenti delle due organizzazioni e sono state concordate le modalità con cui annunciare in maniera coordinata i risultati della sorveglianza sull'esecuzione dei programmi di aggiustamento cui era subordinata l'assistenza finanziaria. Tra FMI e UE vi sono inoltre stati periodici scambi di informazioni e consultazioni regolari.

La prassi sviluppatasi nell'ambito del FMI per il prestito erogato all'Ungheria ha costituito il modello per le successive operazioni di finanziamento a favore di altri Stati membri dell'UE. Tuttavia, almeno per il momento, il FMI non ha ritenuto necessario disciplinare le modalità di cooperazione con l'UE e altri accordi finanziari regionali né tramite la conclusione di accordi intergovernativi, né tramite atti interni all'organizzazione. Nell'ambito dell'Unione europea, invece, le procedure per la collaborazione con il FMI sono maggiormente definite.

Per quanto riguarda l'assistenza finanziaria agli Stati non appartenenti all'area euro, l'UE ha adottato delle Lineeguida ad uso interno sulla cooperazione con il FMI⁷³. Tali Lineeguida si propongono di garantire la coerenza tra la condizionalità applicata dal FMI e quella dell'Unione europea, di definire le procedure per lo scambio di informazioni e di sincronizzare le revisioni dei programmi di aggiustamento e le erogazioni delle diverse *tranches* in cui è suddiviso il finanziamento.

Nell'ambito del MESF, l'art. 3 del Reg. (UE) n. 407/2010 prevede per lo Stato che voglia chiedere assistenza finanziaria anche al FMI un obbligo di consultare in via preliminare la Commissione europea; ad essa è affidato il compito di valutare la compatibilità delle condizioni di politica economica applicate al finanziamento del FMI con gli impegni assunti dallo Stato membro ai sensi degli artt. 121, 126 e 136 TFUE.

Disposizioni relative all'erogazione di assistenza finanziaria congiuntamente al FMI sono previste sia nell'Accordo FESF che nel Trattato MES.

L'Accordo FESF prevede che il finanziamento sarà erogato soltanto congiuntamente al FMI e sulla base di un *memorandum d'intesa* negoziato con lo Stato richiedente dalla Commissione europea, in collegamento con BCE e FMI⁷⁴.

Il Trattato MES, in particolare, prevede una stretta collaborazione con il FMI sia a livello tecnico che finanziario. Uno Stato euro che richieda assistenza finanziaria al MES, infatti, dovrà richiedere, laddove possibile, anche l'assisten-

⁷³ Si fa riferimento alle *EU Guidelines on EU-Fund coordination*, doc. ECFIN/G/C ARES(2009) 365646(REV) (non pubblico), il cui contenuto è riassunto in FMI, *Hungary: Ex Post Evaluation of Exceptional Access Under the 2008 Stand-By Arrangement*, 24 maggio 2011, Appendix I, p. 35.

⁷⁴ V. il preambolo e l'art. 2 del FESF *Framework Agreement*.

za del FMI⁷⁵. L'analisi sulla sostenibilità del debito pubblico dello Stato richiedente sarà effettuata da Commissione europea e BCE e, qualora opportuno, insieme al FMI⁷⁶. Gli stessi soggetti sono chiamati a negoziare con lo Stato richiedente il *memorandum d'intesa* cui sarà condizionata l'erogazione dei prestiti, nonché a monitorarne l'attuazione⁷⁷. Infine, rappresentanti del FMI possono essere invitati a prendere parte come osservatori alle riunioni del Consiglio dei Governatori del MES⁷⁸.

Uno degli elementi che accomunano i diversi meccanismi è la scelta di subordinare l'assistenza finanziaria al rispetto, da parte del Paese beneficiario, di una serie di condizioni macroeconomiche, la cui modalità di definizione varia a seconda del meccanismo considerato. Attraverso una rigorosa politica di condizionalità si vuole assicurare il ritorno dei Paesi beneficiari dell'assistenza a solide posizioni di bilancio. Ciò è confermato dal nuovo art. 136 TFUE, il cui comma 3, nel consentire l'istituzione di un meccanismo permanente di stabilità (il MES), subordina la concessione "di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del meccanismo" ad "una rigorosa condizionalità".

Il ricorso alla politica di condizionalità e, soprattutto, il contenuto delle condizioni previste nei confronti degli Stati che presentano situazioni debitorie fortemente compromesse sollevano, però, dubbi e perplessità quanto alla loro compatibilità con alcuni dei principi fondamentali su cui si fonda l'intera costruzione europea. Le condizioni previste nei confronti di Grecia, Irlanda e Portogallo impongono tagli drastici alla spesa sociale, sanitaria e per l'istruzione, compromettendo la capacità degli Stati di assicurare il funzionamento dei loro sistemi di *welfare* e, di conseguenza, il rispetto di alcuni diritti sociali fondamentali. Una situazione che risulta difficilmente compatibile con gli obiettivi "sociali" dell'Unione previsti dai Trattati, nonché con le previsioni della Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

4. Altre competenze specificamente attribuite al FMI.

4.1. Liberalizzazione dei regimi di cambio e potere di sorveglianza.

i) Liberalizzazione dei regimi di cambio. Per superare la crisi del sistema di Bretton Woods innescata nel 1971 dalla dichiarazione di inconvertibilità del dollaro in oro, era stato deciso l'abbandono del sistema di cambi fissi ma aggiustabili. Nel 1978, il Secondo emendamento allo Statuto del FMI trasforma per-

⁷⁵ V. l'ottavo considerando del Trattato MES.

⁷⁶ Art. 13 Trattato MES.

⁷⁷ Art. 13 Trattato MES.

⁷⁸ Art. 5 Trattato MES.

tanto radicalmente la disciplina relativa ai regimi di cambio, liberalizzandola secondo quanto dettato dal nuovo art. IV.

Gli Stati membri del Fondo vengono legittimati ad adottare qualsivoglia regime di cambio: essi sono liberi di scegliere sia un sistema di cambio fisso (“ancorando” il valore della propria moneta a quello di un’altra moneta predeterminata o ad un paniere di monete, ma non all’oro), che di fluttuazione congiunta (come il serpente monetario europeo o lo SME), che di libera fluttuazione (lasciando determinare il valore della moneta dal mercato). Tale scelta non è subordinata al parere favorevole del FMI (a differenza di come lo era la definizione della parità di cambio vigente il sistema di Bretton Woods), cui però deve essere data tempestiva comunicazione.

Gli Stati membri sono, peraltro, tenuti a rispettare gli impegni assunti con l’adesione al FMI, in particolare quelli di mantenere un regime di cambio ordinato, di promuovere un sistema stabile di tassi di cambio e di non effettuare svalutazioni competitive della moneta.

ii) Il potere di sorveglianza. Ai sensi dell’art. IV, n. 3 e a bilanciamento della nuova situazione, al FMI viene attribuito un potere di controllo, da un lato, sul funzionamento del sistema monetario internazionale (sorveglianza sistemica generale e regionale) e, dall’altro, sul modo con cui ogni Stato adempie alle obbligazioni previste per assicurare il mantenimento delle disposizioni di cambio ordinato (sorveglianza bilaterale, effettuata tramite consultazioni periodiche con ogni Stato membro)⁷⁹. Nell’esercitare tale funzione, il Fondo non deve interferire con le scelte di politica sociale e interna degli Stati membri.

Al fine di individuare gli ambiti oggetto della sorveglianza *bilaterale*, di definire le modalità con cui sarebbero state condotte le consultazioni con gli Stati membri e di dettare alcuni principi guida volti a indirizzare le scelte statali in materia di cambi, il Comitato esecutivo del Fondo adottò la prima *Decisione sulla sorveglianza* già nell’aprile 1977⁸⁰, e dunque precedentemente all’entrata in vigore del Secondo emendamento. Si riteneva, infatti, che l’adozione di principi guida sulla conduzione delle politiche di cambio contestualmente alla legittimizzazione dei cambi fluttuanti avrebbe potuto prevenire il sorgere di disordini e di situazioni di instabilità generalizzata.

Per tenere conto degli intervenuti mutamenti del sistema monetario internazionale, la decisione del 1977 è stata poi sostituita da una seconda *Decisione sul-*

⁷⁹ Per una panoramica sulla sorveglianza si veda IMF, Report by a Group of Independent Experts, *External Evaluation of IMF Surveillance*, Washington D.C., 1999; B. BOSSONE, *IMF Surveillance: A Case Study on IMF Governance*, IEO Background Paper (BP/08/10), Washington, DC, 2008.

⁸⁰ L’*Executive Board Decision n. 5392-(77/63)*, intitolata *Surveillance over exchange rate policies*, adottata il 29 aprile 1977, e come successivamente modificata, si trova pubblicata in *IMF Selected Decisions and Selected Documents*, Washington D.C., 2006.

la sorveglianza bilaterale⁸¹ del 15 giugno 2007 e più recentemente dalla nuova *Decisione sulla sorveglianza bilaterale e multilaterale*⁸² del 18 luglio 2012 (cd. *Integrated Surveillance Decision – ISD*).

La nuova decisione pone l'accento sulla sorveglianza multilaterale, che deve essere più efficacemente integrata con la sorveglianza bilaterale: è questo un portato della crisi globale e della sempre maggiore integrazione e interconnessione delle economie nazionali, nonché degli effetti dei cd. *cross-country spillovers* (in particolare il pericolo di contagio derivante da un elevato debito estero).

Nella prassi, l'attenzione del Fondo si era già progressivamente spostata sugli elementi di vulnerabilità esterna dei paesi membri, tenendo conto non solo degli effetti degli squilibri della bilancia dei pagamenti sul mantenimento di un ordinato regime di cambi ed un sistema stabile di tassi di cambio (cd. *systemic stability*) – obiettivi enunciati all'art. I e all'art. IV, n. 1 –, ma anche di circostanze di instabilità interna non dovute a problemi di bilancia dei pagamenti (ISD, par. 7).

Per quanto riguarda le modalità con cui il Fondo è chiamato ad esercitare il suo potere di sorveglianza, viene stabilito che le consultazioni bilaterali verranno di norma condotte annualmente, ma potranno anche essere avviate su richiesta del Direttore generale del Fondo.

In occasione delle consultazioni bilaterali, il Fondo invia presso lo Stato membro i propri rappresentanti con il mandato di raccogliere e discutere in via confidenziale con il governo i dati relativi alle politiche di cambio, all'andamento della bilancia dei pagamenti, alla situazione economica generale dello Stato ed ai suoi orientamenti strategici in materia di politica economica, monetaria e finanziaria. In seguito, il Comitato esecutivo del Fondo adotta e trasmette allo Stato membro il rapporto redatto sulla base dei dati raccolti e indicazioni di riforma non vincolanti. Date le forti ripercussioni che il *Country Report ex art. IV* può avere sui mercati internazionali, esso può essere reso pubblico solo con l'autorizzazione dello Stato interessato⁸³.

Per quanto riguarda la sorveglianza multilaterale, il FMI è chiamato a controllare la stabilità dei tassi di cambio, del sistema dei pagamenti relativo alle transazioni correnti, dei movimenti di capitale e delle riserve monetarie.

Al fine di prevenire situazioni di instabilità, viene inoltre ribadito il divieto – già contenuto all'art. IV, n. 1 – di effettuare manipolazioni competitive dei cambi o del sistema monetario internazionale⁸⁴. Viene chiarito che per “manipola-

⁸¹ Decisione n. 13919-(07/51), *2007 Surveillance Decision*, del 15 giugno 2007. Tale decisione è stata fortemente avversata dalla Cina, il cui elevato tasso di crescita può considerarsi sostenuto dal mantenimento di un tasso di cambio artificialmente sottovalutato. Per il testo della decisione sulla sorveglianza 2007 si rinvia alla seguente pagina web: <http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2007/pn0769.htm#decision>.

⁸² Per il testo si veda l'allegato a IMF, “Modernizing the Legal Framework for Surveillance: An Integrated Surveillance Decision”, 26 giugno 2012.

⁸³ Si veda la decisione n. 13197-(04/16), *Transparency and Fund Policies*, del 20 febbraio 2004.

⁸⁴ La mancanza di una più precisa definizione di manipolazione vietata è stata, infatti, da più

zioni dei tassi di cambio” debbano intendersi tutte le politiche mirate a – e che abbiano l’effetto di – modificare o impedire l’aggiustamento del tasso di cambio, che rimane artificiosamente sottovalutato al fine di assicurare un ingiusto vantaggio competitivo sugli altri Stati membri e favorire le esportazioni.

La decisione del 2012 ribadisce inoltre che gli Stati membri delle unioni monetarie restano soggetti alle consultazioni bilaterali *ex art. IV*, sebbene essi abbiano trasferito ad un organo sovranazionale la conduzione della politica monetaria e di cambio. Altre decisioni del Comitato esecutivo avevano già definito le procedure per la sorveglianza sulle singole unioni monetarie, da svolgersi in parallelo con le consultazioni bilaterali⁸⁵. La sorveglianza bilaterale sugli Stati membri *ex art. IV* viene così “completata” con la consultazione delle istituzioni comuni delle unioni monetarie. Talune forme di regionalismo monetario hanno quindi trovato riconoscimento all’interno del sistema del FMI, seppur nell’ambito ristretto della sorveglianza. Attualmente, infatti, non è ancora possibile per un’unione monetaria entrare a far parte del FMI, benché siano sempre più forti le pressioni volte ad una partecipazione più coordinata e tendenzialmente unitaria quanto meno degli Stati membri dell’area euro (vedi *supra*, par. 2.1).

Infine, occorre ricordare che nella prospettiva di riforma del sistema di supervisione del FMI, le consultazioni bilaterali sono state affiancate da consultazioni *multilaterali* condotte tra un numero ristretto di Stati su tematiche considerate strategiche. Tali consultazioni multilaterali, svolte sotto l’egida del Fondo, hanno natura di riunioni “al vertice”. Questa nuova modalità di sorveglianza ha visto la sua prima applicazione nel 2006 sulla tematica delle *global imbalances*⁸⁶.

A seguito della crisi finanziaria globale, il FMI ha inoltre intensificato la sua attenzione sul settore finanziario degli Stati membri. A tal proposito, è stato rafforzato il *Financial Sector Assessment Program* (FSAP) attraverso il quale, sin dal 1999, Banca Mondiale e FMI svolgono – solo su richiesta di singoli Stati, ricadendo tale attività nell’assistenza tecnica ai sensi dell’art. V, n. 2, lett. *b*) – un’analisi delle vulnerabilità del settore finanziario e della corrispondenza della legislazione nazionale agli standard internazionali. Il carattere volontario⁸⁷ del FSAP ha contribuito a rendere tale tipo di sorveglianza inefficace: basti pensare che, prima dello scoppio della crisi, gli Stati Uniti non si sono mai sottoposti a tale valutazione. Pertanto, a

parti considerata una debolezza dell’originario sistema di Bretton Woods e forse una delle cause del suo fallimento.

⁸⁵ Si veda il documento intitolato *Fund Surveillance Over Members of Currency Unions, Prepared by the Policy Development and Review, and Legal Departments* presentato all’attenzione del Comitato esecutivo il 21 dicembre 2005 e la decisione del Comitato esecutivo del FMI n. 11846-(98/125) del 9 dicembre 1998.

⁸⁶ Si veda il documento *IMF’s International Monetary and Financial Committee Reviews Multilateral Consultation*, Press release 07/72; IEO-IMF, *Evaluation Report on Multilateral Surveillance*, Washington D.C., 2006.

⁸⁷ C. GOLA-F. SPADAFORA, *Financial Sector Surveillance and the IMF*, IMF Working Paper WP/09/247, Washington D.C., 2009.

fine 2010, il Comitato esecutivo del Fondo ha adottato la decisione di rendere il FSAP parte integrante della sorveglianza bilaterale *ex art. IV* (che ha carattere obbligatorio) per gli Stati il cui sistema finanziario riveste un'importanza sistemica⁸⁸.

4.2. Il regime di piena convertibilità monetaria: il divieto di imporre restrizioni sui pagamenti e sui cambi.

L'art. I, n. 4 dello Statuto ha posto tra gli obiettivi fondamentali perseguiti dal FMI quello della creazione di un sistema multilaterale di pagamenti per le operazioni internazionali correnti e quello della graduale eliminazione delle restrizioni valutarie che pongono limiti alla crescita del commercio internazionale.

I padri fondatori del FMI volevano garantire il ritorno alla possibilità di convertire liberamente la moneta di uno Stato in quella di un altro Stato applicando il relativo tasso di cambio, per qualunque scopo e senza limiti quantitativi.

La piena convertibilità delle monete nazionali era venuta meno negli anni del protezionismo e del secondo conflitto mondiale, durante i quali era stato fatto ampio ricorso a restrizioni e controlli sui cambi. Costituiscono ad esempio misure restrittive: l'impossibilità di esportare valuta straniera dal territorio nazionale, l'obbligo di convertire al tasso di cambio determinato dall'autorità statale la valuta straniera ovvero il fatto che i pagamenti dovuti per le importazioni siano raccolti in conti bloccati e accessibili al venditore straniero solo a determinate condizioni.

Gli obblighi gravanti sugli Stati membri e le misure necessarie per l'instaurazione di un regime di piena convertibilità monetaria sono disciplinati all'art. VIII dello Statuto.

i) Gli obblighi cui sono tenuti gli Stati membri. Ai sensi dell'art. VIII, n. 2, gli Stati membri non possono introdurre, senza una previa autorizzazione del Fondo, nuove restrizioni dei pagamenti e dei trasferimenti di valuta relativi alle operazioni internazionali correnti (definite all'art. XXX).

Secondo quanto dettato dall'art. VIII, n. 3 gli Stati membri devono astenersi da pratiche discriminatorie nei confronti di determinate valute o dall'applicare tassi di cambio multipli. Essi sono pertanto tenuti a mantenere un unico tasso di cambio senza differenziarlo in base all'operazione sottostante. Le pratiche di tale genere in vigore al momento dell'adesione di uno Stato membro al Fondo devono essere abrogate ed occorre l'autorizzazione del Fondo per introdurre nuove misure discriminatorie.

Per il n. 4, dell'art. VIII, gli Stati membri sono tenuti ad assicurare la convertibilità dei saldi della propria moneta detenuti da altri Stati membri del Fondo, a

⁸⁸ Si veda la decisione n. 14736-(10/92), *Integrating Stability Assessments under the Financial Sector Assessment Program into Article IV Surveillance*, del 21 settembre 2010.

condizione che si tratti di saldi derivati da operazioni correnti o la cui conversione sia necessaria per far fronte a pagamenti correnti.

ii) I motivi di deroga. I divieti relativi all'introduzione di restrizioni sui pagamenti e di pratiche monetarie discriminatorie possono essere superati non solo grazie ad una specifica autorizzazione del Fondo, ma anche in presenza di altri motivi di deroga: nel caso in cui uno Stato scelga di avvalersi del cd. *periodo transitorio* come previsto dall'art. XIV oppure al fine di tutelare la *sicurezza nazionale ed internazionale*⁸⁹.

L'art. XIV consente agli Stati membri di mantenere, ed eventualmente adattare alle circostanze, le restrizioni sui pagamenti relativi ad operazioni internazionali correnti in essere alla data della loro adesione al Fondo. Tale deroga, motivata dalla necessità di favorire una più rapida ricostruzione delle economie nazionali al termine del secondo conflitto mondiale, avrebbe dovuto avere breve durata e limitarsi all'immediato dopoguerra. Una volta avviata la ripresa economica e riportata in equilibrio la propria bilancia dei pagamenti, gli Stati membri avrebbero dovuto notificare al Fondo la volontà di assumersi gli obblighi previsti dall'art. VIII e di porre irreversibilmente termine al regime transitorio.

Ad oggi la maggioranza degli Stati membri del Fondo ha dichiarato la propria moneta pienamente convertibile *ex art. VIII*. Il Fondo esercita un ampio potere di controllo sui pochi Stati che ancora si avvalgono del regime transitorio e può comunicare loro che sussistono le condizioni favorevoli per porvi termine.

La tutela della sicurezza nazionale ed internazionale costituisce un ulteriore motivo di deroga al regime di piena convertibilità. Tale eccezione, originariamente non prevista nello Statuto, venne introdotta con la decisione n. 144-(52/51), adottata nell'agosto 1952 su pressione americana. A Bretton Woods, infatti, non si era ritenuto di distinguere le restrizioni in base alle loro motivazioni ed alle circostanze che avevano condotto alla loro applicazione; né, ai termini dello Statuto, è ammissibile derogare agli obblighi dell'art. VIII in presenza di uno stato di necessità economico.

La decisione del 1952, pur ribadendo che il FMI non intende ingerirsi negli affari interni degli Stati membri, legittima l'applicazione di restrizioni sui pagamenti qualora siano giustificate da motivazioni esclusivamente politiche o militari. Prima di imporre restrizioni per ragioni di sicurezza gli Stati membri sono tenuti a farne notifica al Fondo, che ha 30 giorni di tempo per obiettare; allo scadere del termine, l'approvazione del Fondo s'intende data.

Sulla base di questa norma venne considerato legittimo il blocco dei depositi iraniani in banche americane, e nelle loro filiali e succursali europee, deciso dal Presidente J. Carter nel 1979 a seguito della presa di ostaggi nell'ambasciata americana a Teheran da parte degli studenti islamici.

⁸⁹ Un'ulteriore eccezione era prevista dall'art. VII nel caso in cui una moneta venisse dichiarata "scarsa" dal Fondo: tale disposizione si può peraltro ormai ritenere caduta in desuetudine.

Questa disposizione è stata applicata anche in altri casi, tra cui quello delle sanzioni americane alla Libia adottate in risposta agli attacchi terroristici agli aeroporti di Roma e di Vienna nel 1986.

Talvolta l'adozione di misure restrittive dei pagamenti da parte di uno Stato membro può discendere da obblighi internazionali derivanti dalla sua appartenenza alle Nazioni Unite⁹⁰. Anche in questo caso è necessaria la notifica al Fondo e vale il principio del silenzio assenso. L'accordo di collegamento tra FMI e NU, siglato nel 1947, prevede appunto tale forma di collaborazione⁹¹. Ad esempio, nel caso della prima guerra del Golfo, il Consiglio di Sicurezza ha ordinato il blocco dei depositi iracheni in ogni Stato membro delle Nazioni Unite, facendo peraltro appello anche alla collaborazione degli Stati non membri⁹².

Devono invece considerarsi compatibili con il regime del Fondo le restrizioni relative ai trasferimenti di capitali (*capital controls*). Ciò è dovuto al fatto che lo Statuto non attribuisce al FMI competenze in materia⁹³. Il controllo sui movimenti di capitali, esplicitamente consentito dall'art. VI, dovrà comunque essere esercitato in maniera compatibile agli impegni assunti con l'adesione al FMI ed applicato in maniera tale da non limitare i pagamenti relativi alle transazioni correnti.

Peraltro, per lunghi anni, la politica del Fondo è stata quella di premere attraverso la condizionalità per ottenere la piena liberalizzazione dei movimenti di capitali (talvolta anche in economie non ancora "pronte"). Più recentemente, tuttavia, il FMI ha cambiato la propria *policy* ammettendo che in determinate circostanze gli Stati membri possano introdurre restrizioni alla fuoriuscita di capitali (*controls on capital outflows*, come nel caso dell'Islanda nel 2008) ed anche per limitare l'ingresso di capitali a fini speculativi (*controls on capital inflows*)⁹⁴.

⁹⁰ Si rimanda a W.E. HOLDER, *The Relationship Between the International Monetary Fund and the United Nations*, in R.C. EFFROS (ed.), *Current Legal Issues Affecting Central Banks*, IMF, Washington D.C., vol. 4, 1997, p. 16 ss.

⁹¹ Ai sensi dell'art. VI dell'*Agreement between the Fund and the United Nations* del 1947.

⁹² Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite n. 661/1990 del 6 agosto 1990, punto 4. Sul rapporto tra FMI e Nazioni Unite cfr. *infra*, capitolo ottavo.

⁹³ Alla fine degli anni '90 era stato discusso un emendamento allo Statuto per attribuire al Fondo competenza in materia di movimenti di capitali, su cui non si era tuttavia formato consenso.

⁹⁴ IMF, "Liberalizing Capital Flows and Managing Outflows", 13 marzo 2012; IMF, "The Liberalization and Management of Capital Flows: An Institutional View", 14 novembre 2012.

5. I finanziamenti concessi dalla Banca mondiale e la condizionalità ad essi applicata.

5.1. I finanziamenti concessi dalla Banca mondiale.

La Banca mondiale persegue una strategia integrata e di lungo termine – definita *Comprehensive Development Framework* (CDF) – che coniuga lotta alla povertà, sviluppo delle risorse umane, tutela della salute e dell’ambiente, riforme strutturali, raggiungimento dei *Millennium Development Goals* e promozione dei diritti umani, della democrazia, della *rule of law* e della *good governance*. Tramite questo nuovo approccio, la Banca mondiale mira a razionalizzare e programmare i propri interventi, evitando sprechi e sovrapposizioni con gli altri *partners* di sviluppo, ad individuare target realistici compatibili con le capacità tecniche e amministrative dello Stato destinatario dei suoi prestiti e a rafforzarne l’*ownership* sul processo di sviluppo.

Questa “ricetta” viene applicata ai singoli Stati membri della Banca tenendo conto delle loro particolarità. Ogni 4 anni (ma anche, ad esempio, a seguito di un cambio di governo), la Banca definisce in un documento chiamato *Country Assistance Strategy* (CAS) la propria strategia di intervento in un determinato paese.

Il CAS è redatto da membri dello staff della Banca mondiale con la collaborazione del governo interessato. Il punto di partenza per la discussione è sempre il piano nazionale di sviluppo, che può essere stato definito dal governo in un *Poverty Reduction Strategy Paper* o in altro documento equiparabile. Al fine di promuovere la pubblica accettazione del CAS, e laddove il governo dia il suo consenso, possono venire aperte consultazioni con ONG e rappresentanti della società civile. Il CAS viene poi discusso e approvato dal Comitato esecutivo di BIRS o IDA, a seconda che si tratti di un paese a medio o basso reddito. L’obiettivo perseguito nell’elaborazione del CAS è quello di garantire coordinamento e coerenza tra le attività programmate dal Gruppo della Banca mondiale, quelle decise a livello paese e quelle di eventuali altri *partners* di sviluppo bilaterali e multilaterali.

Poiché ogni singolo progetto di sviluppo verrà finanziato soltanto quando compatibile e coerente con la strategia individuata dalla Banca nei CAS, questi documenti possono essere descritti come uno degli strumenti attraverso cui la Banca attua la propria politica di condizionalità (su cui vedi *infra*, par. 5.2).

Al CAS, che rimane un atto della Banca, fa peraltro da contraltare il piano nazionale di sviluppo, definito unilateralmente dallo Stato.

Il piano di sviluppo dei paesi a basso reddito viene generalmente descritto in un *Poverty Reduction Strategy Paper* (PRSP). Si tratta di un documento del governo in cui sono identificate le aree di intervento prioritarie per lo sviluppo e la riduzione della povertà del paese. La programmazione è di medio termine, su di un periodo di 3-5 anni.

La grande novità dei PRSP sta nelle modalità che portano alla loro formulazione. La società civile viene, infatti, coinvolta (o almeno dovrebbe)⁹⁵ nella definizione dei programmi di sviluppo nazionali tramite la convocazione di tavole rotonde e pubblici dibattiti. Il risultato auspicato è quello di un ampliamento del processo partecipativo democratico. Appare quindi evidente la differenza tra PRSP e *Letters of intent*, redatte dai governi con procedura confidenziale contestualmente ad una richiesta di finanziamento indirizzata al FMI.

Si deve peraltro dare atto di come l'elaborazione del PRSP, raccomandata congiuntamente da Banca mondiale e FMI sin dal 1999, sia divenuta una delle condizioni essenziali per accedere ad alcune delle più importanti iniziative di finanziamento dello sviluppo: tra queste, l'iniziativa congiunta FMI-IDA *Heavily Indebted Poor Countries* (su cui vedi *infra*, par. 7.1), la *Extended Credit Facility* del FMI (su cui vedi *supra*, par. 3.2) e i *Poverty Reduction Support Credits* dell'IDA⁹⁶.

I finanziamenti concessi dalla BIRS si differenziano da quelli IDA nei destinatari, nelle modalità di restituzione e nelle condizioni finanziarie ad essi applicate. Entrambe le agenzie procedono, tuttavia, a selezionare i progetti da finanziare sulla base di documenti programmatici che identificano la strategia di sviluppo di ogni paese: generalmente i PRSP.

i) L'attività di prestito della BIRS. L'art. I dello Statuto elenca tra gli obiettivi della BIRS la ricostruzione delle economie dopo la seconda guerra mondiale, il finanziamento dello sviluppo, la promozione degli investimenti privati all'estero, l'espansione del commercio internazionale e l'equilibrio delle bilance dei pagamenti.

Ai sensi dell'art. III, n. 4 la BIRS può concedere o garantire prestiti "destinati a specifici progetti di ricostruzione e di sviluppo" che perseguano scopi produttivi. Sin dai primi anni d'attività, tuttavia, ridimensionatosi il suo coinvolgimento nell'aiuto alla ricostruzione (per effetto, tra l'altro, del Piano Marshall), la BIRS si è principalmente dedicata al finanziamento dello sviluppo.

Inizialmente vennero finanziati progetti volti a permettere l'importazione di beni senza incidere negativamente sulla bilancia dei pagamenti; di fatto, dovendo tali beni essere pagati in valuta internazionale, il prestito della Banca si trasformò in un finanziamento del tutto simile a quello operato dal FMI (è un primo caso di sovrapposizione dell'operato delle due organizzazioni). La Banca

⁹⁵ Per una critica ai PRSPs come metodo partecipativo innovativo per l'elaborazione della strategia di sviluppo di un paese si rinvia a D. BOOTH (ed.), *Fighting Poverty in Africa: Are PRSPs Making a Difference?*, Overseas Development Institute, London, 2003. Si veda anche F. STEWART-M. WANG, *Poverty Reduction Strategy Papers within the Human Rights Perspective*, in P. ALSTON-M. ROBINSON, *op. cit.*, p. 454 ss. e R. DAÑINO, *The Legal Aspects of the World Bank's Work on Human Rights*, in *Int'l Law.*, 2007, pp. 21-25.

⁹⁶ Si veda J. TOOZE, *Aligning States' Economic Policies with Human Rights Obligations*, in *HRLR*, 2002, p. 241 ss.

preferì a quel tempo concentrarsi su *economic overhead programs* (rivolti alla costruzione di ferrovie, strade, impianti idroelettrici e con un impatto immediato sulla produzione), piuttosto che su *social overhead programs* (rivolti a educazione e sanità). Sin dal 1949, la BIRS iniziò a cooperare con le Nazioni Unite e alcuni istituti specializzati per fornire assistenza tecnica ai PVS.

Ai sensi dell'art. III, n. 4, vii), solo in presenza di "circostanze speciali" la BIRS può finanziare riforme piuttosto che progetti. Nonostante tale limitazione, già negli anni '70 la BIRS ha iniziato ad accordare *policy-based loans*, rivolti a finanziare riforme economiche, di liberalizzazione del commercio o di privatizzazione di alcuni settori. Nello stesso periodo la Banca ha finanziato programmi di pianificazione familiare, di tutela della salute e interventi a carattere sociale e contro la fame. Con la crisi del debito degli anni '80, la BIRS ha reso possibili ed incentivato riforme strutturali e, dopo la caduta del muro di Berlino, si è impegnata nel sostegno dei paesi in transizione verso un'economia di mercato. Attualmente, come visto, essa persegue un approccio integrato rivolto alla promozione di uno sviluppo sostenibile e democratico (*Comprehensive Development Framework*).

Due sono le tipologie di prestito normalmente concesse dalla BIRS. Gli *investments loans* sono finanziamenti a lungo termine (da 5 a 10 anni) che vengono utilizzati per creare le infrastrutture e le capacità sociali ritenute indispensabili alla crescita ed alla riduzione della povertà (dalla creazione di reti per l'approvvigionamento di acqua potabile alla costruzione di strutture ospedaliere); essi rappresentano ormai quasi l'80% dell'attività della BIRS. I *development policy loans*, invece, sono volti a finanziare riforme di breve termine (da realizzare in 1-3 anni) in paesi in deficit con la bilancia dei pagamenti e sono utilizzati, ad esempio, per riforme del settore finanziario o giudiziario e per promuovere la *good governance*.

Lo Statuto stabilisce che la BIRS possa operare solo quando, tenuto conto della situazione del mercato, il beneficiario del prestito non avrebbe potuto ottenerlo altrimenti. Essa deve promuovere le possibilità di investimento del capitale privato e deve intervenire a titolo integrativo e sussidiario solo quando questo non sia disponibile a condizioni ragionevoli. Per questi motivi, il ruolo di finanziatore della Banca viene spesso descritto come avente carattere subalterno rispetto al capitale privato.

Nel decidere l'erogazione di prestiti, la BIRS deve astenersi dall'intervenire negli affari interni dello Stato membro e dal prenderne in considerazione l'orientamento politico (art. IV, n. 10; stessa disposizione si trova nello Statuto IDA, all'art. VI, e IFC, all'art. IX).

Essa opera sulla base di valutazioni meramente economiche (i progetti finanziati devono essere produttivi e condurre ad un aumento del PIL), concedendo prestiti rimborsabili in capitale e interessi a condizioni bancarie ordinarie. Ciò è dovuto al fatto che le risorse da cui attinge la Banca sono costituite principalmente dai proventi derivati dall'emissione di *bonds* e altri *debt instruments* (su cui paga interessi a tassi di mercato) e solo in minima parte dal capitale sotto-

scritto (vedi *supra*, par. 2.3). La BIRS deve quindi agire e ragionare come un buon investitore, cercando di massimizzare i profitti e tenendo conto dei costi sopportati per reperire le risorse.

Destinatari dei finanziamenti possono essere sia gli Stati membri e le loro "suddivisioni politiche" che soggetti privati. In quest'ultimo caso lo Stato sul cui territorio deve essere attuato il progetto (o la sua Banca centrale o altro organismo autorizzato dalla Banca) deve assumere la veste di garante del prestito e del pagamento di interessi e commissioni.

La BIRS può inoltre assumere una partecipazione (o svolgere funzione di garante) in investimenti effettuati da privati (ad es. tramite operazioni di cofinanziamento con banche commerciali). L'esposizione totale della Banca non potrà in ogni caso superare il 100% del capitale sottoscritto e delle riserve.

Possono accedere al prestito BIRS i paesi in cui il reddito pro-capite annuo sia compreso tra 1'000 e 10'000US\$ e i paesi a basso reddito di cui sia accertata la solvibilità (questi ultimi, quando ammessi anche al prestito IDA, vengono definiti *blend countries*).

È lo Stato beneficiario del prestito a richiedere alla BIRS il finanziamento di uno specifico progetto di sviluppo. A seconda della sua complessità, il tempo necessario all'elaborazione della proposta da parte dello Stato può variare da pochi mesi ad alcuni anni. L'approvazione del progetto dipende dalla sua compatibilità con la strategia paese della Banca (CAS), dal suo impatto economico, sociale ed ambientale (quando ad esempio si tratti della costruzione di una diga), nonché da valutazioni inerenti il costo. La BIRS può negoziare modifiche anche sostanziali al progetto originario. La responsabilità sulla realizzazione del progetto ricade sullo Stato, mentre alla BIRS è riservato un ruolo di supervisione. Essi definiscono insieme gli elementi per le gare di appalto.

L'ammontare del prestito, la sua suddivisione eventuale in *tranches*⁹⁷, il piano di rimborso e le specifiche tecniche del progetto vengono poi definiti in un *loan agreement*, siglato dal Comitato esecutivo della BIRS e dallo Stato beneficiario (talvolta ricorrendo alla procedura di ratifica), o dall'impresa privata. Ai sensi dell'art. III, n. 5, inoltre, le somme erogate devono essere utilizzate esclusivamente per gli scopi ai quali è stato accordato il prestito, senza permettere che intervengano considerazioni politiche o extraeconomiche. Al prestito vengono applicati tassi di interesse di mercato ed una commissione. Generalmente, esso dovrà essere restituito dopo un periodo di grazia di 5 anni ed entro 20 anni dall'emissione.

Qualora il contraente sia un privato, dovrà essere concluso anche un *guarantee agreement* con lo Stato beneficiario. Infine, se il soggetto che viene incaricato

⁹⁷ Qualora si tratti di un *investment loan* può essere previsto l'ammontare specifico per ogni capitolo di spesa da erogare man mano che le spese siano realmente effettuate; qualora si tratti invece di un *development policy loan* l'erogazione delle diverse *tranches* può dipendere dal raggiungimento di determinati target economici o dall'entrata in vigore di determinate riforme legislative.

della realizzazione del progetto è diverso dal beneficiario del prestito, verrà stipulato anche un *project agreement*.

Le *General Conditions for Loans* (2012) della BIRS stabiliscono, quando non specificato diversamente nell'accordo, le condizioni generalmente applicate al prestito. Si tratta delle condizioni relative alle modalità di estinzione del debito (tra cui luogo e valuta del pagamento), di esecuzione del progetto, relative alla rescissione del "contratto" ed alla sottoposizione ad arbitrato delle eventuali controversie.

Per quanto riguarda la natura giuridica di tali *agreements*, la Banca (a differenza di quanto sostenuto dal FMI per gli *Stand-by arrangements*) li considera avere valore di trattato internazionale, mentre alcuni autori ne sottolineano la natura privatistica⁹⁸.

ii) L'attività di prestito dell'IDA. Ai sensi dell'art. I del suo Statuto, l'IDA promuove lo sviluppo economico ed il miglioramento delle condizioni di vita delle regioni meno avanzate del mondo, fornendo mezzi finanziari a condizioni più flessibili e meno gravose di quelle accordate dalla BIRS ed affiancando così l'attività di quest'ultima.

Solo i paesi più poveri possono accedere al prestito-IDA. Si tratta di paesi in cui il reddito pro-capite annuo non supera una determinata soglia⁹⁹ (definita per l'anno fiscale 2013 in 1195 US\$), che non sono in grado di ottenere credito altrimenti (né dalla BIRS, né sui mercati finanziari)¹⁰⁰ e che perseguono efficacemente una politica rivolta alla crescita economica, alla riduzione della povertà ed allo sviluppo sostenibile. Non vengono invece presi in considerazione indicatori sociali o l'indice di sviluppo umano.

La procedura seguita per arrivare alla concessione del finanziamento è del tutto simile a quella della BIRS e si basa in primo luogo sulla compatibilità della richiesta con la strategia paese delineata dalla Banca nella *Country Assistance Strategy*.

Benché ai sensi dell'art. V, n. 1, lett. *b*), i finanziamenti concessi dall'IDA debbano essere destinati a "progetti determinati", essi hanno acquisito per lo più la forma di *development credit agreements*, destinati anche ad esempio a promuovere l'alfabetizzazione delle donne, la reintegrazione di combattenti al termine di conflitti armati (bambini soldati), a predisporre un sistema di registri per la tutela della proprietà privata.

⁹⁸ Per una disamina delle diverse posizioni si rinvia a T. TREVES, *Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (e istituzioni collegate)*, in *Digesto pubbl.*, 1987, vol. II, p. 176 ss..

⁹⁹ Il gruppo dei paesi eleggibili al prestito IDA viene individuato indipendentemente dalla loro appartenenza alla lista dei PMA, su cui cfr. *supra*, cap. II. L'IDA prende in considerazione anche il *country performance rating*, un indicatore della qualità delle politiche nazionali e dell'efficacia avuta dai prestiti già concessi.

¹⁰⁰ Un paese sarà *creditworthy*, e quindi non ammesso al prestito IDA, quando in grado di pagare il servizio del debito estero di nuova sottoscrizione a tassi di interesse di mercato e sul lungo periodo.

I prestiti IDA sono rimborsabili entro 40 anni dall'erogazione e dopo un periodo di grazia di 10 anni; su di essi non sono applicati interessi, ma soltanto una commissione annua per coprire le spese di gestione sostenute. Le condizioni generali ad essi applicabili sono definite dalle *IDA General Conditions for Credit and Grants* (2010).

5.2. La condizionalità (non solo democratica) applicata dalla Banca mondiale.

La Banca mondiale è per Statuto tenuta a tutelare i propri interessi di prestatore e ad agire con prudenza – eventualmente negando il proprio finanziamento nel caso ritenga il paese destinatario insolubile e non in grado di perseguire un adeguato programma di sviluppo e crescita – nell'interesse sia dello Stato membro sui cui territori va realizzato il progetto, sia della collettività degli Stati membri.

Sin dall'inizio della sua attività, la Banca mondiale si è quindi operata per aiutare i paesi membri ad individuare e sviluppare i progetti e preparare le relative domande di finanziamento. In una prima fase, la Banca ha esercitato la propria influenza prevalentemente sulla definizione delle specifiche tecniche dei progetti ovvero minacciando di sospendere o ritirare il finanziamento qualora non venissero rispettati i tempi di realizzazione. Per i prestiti accordati in un'unica soluzione le condizioni dovevano essere soddisfatte prima dell'erogazione (*prior actions*), mentre per i finanziamenti *multitranches* venivano fissati *target* sequenziali (*tranche-released conditions*).

Quando poi, nel 1980, l'allora Presidente Robert McNamara annunciò l'intenzione di accordare *policy lending* a quei paesi che avessero adottato le politiche che la Banca riteneva utili al loro sviluppo¹⁰¹, divenne evidente quanto ampio fosse il potere di influenza della Banca. Con il passaggio al *policy lending*¹⁰², la Banca iniziò ad operare in una maniera simile al FMI, indirizzando lo Stato membro nelle sue scelte di politica economica e sociale e nelle riforme istituzionali. Si parlò allora di *leverage*, piuttosto che di condizionalità¹⁰³.

Oggi, oltre a definire le condizioni applicate ai prestiti a progetto (dettagliate ad esempio nel *loan o project agreement*), BIRS e IDA stabiliscono quali saranno le aree cui verranno destinati in via prioritaria i loro finanziamenti, incidendo in tal modo sulla strategia nazionale di sviluppo dei paesi destinatari del loro aiuto.

Lo strumento principale con cui la Banca mondiale attua la propria politica di condizionalità sono le *Country Assistance Strategies*. Come già visto, questi

¹⁰¹ Memorandum from the President, *Structural Adjustment Lending*, R80-122, IDA R80-83, 13, 9 maggio 1980.

¹⁰² Si vedano l'Operational Policy (OP) 8.60 e la Bank Procedure (BP) 8.60.

¹⁰³ Vedi E.S. MASON-R.E. ASHER, *The World Bank since Bretton Woods*, Washington D.C., 1973, p. 434.

atti unilaterali della Banca indicano il livello ed i criteri del sostegno di BIRS e IDA e delle altre agenzie del Gruppo. Viene perseguita una strategia di sviluppo di natura integrata (od “olistica”): non si ritiene possibile, infatti, una crescita economica sostenibile senza adeguate riforme istituzionali (in senso democratico e volte al mantenimento della pace, alla tutela dei diritti fondamentali, alla *good governance* e alla lotta alla corruzione), senza sviluppo umano (maggiore alfabetizzazione, lotta alle malattie infettive, miglioramento del sistema sanitario) e senza porre attenzione all’ambiente¹⁰⁴.

Ciò ha portato la maggior parte degli autori a descrivere con il termine “democratica” la condizionalità della Banca, ponendo in luce quello che è forse l’aspetto più caratterizzante della sua azione. Tale approccio della Banca mondiale (detto *human rights-based approach to development*) si differenzia quindi nettamente da quello adottato dal FMI, la cui politica di condizionalità mira esclusivamente al miglioramento dei parametri macroeconomici fondamentali senza tener conto delle possibili ripercussioni sociali sul breve periodo.

La strategia integrata della Banca non è andata peraltro esente da critiche. È stato, in particolare, sottolineato che BIRS e IDA (così come il FMI) hanno l’obbligo di non intervenire negli affari interni degli Stati membri e che dovrebbero agire in base a considerazioni meramente economiche (art. IV, n. 10, BIRS e art. V, n. 6, IDA)¹⁰⁵.

Dal 2009 la Banca ha introdotto i cd. *Core Sector Indicators* per misurare l’efficacia dei suoi prestiti nei settori educazione, salute, strade, acqua, piccole e medie imprese, tecnologia dell’informazione e comunicazione.

6. Altre competenze specificamente attribuite alla Banca mondiale.

6.1. La gestione di *trust funds*.

La Banca mondiale può svolgere il ruolo di tesoriere di *trust funds* in cui vengono raccolti i contributi di diversi donatori (Stati, ma anche banche commerciali o fondazioni private) destinati a finanziare specifiche attività di coope-

¹⁰⁴ Sul tema L. BOISSON DE CHAZOURNES, *Issues of Social Development: Integrating Human Rights into the Activities of the World Bank*, in INSTITUT INTERNATIONAL DES DROITS DE L’HOMME, *Commerce mondial et protection des droits de l’homme*, Bruxelles, 2001, p. 47 ss.; S. CANTONI, *Cooperazione multilaterale*, cit., Napoli, 2004, pp. 86-124; D. GILLIES, *Human Rights, Democracy and Good Governance: Stretching the World Bank’s Policy Frontiers*, in J.M. GRIESGRABER-B.G. GUNTER (eds.), *The World Bank: Lending on a Global Scale*, London, 1996, p. 101 ss.; C. SANTISO, *Good Governance and Aid Effectiveness: The World Bank and Conditionality*, in *The Georgetown Public Policy Review*, 2001, pp. 1-22.

¹⁰⁵ Si vedano anche i documenti *Review of World Bank Conditionality: Legal Aspects of Conditionality in Policy-Based Lending*, WB, 29 giugno 2005 e *Conditionality in Development Policy Lending*, WB, 2007.

razione allo sviluppo. Tramite il cofinanziamento, si ottiene un maggior coordinamento tra i donatori e si evitano sprechi delle già scarse risorse destinate allo sviluppo.

Con questo metodo vengono sostenute numerose iniziative. Tra queste, la *Global Environment Facility* costituisce il principale strumento finanziario per l'attuazione della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici e della Convenzione sulla biodiversità. Vi partecipano, oltre alla Banca mondiale, UNDP, UNEP, FAO, IFAD, UNIDO e alcune banche regionali per lo sviluppo.

Tra le altre iniziative sostenute con il metodo dei *trust funds* si ricordano la *Global Facility for Disaster Reduction and Recovery*, i diversi *Carbon Funds and Facilities*, il *Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria* e il *Water and Sanitation Program*.

6.2. Il coinvolgimento in progetti innovativi di finanziamento dello sviluppo.

Di fronte alla cronica insufficienza dell'aiuto ufficiale allo sviluppo (ODA) rispetto al fabbisogno reale dei PVS e alla possibilità di raggiungere i *Millennium Development Goals* come inizialmente previsto entro il 2015, la Banca mondiale ha, insieme ad altre organizzazioni, iniziato a utilizzare nuove tecniche per il reperimento di risorse finanziarie.

Una delle nuove forme di finanziamento dello sviluppo che vede la partecipazione della Banca mondiale è l'*International Financial Facility for Immunisation* (IFFIm). Si tratta di un progetto pilota lanciato da Gordon Brown all'epoca in cui era Ministro del tesoro inglese. Il meccanismo su cui si basa l'IFFIm prevede la raccolta di denaro sul mercato dei capitali tramite l'emissione di *bonds*. La restituzione del capitale raccolto è garantita dall'impegno degli Stati partecipanti a versare un contributo annuale all'IFFIm per un periodo di almeno 15 anni. Tali versamenti annuali saranno in parte utilizzati per il pagamento degli interessi e in parte accantonati per ripagare il capitale allo scadere dei *bonds*.

Dunque, a fronte di un flusso futuro e certo di donazioni, vengono raccolti fondi da distribuire *subito* ai PVS tramite la Banca mondiale e le altre organizzazioni *partners*. I donatori e le organizzazioni coinvolte (tra cui anche l'OMS e l'UNICEF) avranno il compito di individuare i beneficiari degli aiuti. Le due principali aree di intervento sono: il miglioramento dei sistemi sanitari nazionali e lo sviluppo di nuovi vaccini. La BIRS svolge nell'IFFIm il ruolo di *Treasury Manager*: essa emette i *bonds* sul mercato dei capitali, cura i rapporti con le agenzie di *rating* e con gli investitori, svolge una funzione di coordinamento tra i *partners*, riceve i pagamenti dei donatori e gestisce i fondi per le vaccinazioni e i programmi sanitari.

7. Iniziative congiunte di FMI e IDA.

7.1. L'iniziativa *Heavily Indebted Poor Countries* (HIPC).

La comunità internazionale fu costretta a prendere atto delle problematiche legate all'indebitamento dei PVS quando, nel 1982, il Messico dichiarò l'impossibilità di procedere al pagamento del suo debito estero e la crisi che ne seguì minacciò l'intero sistema monetario e finanziario internazionale.

Gli *shock* petroliferi degli anni '70, l'aumento dei tassi (reali) d'interesse, l'andamento del tasso di cambio della valuta internazionale in cui erano generalmente denominati i prestiti (il dollaro statunitense), i problemi strutturali dei PVS e la dinamica delle esportazioni ne avevano aumentato l'esposizione e avevano reso il peso del debito insostenibile.

A seguito del nuovo *default* del Messico nel 1995 (e nel susseguirsi delle crisi: delle cd. tigri asiatiche nel 1997, della Turchia nel 2001 e dell'Argentina nel 2002), il Fondo decise, da un lato, di approfondire la sorveglianza sugli indicatori del debito dei paesi membri, e, dall'altro lato, di lanciare, congiuntamente all'IDA, l'iniziativa *Heavily Indebted Poor Countries* (HIPC)¹⁰⁶.

Tale decisione fu presa parallelamente dai Comitati esecutivi delle due organizzazioni nel settembre 1996, formalizzando quanto auspicato a livello politico dal G7 durante il vertice di Lione del giugno dello stesso anno. Nel corso del vertice del G7 di Colonia del giugno 1999 l'iniziativa venne poi "rafforzata" (cd. *Enhanced HIPC*) al fine di renderla più efficace. Tra gli elementi di novità dell'iniziativa *Enhanced HIPC* deve essere sottolineato quello di legare la cancellazione del debito alla riduzione della povertà e al raggiungimento di obiettivi sociali.

L'iniziativa HIPC rafforzata risponde all'esigenza di introdurre a livello internazionale un quadro giuridico per la gestione del debito. L'obiettivo è quello di riportare ad un livello sostenibile il debito estero dei paesi poveri più fortemente indebitati, che perseguano le riforme raccomandate da FMI e IDA e per i quali i tradizionali strumenti di *debt relief* si siano dimostrati insufficienti.

Il debito estero è considerato insostenibile quando uno Stato è incapace di far fronte alle obbligazioni derivanti dal servizio del debito, tenuto conto del rapporto tra debito e PIL e debito ed esportazioni.

L'iniziativa HIPC può anche essere descritta come una strategia per il coordinamento degli attori impegnati nella gestione del debito dei PVS: oltre a FMI e IDA, sono infatti coinvolti il G7/8, gli Stati creditori di un determinato paese

¹⁰⁶ Si veda S. CANTONI, *Cooperazione multilaterale*, cit., p. 254 ss.; C. MANDRINO, *La ristrutturazione del debito dei PVS*, in G. PORRO, *Studi di diritto internazionale dell'economia*, Torino, 2006, p. 325 ss.; L. SHONAR, *Debt Relief for the Poorest: An Evaluation Update for the HIPC Initiative*, World Bank, 2006.

riuniti presso il Club di Parigi¹⁰⁷ ed i suoi maggiori creditori commerciali.

Il Club di Parigi, nato nel 1956, rappresenta un *forum* informale dove i paesi creditori negoziano la ristrutturazione del debito pubblico (non il debito avente natura privata e commerciale per il quale ha competenza il Club di Londra) di paesi che non sono in grado di restituirlo. Il Club ha natura di conferenza internazionale periodica, il suo funzionamento non è regolato da uno Statuto e non ha personalità giuridica di diritto internazionale. Esso può riscadenzare parte dei debiti, rinegoziare le condizioni per la restituzione del debito o cancellarlo in parte. Il paese debitore che si rivolge al Club si impegna a non concedere a terzi un trattamento più favorevole, dovrà cioè garantire la *par condicio creditorum*.

Per poter beneficiare dei meccanismi di riduzione del debito previsti dall'iniziativa HIPC, un paese debitore deve soddisfare alcuni parametri. All'iniziativa hanno infatti accesso soltanto i paesi ammessi ai prestiti IDA (sulla base del loro reddito pro-capite annuo) che abbiano dimostrato di avere buone *performances* ed il cui livello di indebitamento sia insostenibile (livello che si considera raggiunto quando la quota del debito, in valore attuale netto, è superiore al 150% delle esportazioni annue o al 250% del gettito fiscale). Lo Stato debitore deve inoltre perseguire un programma di riforme sostenuto da finanziamenti del FMI o dell'IDA (ad esempio tramite il PRGT o un accordo di *Stand-by*), redigere un *Poverty Reduction Strategy Paper* (PRSP) e avere accesso ai meccanismi tradizionali di riduzione/rinegoziazione del debito¹⁰⁸.

La procedura si snoda lungo tre fasi. Nella fase preliminare (*pre-decision point*) viene valutata la capacità dei paesi a basso reddito di raggiungere un livello di debito sostenibile senza ricorrere all'HIPC. Si tratta di un periodo di osservazione durante il quale gli Stati debitori usufruiscono dei finanziamenti di FMI e IDA e adottano un programma di crescita e di riduzione della povertà articolato su 3 anni e redatto nella forma di un PRSP. La sorveglianza sulla realizzazione del PRSP è demandata al *Joint Implementation Committee* di FMI e IDA.

Durante questo periodo il paese può ottenere dai suoi creditori bilaterali riuniti nel Club di Parigi una prima riduzione del debito secondo le condizioni decise nell'ambito del G7 di Napoli (cd. *Naples terms*, che prevedono una riduzione sino al 67% del debito in scadenza durante un periodo di consolidamento ed eventualmente di tutto l'ammontare, lo *stock*, del debito). La *cut-off date* individua i debiti esclusi dalla ristrutturazione le cui rate dovranno essere puntualmente rimborsate. I creditori bilaterali non facenti parte del Club di Parigi ed i creditori commerciali sono chiamati a concedere un trattamento equiparabile a quello offerto dal Club.

¹⁰⁷ Si veda E. CASSESE, *Il Club di Parigi*, in DCI, 2002, p. 592 ss.; C. HOLMGREN, *La r n gociation multilat rale des dettes: le Club de Paris au regard du droit international*, Paris, 1998.

¹⁰⁸ Restano pertanto esclusi i paesi che non sono in grado di adottare un PRSP (Eritrea, Somalia, Sudan).

La seconda fase si apre con il *decision point*. Qualora FMI e IDA constentino che, nonostante l'attuazione delle riforme programmate nel PRSP e l'intervento del Club di Parigi, si protrae la situazione di insostenibilità del debito (che rimane superiore al 150% delle esportazioni annue o al 250% del gettito fiscale), lo Stato viene ammesso all'iniziativa HIPC. È solo a partire da questo momento che esso può usufruire di un trattamento preferenziale di riduzione del debito. FMI e IDA definiscono l'ammontare del debito che si impegnano a cancellare una volta raggiunto il *completion point* (al fine di rendere sostenibile il pagamento della parte restante) ed iniziano a fornire *interim assistance*. Essi, inoltre, esercitando la propria condizionalità, stabiliscono i *targets* che lo Stato dovrà raggiungere per vedersi cancellato il debito (ad esempio aver portato a termine la riforma di un determinato settore chiave o soddisfare certi parametri macroeconomici). Contemporaneamente, lo Stato si impegna a nuove riforme in un secondo PRSP. A partire da questo momento, creditori bilaterali e multilaterali possono fornire a loro discrezione *interim debt relief*.

Nella terza e ultima fase, ove abbia attuato con successo i programmi di riforma stabiliti nel secondo PRSP almeno per un anno e abbia raggiunto i *targets* prestabiliti, il paese debitore raggiunge il cd. *completion point*. Il raggiungimento di questo traguardo dipende dalla velocità ed efficacia del paese indebitato nell'attuare le riforme programmate (cd. *floating completion point*). A questo punto, FMI e IDA cancellano, irrevocabilmente e senza esercitare ulteriormente la loro condizionalità, l'ammontare di debito stabilito al *decision point*.

Parallelamente, i creditori bilaterali del Club di Parigi cancellano sino al 90% del debito e riscadenzano il restante 10% (secondo i cd. *Colonia terms* definiti dal G7). I termini del trattamento accordato dal Club al paese HIPC vengono trascritti in una *intesa di cancellazione debitoria*. In applicazione di tale intesa dovrà poi essere concluso tra ogni singolo Stato creditore e il paese HIPC un accordo bilaterale: solo con questi accordi gli Stati creditori si vincolano giuridicamente alla ristrutturazione del debito. I creditori bilaterali non facenti parte del Club di Parigi ed i creditori commerciali sono tenuti a fornire un trattamento equiparabile.

A marzo 2013, il *completion point* era stato raggiunto da 35 Stati, per la maggior parte africani, riducendo il peso del servizio del debito sul PIL ed anche rispetto alle esportazioni. Grazie a ciò i paesi HIPC hanno potuto incrementare le spese a favore della riduzione della povertà e nei settori della salute e dell'educazione e di altri servizi sociali, in conformità alle priorità individuate nei piani di sviluppo nazionali e degli obiettivi del Millennio¹⁰⁹.

Nonostante questi risultati, le valutazioni positive non sono unanimi e molte sono le voci critiche. Viene in particolare lamentata la pervasività della condi-

¹⁰⁹ Per alcuni dati si rinvia al documento predisposto da IMF e IDA, *Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative and Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI) – Status of Implementation*, 15 ottobre 2007.

zionalità esercitata da FMI e IDA, la lentezza della procedura, l'esclusione di molti paesi a medio reddito, la limitata partecipazione dei creditori bilaterali non facenti parte del Club di Parigi e dei creditori commerciali ed il fatto che la cancellazione del debito resta insufficiente. In particolare, è stato sostenuto che tramite l'iniziativa HIPC sarebbero stati penalizzati gli Stati virtuosi che hanno fatto quanto possibile per tenere il debito sotto controllo, mentre sarebbero stati favoriti i paesi irresponsabili e non democratici¹¹⁰.

7.2. La *Multilateral Debt Relief Initiative* (MDRI).

Al vertice del G8 di Gleneagles del giugno 2005, i *leaders* dei paesi industrializzati hanno deciso di condonare il 100% del debito ai paesi più poveri che abbiano raggiunto l'*HIPC completion point* e di lanciare la *Multilateral Debt Relief Initiative* (MDRI).

FMI, IDA, *African Development Fund* e *Inter-American Development Bank* hanno accettato di prendere parte a questa iniziativa, impegnandosi ciascuno unilateralmente a cancellare in maniera irrevocabile il debito rimasto escluso dall'operare dell'HIPC a favore degli Stati che hanno raggiunto o raggiungeranno il *completion point*.

Il FMI ha deciso inoltre di concedere tale trattamento a tutti gli Stati membri (HIPC e non-HIPC) il cui reddito *pro-capite* annuo sia inferiore a 380US\$ (Cambogia e Tagikistan) e che per almeno 6 mesi abbiano adottato politiche efficaci di riduzione della povertà e ottenuto risultati macroeconomici soddisfacenti.

Resta responsabilità comune di paesi creditori e debitori e delle istituzioni finanziarie internazionali quella di prevenire un nuovo accumularsi di un debito insostenibile¹¹¹.

8. L'*accountability* del FMI e della Banca mondiale.

Le istituzioni finanziarie internazionali sono sempre più spesso oggetto di critiche per la loro presunta mancanza di legittimità democratica e di trasparenza¹¹². Viene, inoltre, lamentata l'assenza di un sistema di *judicial review* delle lo-

¹¹⁰ Si intende qui far riferimento al "debito odioso", contratto da governi eletti non democraticamente e utilizzato per finanziare repressioni e conflitti interni o distratto su conti esteri per interessi personali.

¹¹¹ Si veda UNCTAD, "Principles on Promoting Responsible Sovereign Lending and Borrowing", 10 gennaio 2012.

¹¹² Per il FMI si veda *Transparency-publication policies*, decisione del Comitato esecutivo n. 13564-(05/85) del 5 ottobre 2005. Pur essendo prevista la pubblicazione di molti dei documenti del FMI, il diritto d'accesso non è garantito. In particolare, la pubblicazione dei rapporti paese

ro decisioni che, in luogo di avere natura eminentemente tecnica, sono diventate sempre più pervasive e influenti sulla vita dei cittadini dei paesi destinatari dei prestiti delle IFI. È stato anche affermato che molte decisioni del governo di un paese, su cui potrebbe venire esercitato un controllo democratico, vengono indotte da scelte effettuate a livello internazionale, dove non hanno voce né i parlamenti nazionali, né la società civile¹¹³.

Gli strumenti predisposti in risposta a tali critiche hanno avuto l'effetto di migliorare l'*accountability* orizzontale delle IFI, senza giungere però alla creazione di meccanismi di tutela giurisdizionale e di risoluzione delle controversie.

Si tratta per lo più di codici di condotta ed altri strumenti di autoregolamentazione che definiscono sia le procedure che i requisiti sostanziali cui dovrà ispirarsi l'azione dell'amministrazione, nonché di meccanismi quasi-giurisdizionali per verificarne il rispetto.

8.1. Meccanismi di *accountability* nel sistema del FMI.

Nel sistema del FMI gli unici strumenti noti di autoregolamentazione sono rappresentati dalle indicazioni (*guidance note*)¹¹⁴ allo staff su come applicare le linee guida sulla condizionalità (su cui vedi *supra*, par. 3.1), dai documenti di indirizzo relativi all'esercizio della funzione di sorveglianza e alla redazione dei PRSP, e dai principi deontologici dello staff e dei Direttori esecutivi¹¹⁵.

Nel luglio 2001 è stato inoltre istituito l'*Independent Evaluation Office*. Il compito principale di questo organismo di valutazione è quello di condurre analisi indipendenti ed oggettive sull'operato del Fondo al fine di accrescerne la credibilità esterna e la capacità di migliorarsi. Per condurre le sue indagini, esso ha accesso a tutti i documenti del Fondo ed è garantita l'indipendenza del suo staff da ingerenze esterne. I rapporti dell'IEO sono pubblici e vengono discussi dal Comitato esecutivo.

non è automatica, ma avviene solo con il consenso del paese interessato. Tra i paesi che hanno negato la pubblicazione del *Country Report* redatto, ai sensi dell'art. IV, nell'esercizio della funzione di sorveglianza del Fondo si ricordano in particolare Haiti e Myanmar. Per la Banca Mondiale si veda il documento *World Bank Disclosure Policy: Additional Issues – Follow-up Consolidated Report (Revised)*, del 14 febbraio 2005.

¹¹³ Si deve peraltro dare conto della crescente importanza attribuita nella prassi dall'amministrazione di Fondo e Banca alle relazioni con le ONG. La Banca, in particolare, ha istituito già nel 1982, l'*NGOs-World Bank Committee*.

¹¹⁴ Si tratta della *Operational Guidance to IMF Staff on the 2002 Conditionality Guidelines*, da ultimo modificata il 9 gennaio 2006.

¹¹⁵ Sul tema D.D. BRADLOW, *The Governance of the IMF: The Need for Comprehensive Reform*, Paper prepared for the Meeting of the G24 Technical Committee, Singapore, settembre 2006; L. VAN HOUTVEN, *Governance of the IMF: Decision Making, Institutional Oversight, Transparency, and Accountability*, IMF Pamphlet Series, n. 53, 2002.

8.2. L'*Inspection Panel* della Banca mondiale.

A partire dagli anni '80, la Banca mondiale è stata oggetto di crescenti critiche sia per la mancanza di trasparenza dei criteri di selezione dei progetti da finanziare, sia soprattutto per una mancanza di attenzione sulle conseguenze derivanti dalla realizzazione di taluni dei progetti finanziati sulla popolazione locale e sull'ambiente.

La prima risposta della Banca è consistita nel riorganizzare il proprio *manuale operativo*¹¹⁶, adottando un insieme di norme di autoregolamentazione (*Operational Policies and Bank Procedures*) cui avrebbero dovuto attenersi gli organi nello svolgimento delle proprie funzioni. A tale scelta di disciplina, si continuava però a contrapporre una "*loan approval culture*"¹¹⁷: i dirigenti della Banca erano più interessati a finanziare un gran numero di progetti muovendo ingenti somme di denaro che a verificarne il loro impatto e a sorvegliarne la realizzazione.

Nel 1991, su pressione di alcune ONG, venne nominata una commissione di inchiesta incaricata di indagare su uno dei progetti allora più criticati: il *Sardar Sarovar Dam and Canal projects on the Narmanda River in India*¹¹⁸, che prevedeva il trasferimento di 200.000 persone. La *Morse Commission* pubblicò il suo rapporto nel giugno 1992, dichiarando che il progetto non rispettava le "*policies*" della Banca mondiale. Fu questo il primo passo verso la decisione del 1993 di istituire l'*Inspection Panel* come organo sussidiario dei Comitati esecutivi di BIRS e IDA¹¹⁹.

Lo scopo principale di questo organo di ispezione interna, divenuto operativo nel 1994, era quello di dare voce alle istanze di coloro che si ritenevano dan-

¹¹⁶ Già nel 1987 si era cercato di organizzare in maniera sistematica il "manuale operativo" della Banca, istituendo le "*Operational Directives*" (OD). Nei primi anni '90, le OD vennero poi suddivise in "*Operational Policies*" (OP) e "*Bank Procedures*" (BP) con valore vincolante e nelle "*Good Practices*" (GP) che hanno valore non vincolante. Le *Operational Policies* stabiliscono gli obiettivi che indirizzeranno le operazioni della Banca (p. es., nei confronti di Stati usciti da un conflitto, la Banca non potrà impegnarsi in operazioni di *peacekeeping*); le *Bank Procedures* descrivono le procedure da seguire nel condurre le operazioni della Banca (descrivono p. es. le modalità di redazione delle *Country Assistance Strategies*); le *Good Practices* riguardano p. es. il coinvolgimento delle ONG nelle attività della Banca. In proposito D.D. BRADLOW, *Operational Policies and Procedures and an Ombudsman*, in B. CARIN-A. WOOD, *Accountability of the IMF*, Aldershot, 2005, pp. 88-107 e L. BOISSON DE CHAZOURNES, *Policy Guidance and Compliance: The World Bank Operational Standards*, in SHELTON D., *Commitment and Compliance*, Oxford, 2000, pp. 281-303.

¹¹⁷ La "*World Bank culture of approval*" venne descritta nel cd. Wapenhans Report presentato dalla *Task Force on Portfolio Management* all'amministrazione della Banca nel 1992.

¹¹⁸ Si trattava di un progetto nel settore idrico, approvato nel marzo 1985, con un costo di 300 milioni di dollari per la costruzione di un complesso di dighe, lo sfruttamento dell'energia idroelettrica e la realizzazione di un sistema di canali di irrigazione delle colture. Nonostante la Commissione Morse avesse raccomandato l'interruzione del progetto, l'amministrazione della Banca decise in senso contrario; fu poi l'India a porre termine ai lavori nel giugno 1995.

¹¹⁹ Si vedano le risoluzioni IBRD 93-10 e IDA 93-6 del 22 settembre 1993, dal contenuto identico. Esse sono state modificate due volte: nel 1996 e nel 1999.

neggiati dalla realizzazione di progetti finanziati dalla Banca mondiale e di verificare che venissero rispettate le *Operational Policies* e le *Bank Procedures* che vincolano gli organi della Banca.

Prima della creazione dell'*Inspection Panel*, nessuna istituzione finanziaria internazionale si era dotata di un simile strumento di *accountability*. L'*Inspection Panel* è solo uno dei possibili metodi – altri essendo la creazione di un *Ombudsman* o di un *Independent Evaluation Office* – utilizzati per soddisfare esigenze di affidabilità, trasparenza, credibilità, efficacia ed efficienza che sono oggi sempre più sentite nei confronti delle IFI. Si tratta non solo di valutare le *performances* delle amministrazioni internazionali, ma anche di garantirne la correttezza in un'ottica di *good governance* più che di vera e propria responsabilità.

L'*Inspection Panel*¹²⁰, di cui è garantita l'indipendenza dalla Banca, è composto da 3 membri nominati per la loro competenza e professionalità con mandato non rinnovabile di 5 anni.

Possono presentare domanda di apertura di un'inchiesta: il Comitato esecutivo di BIRS o IDA, un Direttore esecutivo con l'approvazione del Comitato esecutivo d'appartenenza o un gruppo di persone che si ritenga leso da un'azione od omissione della Banca¹²¹ (è sufficiente la compilazione di un semplice modulo). Per essere ricevibile la richiesta deve essere presentata da un gruppo di soggetti – non da un singolo individuo – residenti nell'area interessata dalla realizzazione di un progetto di cui sia ancora in corso il finanziamento. I richiedenti dovranno dimostrare di aver già cercato in altro modo di tutelare i propri interessi presso la Banca mondiale e portare prove e motivazioni a sostegno, eventualmente indicando le *Operational Policies* e le *Bank Procedures* che ritengono violate.

Se non manifestamente infondata, la domanda viene registrata e notificata all'amministrazione della Banca (*management*) cui è attribuita la facoltà di esprimere la propria posizione entro 21 giorni. Il Panel valuta la risposta dell'amministrazione e la ricevibilità della richiesta e, a chiusura di questa prima fase, decide se chiedere o meno al Comitato esecutivo di BIRS o IDA l'autorizzazione ad avviare l'inchiesta. Tale richiesta è contenuta in un *Eligibility Report*.

¹²⁰ G. ALFREDSSON-R. RING (eds.), *The Inspection Panel of the World Bank: a different complaint procedure*, The Hague, 2001; L. BOISSON DE CHAZOURNES, *Le Panel d'Inspection de la Banque Mondiale: à propos de la complexification de l'espace public international*, in RGDIP, Janvier-Mars 2001, pp.145-162; S. CANTONI, *Cooperazione multilaterale*, op. cit., p. 99 ss.; D. HUNTER, *Using the World Bank Inspection Panel to Defend the Interests of Project-Affected People*, in *Univ. Chicago J. Int'l L.*, 2003, p. 201 ss.; M. MISTÒ, *Diritti umani e organizzazioni internazionali economiche: il caso dell'Inspection Panel della Banca Mondiale*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, 2002, pp. 141-160; F. SEATZU, *Il Panel di ispezione della Banca Mondiale*, Torino, 2007; K. WELLENS, *The World Bank Inspection Panel*, in K. WELLENS (ed.), *Remedies against international organizations*, Cambridge, 2002, pp. 182-190.

¹²¹ Perché sia soddisfatta la definizione di "gruppo" basta che si riuniscano 2 soggetti. La richiesta potrà essere presentata anche da rappresentanti dei residenti e quindi anche da ONG.

Ottenuta l'autorizzazione, il Panel procede con l'attività di indagine, effettuando visite in loco e interviste dello staff, consultando la documentazione e avvalendosi di consulenti esterni (anche ONG). I lavori vengono chiusi con l'adozione di un *Investigation Report* contenente le raccomandazioni del Panel, che viene inviato al Comitato esecutivo e al Presidente della Banca. I dirigenti dell'area responsabile del progetto hanno 6 settimane per replicare. Repliche e *Investigation Report* vengono discussi dal Comitato esecutivo. Spetta solo a quest'ultimo decidere se adottare modifiche in corso d'opera del progetto tenendo conto delle osservazioni del Panel.

Dunque, pur potendo ritenersi certo rilevanti le ricadute dell'operare dell'*Inspection Panel* sui diritti dei singoli, è tuttavia da sottolineare come non sia suo compito quello di provvedervi tramite una tutela giurisdizionale.

La natura quasi-giurisdizionale della procedura si può evincere da alcuni suoi elementi caratterizzanti: la richiesta non può essere presentata da un singolo individuo; l'avvio dell'indagine non è automatico, ma è condizionato all'autorizzazione del Comitato esecutivo; il *Report* del Panel non vincola l'azione della Banca, ma ha valore di mera raccomandazione; ai richiedenti non vengono accordati risarcimenti pecuniari; l'unica forma, eventuale, di riparazione è concessa in forma specifica, attraverso la modifica del progetto da parte del Comitato esecutivo della Banca; ai richiedenti, una volta presentata la domanda, non è riconosciuto *ius standi* nella procedura; essi, infine, non possono proporre appello nel caso in cui non venga data autorizzazione all'indagine del Panel o non ne concordino i risultati.

L'attività dell'*Inspection Panel* consente quindi alla Banca di monitorare l'impatto dei propri progetti, identificare le violazioni del manuale operativo e apprendere dagli "errori" commessi senza assunzione di responsabilità, inducendo una "*culture of results*".

Delle richieste ricevute sino ad oggi, poco meno della metà ha portato all'apertura di un'inchiesta. La maggior parte di queste riguardano le politiche della Banca sull'impatto ambientale, sulla supervisione della realizzazione del progetto, sul trasferimento forzato di abitanti e sulle popolazioni indigene.

Si noti infine che sin dal 1973 è operativo nel sistema della Banca mondiale anche un organismo di valutazione indipendente (l'*Independent Evaluation Group*) ed altri organi di garanzia come il *Compliance Advisor/Ombudsman*.

9. Brevi considerazioni conclusive.

Il "pacchetto" standard di riforme che gli Stati membri del FMI e delle altre istituzioni finanziarie internazionali sono stati indotti ad adottare a partire dagli anni '80 viene generalmente definito "*Washington consensus*"¹²². Tali direttive di

¹²² Il termine *Washington consensus* venne coniato dall'economista John Williamson. Egli indi-

riforma, di natura neolibera, comprendevano una politica fiscale volta al pareggio del bilancio, tagli alla spesa pubblica (talvolta con l'effetto di ridurre la spesa sociale, per la sanità e l'istruzione), la riforma del sistema tributario, l'adozione di un regime di cambio fluttuante, la riduzione dei dazi doganali e l'apertura del mercato alle merci provenienti dall'estero e agli investimenti, la privatizzazione di imprese statali e di servizi essenziali, l'apertura dei mercati finanziari e la tutela della libera concorrenza e della proprietà privata. Nessun riferimento era fatto allo Stato di diritto, alla tutela della democrazia e dei diritti dell'uomo.

Il neoliberalismo permea i trattati istitutivi delle IFI. L'unico temperamento consiste nel riferimento alla promozione di elevati livelli di occupazione e di reddito reale posto tra gli obiettivi sanciti all'art. I sia dello Statuto del FMI che di BIRS e IDA. Le IFI, inoltre, sembrano essere state solo marginalmente toccate dall'adozione di alcuni tra i più importanti strumenti internazionali di tutela dei diritti umani negli anni successivi alla loro istituzione¹²³. Nel 1966, sia il FMI che la Banca mondiale declinarono l'invito a partecipare ai lavori della Commissione delle Nazioni Unite per i diritti umani in occasione dell'elaborazione del *Patto sui diritti economici, sociali e culturali*, adducendo la motivazione che tale materia esulava dalle loro competenze d'attribuzione¹²⁴. Nei Patti venne quindi inserita una disposizione che sancisce la "impermeabilità" degli istituti specializzati (e della Carta delle Nazioni Unite) agli stessi Patti¹²⁵.

È stato peraltro sostenuto che le IFI dovrebbero essere responsabili delle loro azioni quando queste producano effetti negativi sui diritti fondamentali e che, in quanto istituti specializzati delle Nazioni Unite, esse sono vincolate al rispetto degli obiettivi sanciti nella Carta di San Francisco e di un nucleo incompressibile di diritti umani riconosciuti dal diritto internazionale consuetudinario e dallo *jus cogens*¹²⁶. A tali critiche è stato opposto che le IFI non possono nega-

viduò un decalogo di riforme che venivano generalmente suggerite dalle istituzioni di Washington (FMI, Banca mondiale, ma anche il Tesoro americano). Vedasi J. WILLIAMSON, *What Washington Means by Policy Reform*, Washington D.C., 1990 e J. WILLIAMSON, *The Washington Consensus Revisited*, in L. EMMERIJ (ed.), *Economic and Social Development into the XXI Century*, Baltimore, 1997.

¹²³ La Dichiarazione universale dei diritti umani è stata adottata e proclamata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con risoluzione 217A(III) del 10 dicembre 1948. Il Patto internazionale sui diritti civili e politici ed il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali sono stati adottati dall'Assemblea Generale il 16 dicembre 1966; il primo è entrato in vigore il 23 marzo 1976, il secondo il 3 gennaio 1976. La Dichiarazione sul diritto allo sviluppo è stata adottata dall'Assemblea generale con risoluzione AG 41/128 il 4 dicembre 1986.

¹²⁴ F. GIANVITI, *Economic, Social and Cultural Rights and the IMF*, cit., p. 4.

¹²⁵ Articolo 46 Patto sui diritti civili e politici e Articolo 24 Patto sui diritti economici, sociali e culturali: "Nessuna disposizione del presente Patto può essere interpretata in senso lesivo delle disposizioni dello Statuto delle Nazioni Unite e degli Statuti degli Istituti specializzati che definiscono le funzioni rispettive dei vari organi delle Nazioni Unite e degli Istituti specializzati riguardo alle questioni trattate nel presente Patto".

¹²⁶ In particolare, gli istituti specializzati sono obbligati ai sensi degli artt. 1.3 e 55, lett c) della

re l'accesso alle loro risorse basandosi su considerazioni diverse da quelle esplicitate nel rispettivo Statuto e che quindi nessuna rilevanza può essere data, per esempio, a *gross violations* dei diritti umani.

Oltre che per gli effetti negativi che talvolta conseguivano all'applicazione degli indirizzi del *Washington consensus* sui diritti fondamentali, le IFI vennero aspramente criticate per la discrezionalità, per la mancanza di trasparenza, per l'ingerenza negli affari interni degli Stati membri (nonostante l'obbligo di rispettarne gli indirizzi sociali e politici sia sancito nei loro Statuti), per il progressivo espandersi della condizionalità anche ad aree che esulano dalle competenze delle IFI, per forme di *cross-conditionality*¹²⁷ ed, infine, per la mancanza di un trattamento differenziato a favore dei PVS.

Da ciò emerge l'esigenza di superare il *Washington consensus* ad impostazione neoliberista e di tendere ad una nuova dimensione che, inizialmente chiamata dall'economista J. Stiglitz¹²⁸ *post-Washington consensus*, oggi può definirsi di nuova *global economic governance*.

Al fine di consolidare una situazione di *global economic governance* di cui sono attualmente presenti solo alcuni tratti, occorrerà: proseguire la riforma della struttura istituzionale delle organizzazioni internazionali a carattere economico; dare maggiore voce ai PVS, garantendo loro un trattamento speciale e differenziato; porre maggiore attenzione alla tutela dei diritti fondamentali, alla *rule of law*, alla democrazia, alla *good governance* ed alla trasparenza; promuovere una crescita economica sostenibile, sia dal punto di vista ambientale che sociale, tesa alla riduzione della povertà; limitare i fenomeni di *deregulation* e riconsiderare il ruolo centrale delle organizzazioni internazionali e dello Stato nel correggere le imperfezioni del mercato.

La capacità di autoanalisi e di autocritica si è ad oggi rivelata maggiore nella Banca mondiale rispetto al FMI, ma per entrambe le organizzazioni non si può negare che il processo di riforma sia ormai in atto.

Per effetto della crisi economica globale, la riforma istituzionale del FMI è divenuta urgente e necessaria per riconoscere l'importanza acquisita dalle economie emergenti ed a garantire maggiore efficacia alla sua azione. Sebbene la *membership* nel Fondo continui ad essere riservata agli Stati, si intravedono le prime aperture verso il riconoscimento di un ruolo più importante alle unioni monetarie in

Carta delle Nazioni Unite; vedasi W.E. HOLDER, *The Relationship Between the IMF and the United Nations*, in R.C. EFFROS (ed.), *Current Legal Issues Affecting Central Banks*, vol. 4, 1997, pp. 16 ss. Sul tema si rinvia a G. BAHRAM, *The IMF, The World Bank Group and the Question of Human Rights*, New York, 2005; M. DARROW, *Between Light and Shadow, The World Bank, The International Monetary Fund and International Human Rights Law*, Oxford, 2003.

¹²⁷ Si veda tra i molti C. GROSSMAN, *Limited Mandates and Intertwined Problems: A New Challenge for the World Bank and the IMF*, in *Human Rights Quarterly*, 1995, n. 3, pp. 411-442.

¹²⁸ Si rinvia a J. STIGLITZ, *More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post Washington Consensus*, WIDER Annual Lecture, Helsinki, 7 gennaio 1998. Si veda anche R. HIGGOTT, *Economic Globalization and Global Governance: towards a post-Washington consensus?*, in V. RITTMER (ed.), *Global Governance and the United Nations System*, New York, 2001, p. 127-157.

un'ottica di multi-regionalismo. In questa direzione, si devono ricordare sia la predisposizione di un'apposita procedura per la sorveglianza delle unioni monetarie, sia le proposte relative ad una partecipazione unitaria dell'Unione monetaria europea negli organi del Fondo, sia la cooperazione del FMI con l'UE e gli Stati dell'area euro per affrontare la crisi del debito sovrano europeo.

Per quanto riguarda la partecipazione dei PVS al processo decisionale del FMI, la riforma del sistema delle quote e dei voti di base ha avuto l'effetto di ricalibrare il sistema di ponderazione del voto.

Per quanto riguarda il trattamento dei PVS, sono stati recentemente predisposti strumenti operativi di cui beneficiano principalmente i PVS e che hanno natura concessionale: tra questi, il *Poverty Reduction and Growth Trust* e le iniziative di riduzione del debito¹²⁹.

Questa tendenza a riconoscere un trattamento differenziato ai PVS è illustrata inoltre dalla condizionalità applicata dal Fondo a questi paesi. Da un lato, le linee-guida sulla condizionalità del 2002 hanno espressamente riconosciuto la necessità di valutare le peculiarità di ogni Stato membro nell'individuare le condizioni apposte al prestito; e ciò sia in relazione alle priorità economiche (e di sviluppo) dello Stato membro, che alle cause all'origine dei problemi di bilancia dei pagamenti. Dall'altro lato, i PVS sono spesso oggetto di un'azione coordinata FMI-Banca mondiale che viene espressa nei *Poverty Reduction Strategy Papers*.

È attraverso i PRSP che il Fondo sembra iniziare ad interessarsi ai profili di riforma economica più strettamente collegati a quelli di tutela dei diritti fondamentali, anche se l'attenzione è in genere concentrata sulla lotta alla corruzione e al finanziamento del terrorismo e su altri aspetti tecnici come la vigilanza sulle istituzioni finanziarie e l'efficienza della pubblica amministrazione. L'assenza di un PRSP (perché manca la capacità di redigerlo o perché manca un governo in casi di conflitto) permette inoltre al FMI di negare – su motivazioni del tutto formali – finanziamenti a paesi illiberali, violatori dei diritti fondamentali o dittatoriali. Una decisione in tal senso da parte del Fondo può essere conseguenza anche dell'adozione di sanzioni da parte del Consiglio di Sicurezza delle NU¹³⁰.

Si ritiene peraltro che il FMI possa esplicare anche un'influenza positiva indiretta sulla tutela dei diritti fondamentali: un sistema monetario internazionale improntato alla stabilità dei regimi di cambio ed alla piena convertibilità delle monete ed economie nazionali sane sono il presupposto per la realizzazione dei principali diritti economici e sociali.

Infine, per quanto riguarda l'*accountability* del Fondo, si deve dare atto di

¹²⁹ Tra le iniziative a favore dei PVS si ricordi inoltre che nel 1978, entrato in vigore il Secondo emendamento, il Fondo fu tenuto a vendere sul libero mercato una parte dell'oro da esso detenuto e che parte del ricavato venne versato in un Fondo fiduciario destinato ai paesi in via di sviluppo

¹³⁰ Possono essere citati ad esempio i casi del Sudafrica e del Portogallo L. BOISSON DE CHAZOURNES, *The Bretton Woods Institutions and Human Rights: Converging Tendencies*, in W. BENEDEK-K. DE FEYTER-F. MARRELLA (eds.), *Economic Globalisation and Human Rights*, Cambridge, 2007, pp. 214-215.

come ben poco sia stato fatto oltre alla creazione dell'*Independent Evaluation Office* e di come non sia previsto alcun meccanismo di interazione tra FMI e ONG od altre espressioni della società civile.

Passando ad analizzare la Banca mondiale, occorre innanzitutto chiarire che la riforma della sua struttura istituzionale – e soprattutto la riforma del sistema delle quote – è strettamente collegata a quella del FMI, anche se le discussioni in corso non sembrano darvi il dovuto peso.

Per quanto riguarda i PVS, si deve sottolineare come l'esigenza di garantire loro un trattamento differenziato nell'ottica della disuguaglianza compensatrice abbia portato già nel 1960 all'istituzione dell'IDA. Nell'IDA i paesi più poveri godono per diritto di un trattamento speciale sia per quanto riguarda il versamento delle quote, che nell'accesso ai finanziamenti a condizioni agevolate da questa erogati. Sia la BIRS che l'IDA, inoltre, tengono conto delle peculiarità di questi paesi anche nella redazione delle *Country Assistance Strategies*.

Le CAS evidenziano come la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, della *rule of law* e della democrazia, dell'ambiente, dei lavoratori, della salute e della *good governance* permeino tutte le attività della Banca e siano ritenuti coesenziali al raggiungimento degli obiettivi statutari¹³¹.

La Banca mondiale opera a favore dei diritti umani e della tutela di beni pubblici globali non solo finanziando appositi progetti ed attraverso la sua politica di condizionalità, ma anche agendo nel rispetto del proprio manuale operativo. Le *Operational Policies and Bank Procedures*, sulla cui osservanza vigila l'*Inspection Panel*, sono infatti dirette, tra l'altro, alla tutela delle popolazioni indigene, dell'ambiente e dei beni culturali¹³². L'*Inspection Panel*, inoltre, quale organo di natura quasi-giurisdizionale e strumento di *accountability* della Banca, riceve le doglianze di gruppi di persone che ritengono che i loro diritti siano stati danneggiati dalla violazione delle *Operational Policies and Bank Procedures*. In tal modo, la Banca offre a gruppi di individui, ONG e altri rappresentanti della società civile la possibilità di farle pervenire le loro critiche sui progetti finanziati.

Se quindi da un lato si può ritenere confermato il tendere verso la *global economic governance* di FMI e Banca mondiale, non si può d'altro lato non dare conto del riemergere del prestito bilaterale (specie da parte dei paesi esportatori di petrolio) e privato (grandi banche commerciali) e del nuovo ruolo assunto dai fondi sovrani di investimento.

La crisi globale ha reso evidente il ruolo centrale delle due organizzazioni di Bretton Woods, contribuendo al loro rinnovamento (anche su spinta del G20) e

¹³¹ Si veda peraltro J. GATHI, *Human Rights, the World Bank and the Washington Consensus: 1949-1999*, in *ASIL Proc.*, 2000, p. 144 ss.

¹³² L'interconnessione tra diritti umani e *operational policies* è stata messa in luce dall'*Inspection Panel* nell'inchiesta *Chad – Petroleum Development and Pipeline Project* del 2001: il Panel si è in particolare domandato se in presenza di croniche violazioni dei diritti umani sia possibile portare a termine la realizzazione di un progetto nel pieno rispetto delle *Operational Policies*. Per un approfondimento si rinvia all'*Investigation Report*, p. 60 ss.

a un ritorno al multilateralismo. Le riforme adottate e in corso di approvazione, tuttavia, non hanno ancora portato a superare le critiche relative alla scarsa rappresentatività e legittimazione democratica delle IFI, elementi necessari per poter effettuare un corretto (e condiviso) bilanciamento tra esigenze economiche e tutela dei diritti fondamentali.

Bibliografia

- ADINOLFI G., *Poteri e interventi del Fondo Monetario Internazionale*, Padova, 2012; BAHRAM G., *The IMF, The World Bank Group and the Question of Human Rights*, New York, 2005; BANTEKAS I., *Trust Funds under International Law: Trustee Obligations of the United Nations and International Development Banks*, The Hague, 2009; BRADLOW D.-HUNTER D. (eds.), *International Financial Institutions and International Law*, Austin, 2010; BENEDEK W.-DE FEYTER K.-MARRELLA F., *Economic Globalisation and Human Rights*, Cambridge, 2007; BOUGHTON J., *Silent Revolution: The IMF 1979-1989*, Washington, DC, 2001; BOUGHTON J., *Tearing Down Walls: The IMF 1990-1999*, Washington, DC, 2012; BRADFORD C.I.-LINN J.F., *Global Governance Reform*, Brookings Institution, 2007; BRADFORD C.I.-LINN J.F., *Global Governance Reform*, Brookings Institution, 2007; BRADFORD C.I.-LINN J.F., *Global Governance Reform*, Brookings Institution, 2007; BROCHES A., *Selected Essays. World Bank, ICSID and Other Subjects of Public and Private International Law*, Dordrecht, 1995; BUIRA A. (ed.), *Reforming the Governance of the IMF and World Bank*, London, 2005; BURDEAU G., *L'exercice des compétences monétaires par les Etats*, in *Académie de droit international de la Haye, Recueil des Cours*, 1988, vol. IV, p. 215 ss.; CAFARO, S., *Il governo delle organizzazioni di Bretton Woods*, Torino, 2012; CANTONI S., *Cooperazione multilaterale e finanziamento dello sviluppo*, Napoli, 2004; CANTONI S., *Il Gruppo della Banca Mondiale*, in PORRO G., *Studi di diritto internazionale dell'economia*, Torino, 2006; CARIN B.-WOOD A., *Accountability of the IMF*, Aldershot, 2005; CARREAU D., *Le Fonds Monétaire International*, Paris, 2009; CARREAU D.-JUILLARD P., *Droit international économique*, Paris, 2007; COMBA A., *Il neoliberalismo internazionale*, Milano, 1995; COMBA A., *Lezioni di diritto internazionale monetario*, Torino, 2007; DENTERS E., *Law and Policy of IMF Conditionality*, The Hague, 1996; EDWARD R.W., *International Monetary Cooperation*, New York, 1985; EFFROS R.C. (ed.), *Current Legal Issues Affecting Central Banks*, vol. 1-5, Washington, D.C., Publication of Seminars held in Washington during 1988-1996; GILBERT C.L., VINES D. (eds.), *The World Bank: Structure and Policies*, Cambridge, 2000; GIOVANOLI M. (ed.), *International Monetary Law. Issues for the New Millennium*, Oxford, 2000; GIULIANO M., *Cooperazione allo sviluppo e diritto internazionale*, Milano, 1985; GOLD J., *Legal and Institutional Aspects of the International Monetary System. Selected Essays*, IMF, Washington, D.C., vol. 1, 1979, vol. 2, 1984; GOLD J., *Interpretation: the IMF and International Law*, New York, 1996; GRIESGRABER J.M., GUNTER B.G. (eds.), *The World Bank: Lending on a Global Scale*, London, 1996; IMF, *Current Developments in Monetary and Financial Law*, vol. 1-4, Washington, D.C., Publication of Seminars held in Washington during 1998-2004; KAPUR D.-LEWIS J.P.-WEBB R., *The World Bank: Its First Half Century*, Washington, D.C., 1997; KILLINGER S., *The World*

Bank's Non-political Mandate, Cologne, 2003; KOSACK S.-RANIS G.-VREELAND J., *Globalization and the Nation State: The Impact of the IMF and the World Bank*, London, 2005; LAMDANY R.-MARTINEZ-DIAZ L. (eds.), *Studies of IMF Governance. A Compendium*, IEO-IMF, Washington, D.C., 2009; LOWENFELD A.F., *The International Monetary System*, New York, 1984; LOWENFELD A.F., *International Economic Law*, Oxford, 2008; MAC DARROW, *Between Light and Shadow, The World Bank, The International Monetary Fund and International Human Rights Law*, Oxford, 2003; MANN F.A., *The Legal Aspect of Money – with Special Reference to Comparative, Private and Public International Law*, Oxford, 1992; MARSHALL K., *The World Bank: From Reconstruction to Development to Equity*, New York, 2008; MASON E.S.-ASHER R.E., *The World Bank since Bretton Woods*, Washington, D.C., 1973; NORTON J. J., *International Monetary and Financial Law Upon Entering the New Millennium: A Tribute to Sir Joseph and Ruth Gold*, BIICL, 2002; OLIVER R.W., *International Economic Cooperation and the World Bank*, London, 1996; PEET R., *Unholy Trinity: The IMF, World Bank and WTO*, New York, 2003; PINCUS J.R.-WINTERS J.A., *Reinventing the World Bank*, Ithaca, 2002; POLAK J.J., *The World Bank and the International Monetary Fund: A Changing Relationship*, Washington, D.C., 1994; PROCTOR C., *Mann on the Legal Aspect of Money*, Oxford, 2005; PROCTOR F.A., *Mann on the Legal Aspect of Money*, Oxford, 2006; RIESENHUBER E., *The International Monetary Fund Under Constraint*, The Hague, 2001; SACERDOTI G.-LIGUSTRO A. (a cura di), *Problemi e tendenze del diritto internazionale dell'economia. Liber amicorum in onore di Paolo Picone*, Napoli, 2011; SCHUSTER M.R., *The Public International Law of Money*, Oxford, 1973; SCISO E., *Appunti di diritto internazionale dell'economia*, Torino, 2012; SEATZU F., *Il Panel di ispezione della Banca mondiale*, Torino, 2008; SHIHATA I.F.I., *The World Bank in a Changing World*, Boston, 2000; SIDI, *La moneta tra sovranità statale e diritto internazionale*, Atti del V Convegno SIDI, Torino 1-2 giugno 2000, Napoli, 2001; SKOGLY S.I., *The Human Rights Obligations of the World Bank and the International Monetary Fund*, London 2001; TREVES T., *La riforma del Fondo Monetario Internazionale*, in Studi in onore di E. T. Liebman, Milano, 1979, vol. IV, p. 3212; TRUMAN E.M. (ed.), *Reforming the IMF for the 21st Century*, IIE, Washington D.C., 2006; VAN HOUTVEN L., *Governance of the IMF: Decision Making, Institutional Oversight, Transparency, and Accountability*, IMF Pamphlet Series, n. 53, 2002; VITERBO A., *International Economic Law and Monetary Measures*, Cheltenham, 2012; VREELAND J.R., *The International Monetary Fund: Politics of Conditional Lending*, New York, 2007; WOODS N., *The Globalizers: The IMF, the World Bank, and Their Borrowers*, Ithaca, NY, 2006.

Indice

	<i>pag.</i>
<i>Principali abbreviazioni</i>	XIII
 Capitolo Primo Neoliberismo e globalizzazione dell'economia di <i>Andrea Comba</i> 	
1. Premessa: le diverse modalità di intervento degli Stati nei rapporti commerciali e monetari internazionali	0
2. Il sistema del liberismo classico: l'astensione per facilitare gli automatismi di mercato	0
2.1. I limiti all'intervento pubblico nell'economia	0
2.2. Il settore commerciale	0
2.3. Il settore monetario	0
2.4. Le norme internazionali liberalizzatrici: la clausola della nazione più favorita, il trattamento nazionale, la tutela degli investimenti stranieri	0
2.5. Analogia tra il sistema politico e il sistema commerciale-monetario internazionale	00
3. Il sistema del nazionalismo economico: l'intervento pubblico nell'economia, il controllo dei rapporti commerciali e monetari con l'estero, gli accordi discriminatori	00
3.1. L'espansione dell'intervento pubblico nell'economia	00
3.2. Il settore commerciale	00
3.3. Il settore monetario	00
3.4. Analogia tra il sistema politico e il sistema commerciale-monetario internazionale	00
3.5. Le norme internazionali discriminatorie: gli accordi di contingentamento, di <i>clearing</i> e di pagamento	00
4. Il sistema del neoliberismo garantito: la creazione di forme istituzionali per controllare gli interventi degli Stati	00
4.1. I caratteri originari dell'organizzazione giuridica del neoliberismo garantito	0
4.2. Il settore monetario	0

	<i>pag.</i>
4.3. Il settore commerciale	00
5. Il riemergere di tendenze protezionistiche e discriminatorie	00
6. La globalizzazione dell'economia e il diritto internazionale	00
7. I vari momenti storici della sovranità monetaria	00
8. La dimensione globale della recessione	00
Bibliografia	00

Capitolo Secondo
 Gli attori nel processo
 di globalizzazione dell'economia
 di *Ornella Porchia*

1. Considerazioni introduttive	00
2. Gli Stati: tra uguaglianza e specialità	00
2.1. Le categorie dei paesi in via di sviluppo e dei paesi meno avanzati	00
3. Le organizzazioni internazionali	00
3.1. Le organizzazioni a carattere universale	00
3.2. Le organizzazioni regionali	00
3.3. Alcune considerazioni sulle organizzazioni internazionali	00
4. Le pseudo organizzazioni (i c.d. Vertici)	00
5. Le organizzazioni internazionali non governative	00
6. Le imprese multinazionali	00
7. Brevi considerazioni conclusive	00
Bibliografia	00

Capitolo Terzo
 Fondo monetario
 internazionale e Banca mondiale
 di *Annamaria Viterbo*

1. La Conferenza di Bretton Woods	00
1.1. L'istituzione del Fondo monetario internazionale e l'originario sistema di Bretton Woods	00
1.2. L'istituzione della Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo e delle altre agenzie del Gruppo della Banca mondiale	00
2. La struttura istituzionale di FMI e Banca mondiale (BIRS e IDA)	00
2.1. La <i>membership</i> e il sistema delle quote	00
2.2. Gli organi	00

	<i>pag.</i>
2.3. Le risorse	00
3. La politica di condizionalità del FMI e i finanziamenti da esso concessi	00
3.1. La condizionalità applicata dal FMI	00
3.2. I finanziamenti concessi dal FMI agli Stati membri	00
4. Altre competenze specificamente attribuite al FMI	00
4.1. Liberalizzazione dei regimi di cambio e potere di sorveglianza	00
4.2. Il regime di piena convertibilità monetaria: il divieto di imporre restrizioni sui pagamenti e sui cambi	00
5. I finanziamenti concessi dalla Banca mondiale e la condizionalità ad essi applicata	00
5.1. I finanziamenti concessi dalla Banca mondiale	00
5.2. La condizionalità (non solo democratica) applicata dalla Banca mondiale	00
6. Altre competenze specificamente attribuite alla Banca mondiale	00
6.1. La gestione di <i>trust funds</i>	00
6.2. Il coinvolgimento in progetti innovativi di finanziamento dello sviluppo	00
7. Iniziative congiunte di FMI e IDA	00
7.1. L'iniziativa <i>Heavily Indebted Poor Countries</i> (HIPC)	00
7.2. La <i>Multilateral Debt Relief Initiative</i> (MDRI)	00
8. L' <i>accountability</i> del FMI e della Banca mondiale	00
8.1. Meccanismi di <i>accountability</i> nel sistema del FMI	00
8.2. L' <i>Inspection Panel</i> della Banca mondiale	00
9. Brevi considerazioni conclusive	00
Bibliografia	00

Capitolo Quarto

Promozione e protezione degli investimenti esteri nel diritto internazionale

di Francesco Costamagna

1. Considerazioni introduttive	00
2. Evoluzione storica	00
3. Le fonti	00
3.1. Il diritto internazionale consuetudinario	00
3.2. Le fonti convenzionali: a) I trattati bilaterali	00
3.3. b) I trattati regionali e settoriali	00
3.4. La prassi arbitrale	00
4. Ambito applicativo	00
4.1. <i>Ratione materiae</i> : la definizione di investimento	00
4.2. <i>Ratione personarum</i> : la definizione di investitore straniero	00
5. L'ammissione degli investimenti esteri	00

	<i>pag.</i>
6. Il trattamento degli investimenti esteri	00
6.1. Il trattamento giusto ed equo	00
6.2. Lo standard della piena protezione e sicurezza	00
6.3. L'obbligo di rispettare gli impegni assunti con l'investitore: le c.d. <i>umbrella clauses</i>	00
6.4. Il trattamento nazionale	00
6.5. La clausola della nazione più favorita	00
7. La disciplina dell'espropriazione	00
8. I meccanismi per la soluzione delle controversie	00
8.1. La soluzione delle controversie interstatali	00
8.2. La soluzione delle controversie tra lo Stato e l'investitore: a) I mezzi diplomatici e il ricorso alle corti nazionali	00
8.3. b) L'arbitrato internazionale investitore-Stato	00
9. Sistemi di garanzia degli investimenti esteri	00
9.1. Sistemi di garanzia e rischio politico	00
9.2. Sistemi di garanzia di diritto internazionale: la MIGA	00
10. Brevi considerazioni conclusive	00
Bibliografia	00

Capitolo Quinto

L'accordo istitutivo dell'Organizzazione mondiale del commercio. Dal GATT 1947 al GATT

di *Silvia Cantoni*

1. Premessa: dal GATT 1947 all'Organizzazione mondiale del commercio (OMC)	00
2. La struttura istituzionale dell'OMC	00
3. La regolamentazione degli scambi nell'Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio 1994 (GATT 1994)	00
3.1. I principi e gli obblighi sanciti per gli Stati	00
3.2. Le deroghe e le eccezioni	00
3.3. La rilevanza delle norme GATT negli ordinamenti interni	00
4. Il trattamento accordato ai paesi in via di sviluppo	00
4.1. Cenni al sistema di preferenze generalizzate	00
5. La compatibilità delle forme di integrazione economica regionale	00
5.1. L'attuazione dell'art. XXIV	00
6. La questione GATT/OMC-UE	00
7. L'assetto istituzionale alla prova del ciclo di negoziati di Doha	00
8. Brevi considerazioni conclusive	00
Bibliografia	00

Capitolo Sesto
 Gli accordi commerciali multilaterali e settoriali
 di *Claudio Mandrino-Egle Granziera*

1. Gli Accordi commerciali multilaterali nel sistema dell'Accordo generale	00
2. Accordi sugli ostacoli tecnici agli scambi e sulle misure sanitarie e fitosanitarie	00
2.1. Accordo sugli ostacoli tecnici agli scambi	00
2.2. Accordo sulle misure sanitarie e fitosanitarie	00
3. Accordo sulle sovvenzioni e sulle misure compensative	00
4. Accordo relativo all'applicazione dell'Art. VI dell'Accordo generale sulle tariffe doganali e il commercio (cd. Accordo antidumping)	00
4.1. La nozione di dumping illecito	00
4.2. L'imposizione di dazi <i>anti-dumping</i>	00
4.3. La procedura di adozione di un dazio <i>antidumping</i>	00
5. Il settore dei servizi: l'Accordo Generale sul commercio dei servizi (GATS)	00
5.1. Il negoziato dell'Uruguay Round	00
5.2. L'ambito di applicazione materiale	00
5.3. La modalità di fornitura del servizio	00
5.4. L'ambito di applicazione soggettivo	00
5.5. La specificità degli ostacoli allo scambio internazionale dei servizi	00
5.6. Il contesto normativo internazionale	00
5.7. La struttura dell'Accordo GATS	00
6. Accordo sull'agricoltura	00
7. Accordo sugli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio (TRIPs)	00
7.1. Le interazioni dei diritti di proprietà intellettuale nel commercio internazionale	00
7.2. Profili generali riguardanti l'Accordo TRIPs	00
7.3. La struttura dell'Accordo TRIPs	00
7.4. La tutela delle posizioni specifiche	00
8. Cenni sull'Accordo relativo agli investimenti che incidono sugli scambi commerciali (TRIMs)	00
9. Brevi considerazioni conclusive	00
Bibliografia	00

Capitolo Settimo

La ricerca di una tutela effettiva dei valori
non commerciali nelle controversie dell'OMCdi *Alberto Oddenino*

1. Introduzione	00
2. Elementi e caratteri salienti del sistema di risoluzione delle controversie	00
2.1. La centralità dell'OMC: dalla frammentazione all'unitarietà	00
2.2. La netta scansione procedurale	00
2.3. La compresenza di elementi giuridici e diplomatici	00
2.4. La natura eminentemente interstatuale	00
3. Tutela di valori non commerciali e diritto dell'OMC	00
3.1. Le opzioni teoriche di ricostruzione del rapporto coi valori non commerciali	00
3.2. Il legame col tema della frammentazione del diritto internazionale	00
4. La giurisprudenza dell'Organo di risoluzione delle controversie	00
4.1. I principali valori oggetto di tutela	00
4.2. Debolezze, lacune e prospettive della risposta giurisprudenziale	00
5. Brevi considerazioni conclusive	00
Bibliografia	

Capitolo Ottavo

La cooperazione tra le principali
organizzazioni internazionali economichedi *Michele Vellano*

1. Premessa	00
2. La Dichiarazione ministeriale allegata all'Accordo istitutivo dell'OMC	00
2.1. La sua portata	00
2.2. Il suo contenuto	00
2.3. Il suo significato	00
3. La cooperazione tra l'OMC e il FMI	00
3.1. L'Accordo di cooperazione del 1996	00
3.2. I casi portati davanti all'Organo di soluzione delle controversie dell'OMC	00
4. La cooperazione tra l'OMC e la Banca mondiale	00
5. La cooperazione tra il FMI e la Banca mondiale	00
6. Gli accordi di cooperazione conclusi con altre organizzazioni internazionali economiche	00
6.1. Una cooperazione diffusa ma non ancora sufficiente	00

	<i>pag.</i>
6.2. La cooperazione tra l'OMC e altre organizzazioni	00
6.3. La cooperazione tra il FMI e altre organizzazioni	00
6.4. La cooperazione tra la Banca mondiale e altre organizzazioni	00
7. Il controllo incrociato sulle politiche economiche nazionali	00
8. Brevi considerazioni conclusive	00
Bibliografia	00

Capitolo Terzo
Fondo monetario
internazionale e Banca mondiale
di Annamaria Viterbo

SOMMARIO: 1. La Conferenza di Bretton Woods. – 1.1. L’istituzione del Fondo monetario internazionale e l’originario sistema di Bretton Woods. – 1.2. L’istituzione della Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo e delle altre agenzie del Gruppo della Banca mondiale. – 2. La struttura istituzionale di FMI e Banca mondiale (BIRS e IDA). – 2.1. La *membership* e il sistema delle quote. – 2.2. Gli organi. – 2.3. Le risorse. – 3. La politica di condizionalità del FMI e i finanziamenti da esso concessi. – 3.1. La condizionalità applicata dal FMI. – 3.2. I finanziamenti concessi dal FMI agli Stati membri. – 4. Altre competenze specificamente attribuite al FMI. – 4.1. Liberalizzazione dei regimi di cambio e potere di sorveglianza. – 4.2. Il regime di piena convertibilità monetaria: il divieto di imporre restrizioni sui pagamenti e sui cambi. – 5. I finanziamenti concessi dalla Banca mondiale e la condizionalità ad essi applicata. – 5.1. I finanziamenti concessi dalla Banca mondiale. – 5.2. La condizionalità (non solo democratica) applicata dalla Banca mondiale. – 6. Altre competenze specificamente attribuite alla Banca mondiale. – 6.1. La gestione di *trust funds*. – 6.2. Il coinvolgimento in progetti innovativi di finanziamento dello sviluppo. – 7. Iniziative congiunte di FMI e IDA. – 7.1. L’iniziativa *Heavily Indebted Poor Countries* (HIPC). – 7.2. La *Multilateral Debt Relief Initiative* (MDRI). – 8. L’*accountability* del FMI e della Banca mondiale. – 8.1. Meccanismi di *accountability* nel sistema del FMI. – 8.2. L’*Inspection Panel* della Banca mondiale. – 9. Brevi considerazioni conclusive. – Bibliografia.

1. La Conferenza di Bretton Woods.

Dopo la fine della seconda guerra mondiale si sviluppò nella comunità internazionale una rinnovata volontà di pace e di cooperazione multilaterale. Gli Stati che avevano vissuto il terribile conflitto, memori dei guasti causati dalla grande depressione dei primi anni '30 e del successivo decennio segnato dal protezionismo in ambito commerciale e da svalutazioni competitive in ambito monetario, vollero porre le basi di un nuovo sistema di relazioni internazionali che assicurasse un ordinato sviluppo economico e finanziario ed il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

Indice

	<i>pag.</i>
<i>Principali abbreviazioni</i>	XIII
 Capitolo Primo Neoliberismo e globalizzazione dell'economia di <i>Andrea Comba</i> 	
1. Premessa: le diverse modalità di intervento degli Stati nei rapporti commerciali e monetari internazionali	0
2. Il sistema del liberismo classico: l'astensione per facilitare gli automatismi di mercato	0
2.1. I limiti all'intervento pubblico nell'economia	0
2.2. Il settore commerciale	0
2.3. Il settore monetario	0
2.4. Le norme internazionali liberalizzatrici: la clausola della nazione più favorita, il trattamento nazionale, la tutela degli investimenti stranieri	0
2.5. Analogia tra il sistema politico e il sistema commerciale-monetario internazionale	00
3. Il sistema del nazionalismo economico: l'intervento pubblico nell'economia, il controllo dei rapporti commerciali e monetari con l'estero, gli accordi discriminatori	00
3.1. L'espansione dell'intervento pubblico nell'economia	00
3.2. Il settore commerciale	00
3.3. Il settore monetario	00
3.4. Analogia tra il sistema politico e il sistema commerciale-monetario internazionale	00
3.5. Le norme internazionali discriminatorie: gli accordi di contingentamento, di <i>clearing</i> e di pagamento	00
4. Il sistema del neoliberismo garantito: la creazione di forme istituzionali per controllare gli interventi degli Stati	00
4.1. I caratteri originari dell'organizzazione giuridica del neoliberismo garantito	0
4.2. Il settore monetario	0

	<i>pag.</i>
4.3. Il settore commerciale	00
5. Il riemergere di tendenze protezionistiche e discriminatorie	00
6. La globalizzazione dell'economia e il diritto internazionale	00
7. I vari momenti storici della sovranità monetaria	00
8. La dimensione globale della recessione	00
Bibliografia	00

Capitolo Secondo
 Gli attori nel processo
 di globalizzazione dell'economia

di *Ornella Porchia*

1. Considerazioni introduttive	00
2. Gli Stati: tra uguaglianza e specialità	00
2.1. Le categorie dei paesi in via di sviluppo e dei paesi meno avanzati	00
3. Le organizzazioni internazionali	00
3.1. Le organizzazioni a carattere universale	00
3.2. Le organizzazioni regionali	00
3.3. Alcune considerazioni sulle organizzazioni internazionali	00
4. Le pseudo organizzazioni (i c.d. Vertici)	00
5. Le organizzazioni internazionali non governative	00
6. Le imprese multinazionali	00
7. Brevi considerazioni conclusive	00
Bibliografia	00

Capitolo Terzo
 Fondo monetario
 internazionale e Banca mondiale

di *Annamaria Viterbo*

1. La Conferenza di Bretton Woods	00
1.1. L'istituzione del Fondo monetario internazionale e l'originario sistema di Bretton Woods	00
1.2. L'istituzione della Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo e delle altre agenzie del Gruppo della Banca mondiale	00
2. La struttura istituzionale di FMI e Banca mondiale (BIRS e IDA)	00
2.1. La <i>membership</i> e il sistema delle quote	00
2.2. Gli organi	00

	<i>pag.</i>
2.3. Le risorse	00
3. La politica di condizionalità del FMI e i finanziamenti da esso concessi	00
3.1. La condizionalità applicata dal FMI	00
3.2. I finanziamenti concessi dal FMI agli Stati membri	00
4. Altre competenze specificamente attribuite al FMI	00
4.1. Liberalizzazione dei regimi di cambio e potere di sorveglianza	00
4.2. Il regime di piena convertibilità monetaria: il divieto di imporre restrizioni sui pagamenti e sui cambi	00
5. I finanziamenti concessi dalla Banca mondiale e la condizionalità ad essi applicata	00
5.1. I finanziamenti concessi dalla Banca mondiale	00
5.2. La condizionalità (non solo democratica) applicata dalla Banca mondiale	00
6. Altre competenze specificamente attribuite alla Banca mondiale	00
6.1. La gestione di <i>trust funds</i>	00
6.2. Il coinvolgimento in progetti innovativi di finanziamento dello sviluppo	00
7. Iniziative congiunte di FMI e IDA	00
7.1. L'iniziativa <i>Heavily Indebted Poor Countries</i> (HIPC)	00
7.2. La <i>Multilateral Debt Relief Initiative</i> (MDRI)	00
8. L' <i>accountability</i> del FMI e della Banca mondiale	00
8.1. Meccanismi di <i>accountability</i> nel sistema del FMI	00
8.2. L' <i>Inspection Panel</i> della Banca mondiale	00
9. Brevi considerazioni conclusive	00
Bibliografia	00

Capitolo Quarto

Promozione e protezione degli investimenti esteri nel diritto internazionale

di Francesco Costamagna

1. Considerazioni introduttive	00
2. Evoluzione storica	00
3. Le fonti	00
3.1. Il diritto internazionale consuetudinario	00
3.2. Le fonti convenzionali: a) I trattati bilaterali	00
3.3. b) I trattati regionali e settoriali	00
3.4. La prassi arbitrale	00
4. Ambito applicativo	00
4.1. <i>Ratione materiae</i> : la definizione di investimento	00
4.2. <i>Ratione personarum</i> : la definizione di investitore straniero	00
5. L'ammissione degli investimenti esteri	00

	<i>pag.</i>
6. Il trattamento degli investimenti esteri	00
6.1. Il trattamento giusto ed equo	00
6.2. Lo standard della piena protezione e sicurezza	00
6.3. L'obbligo di rispettare gli impegni assunti con l'investitore: le c.d. <i>umbrella clauses</i>	00
6.4. Il trattamento nazionale	00
6.5. La clausola della nazione più favorita	00
7. La disciplina dell'espropriazione	00
8. I meccanismi per la soluzione delle controversie	00
8.1. La soluzione delle controversie interstatali	00
8.2. La soluzione delle controversie tra lo Stato e l'investitore: a) I mezzi diplomatici e il ricorso alle corti nazionali	00
8.3. b) L'arbitrato internazionale investitore-Stato	00
9. Sistemi di garanzia degli investimenti esteri	00
9.1. Sistemi di garanzia e rischio politico	00
9.2. Sistemi di garanzia di diritto internazionale: la MIGA	00
10. Brevi considerazioni conclusive	00
Bibliografia	00

Capitolo Quinto

L'accordo istitutivo dell'Organizzazione mondiale del commercio. Dal GATT 1947 al GATT

di *Silvia Cantoni*

1. Premessa: dal GATT 1947 all'Organizzazione mondiale del commercio (OMC)	00
2. La struttura istituzionale dell'OMC	00
3. La regolamentazione degli scambi nell'Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio 1994 (GATT 1994)	00
3.1. I principi e gli obblighi sanciti per gli Stati	00
3.2. Le deroghe e le eccezioni	00
3.3. La rilevanza delle norme GATT negli ordinamenti interni	00
4. Il trattamento accordato ai paesi in via di sviluppo	00
4.1. Cenni al sistema di preferenze generalizzate	00
5. La compatibilità delle forme di integrazione economica regionale	00
5.1. L'attuazione dell'art. XXIV	00
6. La questione GATT/OMC-UE	00
7. L'assetto istituzionale alla prova del ciclo di negoziati di Doha	00
8. Brevi considerazioni conclusive	00
Bibliografia	00

Capitolo Sesto
 Gli accordi commerciali multilaterali e settoriali
 di *Claudio Mandrino-Egle Granziera*

1. Gli Accordi commerciali multilaterali nel sistema dell'Accordo generale	00
2. Accordi sugli ostacoli tecnici agli scambi e sulle misure sanitarie e fitosanitarie	00
2.1. Accordo sugli ostacoli tecnici agli scambi	00
2.2. Accordo sulle misure sanitarie e fitosanitarie	00
3. Accordo sulle sovvenzioni e sulle misure compensative	00
4. Accordo relativo all'applicazione dell'Art. VI dell'Accordo generale sulle tariffe doganali e il commercio (cd. Accordo antidumping)	00
4.1. La nozione di dumping illecito	00
4.2. L'imposizione di dazi <i>anti-dumping</i>	00
4.3. La procedura di adozione di un dazio <i>antidumping</i>	00
5. Il settore dei servizi: l'Accordo Generale sul commercio dei servizi (GATS)	00
5.1. Il negoziato dell'Uruguay Round	00
5.2. L'ambito di applicazione materiale	00
5.3. La modalità di fornitura del servizio	00
5.4. L'ambito di applicazione soggettivo	00
5.5. La specificità degli ostacoli allo scambio internazionale dei servizi	00
5.6. Il contesto normativo internazionale	00
5.7. La struttura dell'Accordo GATS	00
6. Accordo sull'agricoltura	00
7. Accordo sugli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio (TRIPs)	00
7.1. Le interazioni dei diritti di proprietà intellettuale nel commercio internazionale	00
7.2. Profili generali riguardanti l'Accordo TRIPs	00
7.3. La struttura dell'Accordo TRIPs	00
7.4. La tutela delle posizioni specifiche	00
8. Cenni sull'Accordo relativo agli investimenti che incidono sugli scambi commerciali (TRIMs)	00
9. Brevi considerazioni conclusive	00
Bibliografia	00

Capitolo Settimo

La ricerca di una tutela effettiva dei valori
non commerciali nelle controversie dell'OMCdi *Alberto Oddenino*

1. Introduzione	00
2. Elementi e caratteri salienti del sistema di risoluzione delle controversie	00
2.1. La centralità dell'OMC: dalla frammentazione all'unitarietà	00
2.2. La netta scansione procedurale	00
2.3. La compresenza di elementi giuridici e diplomatici	00
2.4. La natura eminentemente interstatuale	00
3. Tutela di valori non commerciali e diritto dell'OMC	00
3.1. Le opzioni teoriche di ricostruzione del rapporto coi valori non commerciali	00
3.2. Il legame col tema della frammentazione del diritto internazionale	00
4. La giurisprudenza dell'Organo di risoluzione delle controversie	00
4.1. I principali valori oggetto di tutela	00
4.2. Debolezze, lacune e prospettive della risposta giurisprudenziale	00
5. Brevi considerazioni conclusive	00
Bibliografia	

Capitolo Ottavo

La cooperazione tra le principali
organizzazioni internazionali economichedi *Michele Vellano*

1. Premessa	00
2. La Dichiarazione ministeriale allegata all'Accordo istitutivo dell'OMC	00
2.1. La sua portata	00
2.2. Il suo contenuto	00
2.3. Il suo significato	00
3. La cooperazione tra l'OMC e il FMI	00
3.1. L'Accordo di cooperazione del 1996	00
3.2. I casi portati davanti all'Organo di soluzione delle controversie dell'OMC	00
4. La cooperazione tra l'OMC e la Banca mondiale	00
5. La cooperazione tra il FMI e la Banca mondiale	00
6. Gli accordi di cooperazione conclusi con altre organizzazioni internazionali economiche	00
6.1. Una cooperazione diffusa ma non ancora sufficiente	00

	<i>pag.</i>
6.2. La cooperazione tra l'OMC e altre organizzazioni	00
6.3. La cooperazione tra il FMI e altre organizzazioni	00
6.4. La cooperazione tra la Banca mondiale e altre organizzazioni	00
7. Il controllo incrociato sulle politiche economiche nazionali	00
8. Brevi considerazioni conclusive	00
Bibliografia	00

Questo nuovo sistema di relazioni internazionali avrebbe dovuto basarsi su di una rete di organizzazioni a partecipazione universale. Al centro del sistema vennero poste le Nazioni Unite e ad esse vennero collegate le prime istituzioni finanziarie internazionali: Fondo monetario internazionale (FMI) e Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (BIRS). L'Organizzazione internazionale del commercio avrebbe dovuto completare il quadro, ma in sua vece venne provvisoriamente firmato l'Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio (GATT) che rimase *a latere* del sistema¹.

Fu così che, in un diffuso spirito di pace e cooperazione multilaterale, il 1° luglio 1944 si riunì a Bretton Woods, New Hampshire, USA, l'*International Monetary Conference of the United and Associated Nations*, con l'ambizioso obiettivo di fondare le istituzioni che avrebbero disciplinato le relazioni monetarie, economiche e finanziarie internazionali².

I lavori della Conferenza di Bretton Woods furono organizzati intorno a tre commissioni: la prima avrebbe condotto i negoziati sul FMI, la seconda sulla BIRS e la terza avrebbe discusso degli ulteriori aspetti della cooperazione finanziaria internazionale.

Partecparono alla Conferenza i delegati delle 44 nazioni alleate uscite vincitrici dal conflitto (compresa l'Unione Sovietica) e uno Stato neutrale (l'Argentina).

1.1. L'istituzione del Fondo monetario internazionale e l'originario sistema di Bretton Woods.

Gli Stati maggiormente impegnati nella definizione della struttura del FMI furono Gran Bretagna e Stati Uniti, rispettivamente rappresentati da Lord John Maynard Keynes e Harry Dexter White. Pur partendo da posizioni tra di loro molto distanti, i due eminenti economisti seppero raggiungere una posizione comune. Nel documento presentato congiuntamente alla Conferenza di Bretton Woods (*Joint Statement by Experts on the Establishment of an International Monetary Fund of the United and Associated Nations*), Keynes e White espressero il loro accordo sul ripudio delle pratiche discriminatorie di manipolazione monetaria, sulla necessità di affrontare a livello internazionale le problematiche inerenti al cambio delle monete, sulla necessità di regolare i tassi di cambio in modo da renderli stabili e di adottare forme di garanzia contro le svalutazioni competitive delle monete³.

¹ Cfr. capitoli primo e quinto.

² Per un'analisi in prospettiva storica si vedano, tra gli altri, M.D. BORDO-B. EICHENGREEN, *A Retrospective on the Bretton Woods System*, Chicago, 1993; F. CESARANO, *Gli Accordi di Bretton Woods – La costruzione di un ordine monetario internazionale*, Bari, 2001; B. COHEN, *Bretton Woods System*, in *Routledge Encyclopedia of International Political Economy*, London, 2001; VAN A. DORMAEL, *Bretton Woods: Birth of a Monetary System*, London, 1978.

³ Cfr. *supra* capitolo primo.

I lavori della Conferenza si conclusero con l'istituzione di un'organizzazione internazionale con ampie competenze sul governo della moneta, una materia fino ad allora considerata elemento fondamentale della sovranità degli Stati e, in quanto tale, oggetto di dominio riservato.

Lo Statuto del Fondo monetario internazionale entrò in vigore il 27 dicembre 1945, con la ratifica di 29 dei 45 paesi che avevano partecipato ai negoziati e senza quella dell'Unione Sovietica; il 15 novembre 1947, il FMI divenne un istituto specializzato delle Nazioni Unite⁴.

L'art. I dello Statuto poneva tra gli obiettivi del Fondo quelli di promuovere la cooperazione monetaria internazionale e la crescita equilibrata del commercio internazionale, così da contribuire al raggiungimento e al mantenimento di elevati livelli di occupazione e di reddito e allo sviluppo delle risorse produttive all'interno degli Stati membri. Indispensabile a tali fini era la stabilizzazione delle relazioni monetarie internazionali, che il Fondo era chiamato a realizzare istituendo un *sistema di cambi fissi ma aggiustabili* tra le monete degli Stati membri. Il Fondo, inoltre, avrebbe esercitato funzioni di sorveglianza sulle politiche economiche e di cambio perseguite dai paesi membri ed avrebbe fornito aiuti finanziari a quelli di loro che avessero registrato squilibri temporanei nella bilancia dei pagamenti.

Gli Stati membri si impegnavano a consultare il Fondo ed a collaborare con esso e tra di loro in ambito monetario, a predisporre un sistema multilaterale di pagamenti, ad eliminare progressivamente le restrizioni valutarie e a non effettuare svalutazioni competitive⁵ delle loro monete.

L'art. IV dello Statuto delineava il funzionamento dell'istituendo sistema di cambi fissi ma aggiustabili. Ogni Stato membro era tenuto a concordare con il Fondo la parità di cambio (*par value*) della propria moneta nazionale rispetto all'oro o al dollaro statunitense. La banda di fluttuazione ammessa per le operazioni di cambio a pronti⁶, effettuate sul territorio di ogni Stato membro tra la

⁴ L'Italia è diventata membro del FMI nel 1947 (Legge 23 marzo 1947, n. 132). Sullo Statuto originario del Fondo monetario internazionale, si vedano tra i molti: H. AUFRICHT, *The International Monetary Fund*, in Académie de droit international de la Haye, *Recueil des Cours*, 1959, I, p. 7 ss.; D. CARREAU, *Souveraineté et coopération monétaire internationale*, Paris, 1970; D. CARREAU, *Le système monétaire international: aspects juridiques*, Paris, 1972; J.E.S. FAWCETT, *The International Monetary Fund and International Law*, in BYIL, 1964, p. 32 ss.; J.K. HORSEFIELD-M. GARRITSEN DE VRIES, *The International Monetary Fund 1966-1971: The System under Stress*, IMF, Washington, 1976; J.K. HORSEFIELD-M. GARRITSEN DE VRIES, *The International Monetary Fund 1945-1965: Twenty Years of International Monetary Cooperation*, IMF, Washington, 1969; P. SAVONA, *La sovranità monetaria*, Roma, 1974; M.R. SCHUSTER, *The Public International Law of Money*, Oxford, 1973; G. STAMMATI, *Il sistema monetario internazionale*, Torino, 1974; R. SOLOMON, *The International Monetary System, 1945-1981*, New York, 1982.

⁵ Per un'analisi in chiave contemporanea sul tema si rinvia a G. ADINOLFI, *Sovranità monetaria e diritto internazionale dell'economia: la politica di tasso di cambio cinese alla luce del diritto del FMI*, in G. SACERDOTI-A. LIGUSTRO (a cura di), *Problemi e tendenze del diritto internazionale dell'economia. Liber amicorum in onore di Paolo Picone*, Napoli, 2011, p. 191 ss.

⁶ Per "tasso di cambio a pronti" o "spot" si intende indicare il tasso di cambio che si applica

moneta nazionale e le monete di altri Stati aderenti al FMI, era del $\pm 1\%$.

La rigidità del sistema (dovuta alla ridotta ampiezza della banda di fluttuazione ammessa) era temperata dalla possibilità, accordata ad ogni Stato, di modificare la parità di cambio quando non fosse possibile riequilibrare altrimenti la bilancia dei pagamenti. Inoltre, qualora tale variazione della parità si fosse mantenuta nel limite del $\pm 10\%$ (tenuto conto delle modificazioni eventualmente già intervenute), non sarebbe stato necessario il consenso del Fondo. La procedura era regolata dall'art. IV, n. 5 dello Statuto.

La sostenibilità del sistema si basava quindi sul rispetto da parte degli Stati membri dell'obbligo di non ammettere sul proprio territorio operazioni di cambio che superassero il margine di oscillazione consentito del $\pm 1\%$ e sulla facoltà di variare la parità. Tuttavia, nei fatti spesso gli Stati membri non garantirono la stabilità della loro moneta, né fecero ricorso alla facoltà loro attribuita dallo Statuto di modificare la parità.

A ciò si accompagnò anche l'incapacità del Fondo di procedere ad una modifica uniforme della parità di cambio di tutte le monete degli Stati membri rispetto all'oro (procedendo ad un aumento o ad una diminuzione del suo prezzo). La decisione di procedere ad un aumento del prezzo dell'oro, e ad una parallela svalutazione del dollaro, avrebbe comportato una riduzione del deficit della bilancia dei pagamenti di molti Stati e avrebbe contribuito alla sostenibilità del sistema. Gli Stati Uniti, tuttavia, titolari di un potere di veto su una decisione in tal senso (nel 1969 il Primo emendamento allo Statuto aveva reso necessaria una votazione a maggioranza qualificata, richiedendo l'85% della totalità dei voti), vi si opposero strenuamente per tutelare il prestigio e la supremazia del dollaro.

Il sistema di Bretton Woods ruotava infatti intorno alla moneta degli Stati Uniti, il paese che maggiormente contribuiva al commercio internazionale e la cui economia era uscita praticamente indenne dal secondo conflitto mondiale. Il dollaro, oltre ad essere convertibile in oro, era strumento di liquidità internazionale ed era utilizzato dalle banche centrali come moneta di riserva e di intervento sui mercati al fine di assicurare il rispetto delle parità di cambio. Era quindi essenziale che il rapporto di cambio tra dollaro ed oro (fissato già nel 1934 da Franklin Delano Roosevelt a 35\$ per oncia d'oro) fosse stabile⁷ e che permanesse la fiducia nella capacità degli Stati Uniti di garantire la convertibilità.

Il sistema conteneva, tuttavia, una contraddizione irrisolvibile: nel dopoguerra, la ricostruzione e la crescita del commercio internazionale non sarebbero state possibili senza una continua immissione di liquidità in dollari; ciò avrebbe però deteriorato il rapporto tra riserve auree statunitensi e l'ammontare di dollari

nelle transazioni valutarie che comportano il pagamento e la consegna della valuta estera entro due giorni lavorativi dal giorno in cui la transazione è stata concordata.

⁷ Con il cd. pool dell'oro, istituito con gli accordi di Basilea del 1961 prima e con l'accordo sul cd. duplice mercato dell'oro del 1968 poi, le principali banche centrali si erano impegnate ad intervenire sui mercati per sostenere il prezzo del dollaro rispetto all'oro.

in circolazione, fino a minare la fiducia internazionale nella convertibilità del dollaro in oro.

Alla fine degli anni '60, la mancanza di disciplina da parte degli Stati membri del Fondo, la scelta americana di non svalutare il dollaro rispetto all'oro, l'ingente ammontare delle riserve monetarie in dollari accumulate dalle maggiori banche centrali straniere, il forte deficit della bilancia dei pagamenti americana e la guerra nel Vietnam resero evidente l'insostenibilità del sistema.

Il 15 agosto 1971, il Presidente americano Richard Nixon si vide costretto a dichiarare la sospensione temporanea della convertibilità del dollaro in oro o in altri strumenti di riserva (inconvertibilità poi divenuta permanente) e a lasciar fluttuare il valore del dollaro sui mercati.

A seguito della dichiarazione di Nixon, altri paesi lasciarono fluttuare liberamente le loro monete, in aperto contrasto con lo spirito e le norme dell'originario sistema di Bretton Woods.

Nel dicembre 1971, i paesi del Gruppo dei dieci si riunirono a Washington per tentare di governare la crisi e con gli accordi Smithsonian decisero la svalutazione del dollaro (da 35 a 38\$ l'oncia), la rivalutazione di alcune monete come marco tedesco e yen e l'ampliamento dei margini di oscillazione dei cambi dal $\pm 1\%$ al $\pm 2.25\%$. Tali indicazioni vennero poi recepite dal FMI in una decisione del Comitato esecutivo⁸.

Tuttavia, l'instabilità del sistema di Bretton Woods – aggravata sin dal 1973 dalla fluttuazione delle monete europee, dalla crisi petrolifera e da attacchi speculativi contro il dollaro – sfociò in una corsa all'oro, che alla fine del 1974 raggiunse il valore di 195\$ l'oncia, rendendo sempre più necessaria una riforma.

Nel gennaio 1976 il Comitato *ad interim* – appositamente istituito – sottopose al Consiglio dei governatori del Fondo una proposta di riforma basata sul nuovo consenso raggiunto tra Gran Bretagna e Stati Uniti sulla struttura del sistema monetario internazionale.

Il Secondo emendamento allo Statuto del FMI entrò in vigore il 1° aprile 1978, rendendo legittime le ormai diffuse fluttuazioni dei cambi (sul punto vedi anche *infra*, par. 4.1). Tramite una modifica radicale dell'art. IV, veniva sancito l'abbandono del sistema di cambi fissi ma aggiustabili e l'oro veniva (almeno formalmente) “de-monetizzato”⁹. Inoltre, venivano per la prima volta introdotti nello Statuto il riferimento all'obiettivo del mantenimento della stabilità finanziaria (e non solo monetaria) e il concetto di sistema monetario internazionale.

⁸ *Statement by the International Monetary Fund on Temporary Regime of Wide Margins and Central Rates*, decisione del Comitato esecutivo del 19 dicembre 1971, ripubblicata in A. LOWENFELD, *The International Monetary System*, New York, 1984, p. 152.

⁹ A partire dall'entrata in vigore del Secondo emendamento nessuno Stato membro del Fondo può legare il valore della propria moneta a quello dell'oro, neppure inserendolo come parziale denominatore in un “paniere”.

1.2. L'istituzione della Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo e delle altre agenzie del Gruppo della Banca mondiale.

A Bretton Woods, i negoziati sulla Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (BIRS), basati su di una proposta statunitense ed affidati alla seconda commissione di lavoro della Conferenza, furono offuscati da quelli sul FMI, considerati più importanti. Fu così che molte delle caratteristiche della Banca vennero definite facendo semplicemente riferimento a scelte già effettuate per il Fondo (vedi *infra*, par. 2, per quanto riguarda ad esempio la composizione degli organi, la sottoscrizione del capitale e il potere di voto)¹⁰.

Le due istituzioni di Bretton Woods avrebbero perseguito obiettivi tra loro complementari. L'istituzione da parte del FMI di un regime generalizzato di cambi fissi e il raggiungimento di una situazione di equilibrio delle bilance dei pagamenti degli Stati membri non sarebbero stati possibili senza l'intervento della BIRS a favore della ricostruzione post-bellica e dello sviluppo. Il Fondo avrebbe concesso prestiti ai paesi membri soltanto in caso di difficoltà congiunturali, mentre la BIRS avrebbe garantito flussi di capitale a lungo termine, incentivando gli investimenti privati esteri ed erogando prestiti per progetti. Il FMI avrebbe garantito la stabilità monetaria a livello internazionale e la BIRS avrebbe svolto un ruolo di redistribuzione delle risorse.

Al fine di garantire la stabilità a livello internazionale e soddisfare le richieste dei delegati dei paesi in via di sviluppo sudamericani, alla BIRS venne infatti attribuito il compito di promuovere lo sviluppo dei paesi più poveri (art. I dello Statuto). Nelle intenzioni dei padri fondatori, all'attività di ricostruzione della BIRS si sarebbe quindi accompagnata quella di finanziamento dello sviluppo; quest'ultima, tuttavia, divenne ben presto preponderante.

A differenza del FMI, la BIRS avrebbe finanziato il proprio *budget* collocando titoli e obbligazioni sui mercati finanziari. In questo modo essa avrebbe canalizzato il capitale privato raccolto sul mercato prestandolo per la realizzazione di progetti di sviluppo negli Stati membri.

Il trattato istitutivo della BIRS entrò in vigore il 31 dicembre 1945. Nel 1947 venne erogato il primo prestito (a favore della Francia, per 250 milioni di dollari) ed effettuata la prima emissione di *bonds* (per 250 milioni di dollari sul mercato americano); il 15 settembre dello stesso anno la BIRS divenne un istituto specializzato delle Nazioni Unite.

Inizialmente, la BIRS fornì il proprio aiuto a favore di alcuni paesi europei (in particolare, per finanziare le importazioni di Francia, Olanda, Danimarca,

¹⁰ Si vedano A. BROCHES, *International Legal Aspects of the Operations of the World Bank*, in *Académie de droit international de la Haye*, Recueil des Cours, 1959; A. CAIRNCROSS, *The International Bank for Reconstruction and Development*, Princeton, 1959; G.R. DELAUME, *La Banque Mondiale et la mise en oeuvre du droit international économique*, in AA.VV., *Les Nations Unies et le droit international économique*, Paris, 1986, p. 311 ss.; C. RHYNE, *The International Functions and Law-making Activities of the IBRD*, Washington D.C., 1976.

Lussemburgo), dove aprì i primi *field offices* incaricati della supervisione delle operazioni. Tuttavia, con l'attuazione del Piano Marshall e il nuovo diffondersi del prestito bilaterale, il suo ruolo nell'aiuto alla ricostruzione dell'Europa si ridusse notevolmente. Infatti, l'entità della liquidità internazionale indispensabile per le transazioni relative alle importazioni necessarie alla ricostruzione dell'Europa era stata sottovalutata: di fatto, solo gli Stati Uniti erano in grado di offrirle e preferivano farlo autonomamente e bilateralmente, specie nell'aggravarsi della Guerra Fredda. Fu così che già nel 1948 la BIRS erogò il primo prestito per lo sviluppo dei PVS (destinato all'acquisto di macchinari agricoli ed alla realizzazione di impianti idroelettrici e per l'irrigazione in Cile), lasciando agli Stati Uniti la funzione di finanziare la ricostruzione post-bellica in Europa.

La BIRS venne presto affiancata da altre istituzioni, con le quali oggi forma il Gruppo della Banca mondiale.

La prima fra queste fu l'*International Finance Corporation* (IFC – Società finanziaria internazionale), il cui Statuto firmato il 15 aprile 1955, entrò in vigore il 20 luglio 1956¹¹. La proposta di creare un organismo a sé stante il cui unico mandato fosse quello di stimolare gli investimenti esteri e di fornire capitali al settore privato nei PVS era stata già discussa a Bretton Woods. Nel 1951 l'idea venne rilanciata dall'ECOSOC che richiese alla BIRS uno studio (pubblicato il 29 aprile 1952) sul contributo che una siffatta agenzia avrebbe potuto apportare allo sviluppo economico dei PVS. Piuttosto che ampliare il mandato della BIRS, si ritenne però più opportuno creare un nuovo organismo, indipendente dal punto di vista finanziario, ma a questa strettamente collegato.

A completamento della missione della BIRS che emanava prestiti essenzialmente a governi (e a privati solo qualora fossero garantiti dallo Stato di destinazione), l'IFC avrebbe concesso prestiti direttamente a imprese, eventualmente anche a partecipazione statale, situate nei PVS purché agissero con obiettivi di profitto. L'IFC iniziò poi a finanziare anche enti locali e *subnational entities* senza richiedere garanzie allo Stato di appartenenza.

L'IFC finanzia investimenti volti a trarre profitto commerciale da tecnologie “pulite”, da uno sfruttamento sostenibile dell'energia o dalla tutela dell'ambiente e della biodiversità, per la sicurezza alimentare, nei settori dell'educazione e della salute, ma anche per stimolare esportazioni o finanziare certe importazioni e per la ristrutturazione o l'espansione di un'impresa (*A-loans*). L'IFC partecipa inoltre, in qualità di capofila, all'erogazione di prestiti sindacati (*B-loans*) grazie ai quali mobilita risorse provenienti dal settore privato (consorzi di banche commerciali ed altre istituzioni) per finanziare progetti o imprese che altrimenti non avrebbero accesso al mercato dei capitali.

L'IFC può anche acquistare partecipazioni societarie nelle imprese (non più del

¹¹ Si vedano tra gli altri G. HOWARD, *The Operations and International Law-making Activities of the IFC*, Washington, 1977; G. SCHIAVONE, *Società Finanziaria Internazionale*, in *Enc. giur.*, 1993, vol. XXIX.

20%), impegnandosi a non intervenire nell'amministrazione, ma assumendo parte del rischio imprenditoriale e riservandosi poteri di controllo sul bilancio. Al fine di selezionare i suoi investimenti, l'IFC ne valuta caso per caso il potenziale rendimento, i benefici che ne possono derivare all'economia locale e verifica che l'impresa rispetti determinati standard sociali e ambientali, di *corporate governance* e di pari opportunità.

Il prestito, che in genere non supera mai il 25% del costo preventivato del progetto, ha una durata di 7-12 anni, può essere denominato in valuta internazionale o locale e prevede il pagamento di commissioni e di tassi di interesse equivalenti a quelli di mercato. Esso è quindi remunerativo per l'IFC, che raccoglie le proprie risorse anche sui mercati finanziari. L'intervento dell'IFC garantisce, peraltro, la bontà dell'investimento e può divenire catalizzatore di altri prestiti.

Infine, occorre rilevare come in molti paesi, a seguito della crisi finanziaria globale scoppiata nel 2008, il credito alle imprese erogato da banche e istituti finanziari si sia notevolmente ridotto e come, in questo mutato contesto economico, il ruolo dell'IFC sia divenuto particolarmente rilevante.

Alla riunione annuale della BIRS del 1958 venne inoltre discussa l'istituzione di un organismo con il mandato di promuovere lo sviluppo e la crescita dei paesi più arretrati, concedendo prestiti a condizioni particolarmente vantaggiose, così da aumentare gli standard di vita della popolazione e ridurre il livello di povertà. L'*International Development Association* (IDA – Associazione internazionale per lo sviluppo) ricevette forte supporto da Nehru, Primo Ministro dell'India, dal Presidente della BIRS Eugene Black e dagli Stati Uniti, all'epoca presieduti da Eisenhower¹². L'Accordo istitutivo venne aperto alle sottoscrizioni il 1° febbraio 1960 ed entrò in vigore il 24 settembre dello stesso anno. L'IDA, per quanto strettamente legata alla BIRS, è un'entità autonoma, dotata di propri organi e di un proprio budget (sull'IDA vedi *infra*, parr. 2 e 5).

Nel 1966 venne istituito l'*International Centre for Settlement of Investment Disputes* (ICSID – Centro internazionale per la risoluzione delle controversie relative agli investimenti)¹³ ed infine, nel 1988, venne creata la *Multilateral Investment Guarantee Agency* (MIGA – Agenzia multilaterale per la garanzia degli investimenti) (su ICSID e MIGA cfr. *infra* capitolo quarto).

BIRS e IDA sono le due organizzazioni cui si fa riferimento con la definizione "Banca mondiale". L'azione di quest'ultima e delle sue altre affiliate IFC, ICSID e MIGA (tutte insieme costituiscono il Gruppo della Banca mondiale) è collegialmente dedicata a promuovere lo sviluppo dei PVS non solo tramite il finanziamento, ma anche tramite il sostegno all'iniziativa privata e la risoluzione delle controversie tra investitore e Stato ospitante. Operando una redistribuzione internazionale delle risorse, il Gruppo persegue lo sviluppo della comunità

¹² Si vedano, tra gli altri, S. MARCHISIO, *Associazione Internazionale di Sviluppo*, in *Enc. giur.*, 1988, vol. III; J. WEAVER, *The IDA, a New Approach to Foreign Aid*, New York, 1965.

¹³ Vedasi A.R. PARRA, *The History of ICSID*, Oxford, 2012.

internazionale in tutte le sue sfaccettature: gli aspetti umani, sociali, ambientali, sanitari ed economici dello sviluppo sono infatti considerati tra loro inscindibili ed interdipendenti.

2. La struttura istituzionale di FMI e Banca mondiale (BIRS e IDA).

2.1. La *membership* e il sistema delle quote.

i) La membership. L'art. II degli Statuti di FMI, BIRS e IDA riserva la *membership* agli Stati e non prevede la possibilità di ammettere organizzazioni internazionali, neppure regionali, o unioni monetarie¹⁴. Queste istituzioni finanziarie internazionali (IFI) si caratterizzano quindi per il mancato riconoscimento del fenomeno del regionalismo e per l'assenza di una struttura organizzativa multi-livello. Per questo aspetto si distinguono in particolare dall'OMC¹⁵.

La partecipazione nella BIRS e nell'IDA può, inoltre, essere definita di natura derivata: possono, infatti, acquisire la *membership* nella BIRS solo gli Stati già membri del Fondo e quella nell'IDA solo gli Stati già membri della BIRS. Attualmente gli Stati facenti parte di FMI e BIRS sono 188, mentre sono 172 quelli facenti parte dell'IDA.

Gli ultimi due Paesi a divenire membri del FMI e del gruppo della Banca (tutte le agenzie) sono stati, nel luglio 2009, il Kosovo (nonostante non fosse ancora stato ammesso alle NU e ancora pendente il parere consultivo della Corte internazionale di giustizia sulla legittimità della secessione dalla Serbia) e, nell'aprile 2012, il Sudan del Sud (avendo esso acquisito l'indipendenza dal Sudan).

Come si vedrà, la struttura istituzionale di FMI e Banca mondiale evidenzia una preponderanza dei paesi industrializzati rispetto ai PVS, che, pur essendo i maggiori destinatari delle attività delle IFI, hanno assai poco peso nel processo decisionale¹⁶.

Recentemente sono state presentate diverse proposte di riforma del sistema

¹⁴ Oggi, tuttavia, sembra in atto un processo che potrebbe portare ad un formale riconoscimento delle forme di regionalismo monetario all'interno del sistema del FMI. Tale tendenza si può evincere dalla progressiva formalizzazione della prassi di "completare" la sorveglianza condotta sugli Stati membri *ex art. IV* con la sorveglianza effettuata a livello regionale, tramite la consultazione delle istituzioni comuni delle unioni monetarie (sul tema della sorveglianza vedi *infra*, par. 4.1). Sul punto S. CAFARO, *Il governo delle organizzazioni di Bretton Woods*, Torino, 2012, p. 143 ss.

¹⁵ Sul regionalismo nell'OMC cfr. *infra* capitolo quinto.

¹⁶ Sul tema A. BUIRA, *The Governance of the IMF in a Global Economy*, in A. BUIRA (ed.), *Challenges to the World Bank and IMF: Developing Country Perspectives*, London, 2003; A. BUIRA, *The Bretton Woods Institutions: Governance without Legitimacy?*, in A. BUIRA (ed.), *Reforming the Governance of the IMF and World Bank*, London, 2005, p. 7 ss.; N. WOODS, *Making the IMF and the World Bank more Accountable*, in *Int'l Affairs*, vol. 77, n. 1, 2001, pp. 83-100; Joint IMF-World Bank Development Committee, *Options Paper on Voice and Representation*, 6 aprile 2007.

di *governance* delle IFI, i cui elementi comuni saranno sintetizzati nel corso della trattazione.¹⁷

ii) Il sistema delle quote nelle IFI. Al momento dell'adesione alle diverse IFI, ad ogni Stato membro viene assegnata una quota del capitale sociale calcolata in base al suo peso economico nella comunità internazionale. L'importanza della quota di partecipazione deriva soprattutto dal fatto che essa costituisce il parametro per la ponderazione dei voti attribuiti a ciascuno Stato membro negli organi istituzionali delle IFI. Più un paese è ricco, maggiore sarà la sua quota di partecipazione nelle IFI e il suo potere decisionale.

Il calcolo della "quota paese" avviene attraverso l'applicazione di una formula matematica che pondera tra loro diverse variabili economiche (tra cui il reddito nazionale).

Nell'ambito del FMI, la formula individuata a Bretton Woods¹⁸ è stata modificata nel corso degli anni soltanto marginalmente. Tuttavia, con l'evoluzione dell'economia mondiale, le quote paese attribuite applicando tale formula sono risultate non rappresentare più il peso relativo di alcuni Stati nell'economia globale. In seno al FMI, prima delle riforme del 2008 e del 2010 (su cui vedi *infra*), i Paesi emergenti sono stati per lungo tempo sottorappresentati: lo dimostra il fatto che le quote assegnate a Brasile ed India erano inferiori a quella del Belgio.

Soltanto nel 2008, a seguito di intensi dibattiti, è stata adottata una nuova formula per calcolare le quote paese nel FMI. La decisione è entrata in vigore nel 2011. I fattori economici attualmente presi in considerazione per il calcolo della quota sono: il PIL (espresso per il 60% in valore di mercato e per il 40% a parità di potere d'acquisto), l'apertura del Paese verso l'estero, la variabilità delle esportazioni e dei flussi netti di capitale, le riserve ufficiali.

Tale decisione è stata accompagnata dall'avvio di una profonda riforma del sistema di *governance* del FMI volta ad affrontare la questione dei Paesi sottorappresentati e sovrarappresentati.

¹⁷ Si rinvia a M. CAMDESSUS *et al.*, *Reform of the International Monetary System: A Cooperative Approach for the 21st Century*, febbraio 2011; T. MANUEL *et al.*, *Final Report*, Committee on IMF Governance Reform, 24 marzo 2009; STIGLITZ, J.E. *et al.*, *Report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System*, 21 settembre 2009; ZEDILLO E. *et al.*, *Repowering the World Bank for the 21st Century*, High Level Commission on the Modernization of World Bank Group Governance, ottobre 2009.

¹⁸ L'autore della formula, l'economista Raymond Mikesell, braccio destro di Harry Dexter White alla Conferenza di Bretton Woods del 1944, aveva riconosciuto come la definizione della formula fosse derivata da un processo più politico che scientifico. La formula era stata appositamente costruita per ottenere che i pesi relativi attribuiti ai 4 paesi alleati vincitori della Seconda guerra mondiale fossero quelli auspicati dal Tesoro americano, di fatto applicando un procedimento di "reverse engineering": agli USA sarebbe stata attribuita la quota maggiore, alla Gran Bretagna circa la metà della quota statunitense, all'URSS una quota di poco inferiore a quella USA e alla Cina una quota di poco inferiore a quella dell'Unione Sovietica (R.F. MIKESELL, *The Bretton Woods Debates: A Memoir*, in *Essays in International Finance* n. 192, Princeton, 1994, pp. 35-36).

Occorre evidenziare come gli Stati membri non siano, infatti, liberi di decidere autonomamente l'ammontare delle loro quote, né possano unilateralmente aumentare la loro contribuzione alle IFI nel corso del tempo.

Essi possono però chiedere che la quota loro assegnata sia aggiornata. Ciò può accadere nel corso di una "revisione generale" delle quote o attraverso una "revisione *ad hoc*". In entrambi i casi, ciascuno Stato membro deve dare il proprio consenso affinché la decisione produca effetti giuridici.

Attraverso la revisione generale (effettuata ogni 5 anni), le IFI valutano l'adeguatezza complessiva del proprio capitale sociale rispetto alla necessità di finanziare le attività statutarie (in particolare quella di erogazione prestiti). In tale occasione il Consiglio dei governatori può decidere un incremento delle quote da ripartirsi proporzionalmente tra tutti i membri.

La revisione *ad hoc* delle quote di alcuni paesi può essere decisa in qualsiasi momento. Tale strumento è utilizzato per adeguare la partecipazione di Paesi con un'economia emergente attraverso il riallineamento delle diverse quote paese.

Un primo riallineamento nella ripartizione delle quote è stato operato nel 2006, alla riunione annuale di Singapore, attraverso la revisione *ad hoc* delle quote dei Paesi membri allora considerati maggiormente sottorappresentati¹⁹ (Cina, Corea, Messico e Turchia). Nel 2008, il Consiglio dei governatori del FMI ha approvato l'emendamento su "*Voice and Participation*", entrato in vigore nel marzo 2011, con cui sono state aumentate le quote di 54 Paesi emergenti e PVS sottorappresentati. Inoltre, tramite l'incremento dei cd. voti di base (su cui vedi *infra*) si è cercato di proteggere la posizione dei paesi meno avanzati, il cui potere di voto rischiava di subire un'erosione eccessiva. Nel 2010, il Consiglio dei Governatori ha deliberato un pacchetto di riforme (la cd. "*Quota and Governance Reform*") con cui le quote sono state raddoppiate e contestualmente ribilanciate tra loro, nuovamente a favore di PVS ed economie emergenti (in particolare dei cd. BRICs: Brasile, Russia, India e Cina). Ciò è avvenuto anche grazie al ridimensionamento delle quote dei Paesi sovrarappresentati (Stati europei e produttori di petrolio).

Nell'ambito della Banca Mondiale, l'indicazione che si trae dalla lettura dei documenti recentemente pubblicati è quella di una tendenza alla differenziazione nella struttura di *governance* non solo della BIRS rispetto al FMI, ma anche tra le diverse agenzie facenti parte del Gruppo della Banca Mondiale.²⁰

In tutte le agenzie si dovrebbe assistere ad un incremento del potere di voto

¹⁹ IMF Resolution n. 61-5, *Quota and Voice Reform in the International Monetary Fund*.

²⁰ Si fa riferimento ai seguenti documenti pubblicati dal COMITATO MINISTERIALE CONGIUNTO FMI-BM (o DEVELOPMENT COMMITTEE), "World Bank Group Voice Reform: Enhancing Voice and Participation of Developing and Transition Countries in 2010 and Beyond", 25 aprile 2010, DC2010-0006/1; DEVELOPMENT COMMITTEE, "Synthesis Paper: New World, New World Bank Group", 25 aprile 2010, DC2010-0002/1. Si veda anche The High Level Commission on the Modernization of World Bank Group Governance, "Empowering the World Bank for the 21st Century (cd. Zedillo Report)", ottobre 2009.

dei PVS e delle economie in transizione (*developing and transition countries – DTCs*) con l'obiettivo di raggiungere nel lungo termine una situazione in cui il potere di voto sia equamente diviso tra paesi industrializzati e PVS.

Per quanto riguarda in particolare la BIRS, si propone l'adozione di una formula diversa da quella utilizzata dal FMI per il calcolo delle quote paese e tradizionalmente utilizzata anche dalla Banca. Pur non essendo mai stata adottata dalla BIRS una propria formula, negli anni si è assistito ad una crescente diversificazione nella composizione dell'azionariato rispetto al FMI (si tratta di aggiustamenti effettuati per tenere conto del contributo fornito da singoli Stati membri alle attività del Gruppo della Banca Mondiale).

I diversi obiettivi delle due istituzioni di Bretton Woods hanno, infatti, portato molti commentatori a ritenere opportuno lo sviluppo di una formula indipendente per BIRS e IDA che tenga conto dei seguenti parametri: 1) peso economico di ogni Stato membro, 2) suo contributo finanziario alla missione del Gruppo della Banca Mondiale e donazioni effettuate all'IDA, 3) suo contributo allo sviluppo²¹.

Gli Stati membri hanno l'obbligo di versare alle IFI almeno una parte della propria quota di partecipazione al capitale sociale. Tali risorse servono a finanziare le attività delle rispettive organizzazioni (vedi *infra*, par. 2.3).

Per quanto riguarda il FMI, il 25% della quota paese deve essere versata in valuta internazionale (dollari, euro, sterline, yen, o in diritti speciali di prelievo, su cui vedi *infra*, par. 3.2), mentre il restante 75% può essere versato in moneta nazionale.

Per la BIRS, il 2% deve essere versato immediatamente in dollari o in oro; il 18% deve essere versato in valuta nazionale qualora la Banca ne abbia necessità per le proprie operazioni; ed il restante 80% deve essere versato da tutti gli Stati membri solo su richiesta dell'organizzazione, quando necessario a soddisfare creditori o a rispettare obblighi di garanzia (si tratta delle cd. *calls for subscribed capital*, BIRS art. II, n. 5.2; le *capital calls* sono rivolte a tutti gli Stati membri indiscriminatamente).

Nell'IDA, il 10% della quota deve essere versato in oro o in valuta internazionale, mentre per il restante 90% viene fatta una distinzione tra Stati industrializzati e PVS (come da elenco allegato allo Statuto IDA): i primi dovranno versarlo in oro o valuta internazionale, mentre i secondi potranno farlo in valuta nazionale o in titoli.

Ogni IFI applica un proprio metodo per calcolare il potere di voto attribuito a ciascuno Stato membro. Nel FMI, ogni Stato ha a disposizione un voto per ogni frazione della quota equivalente a 100'000 diritti speciali di prelievo²² e circa 750 voti di base (prima della riforma decisa nel 2008 ed entrata in vigore nel 2011, i voti di base erano 250)²³. Nella BIRS, ad ogni Stato sono attribuiti un

²¹ Si veda DEVELOPMENT COMMITTEE, "World Bank Group Voice Reform: Enhancing Voice and Participation of Developing and Transition Countries in 2010 and Beyond", cit.

²² In questo caso i diritti speciali di prelievo sono utilizzati come unità di conto.

²³ L'aumento dei voti di base ha richiesto l'emendamento dell'art. XII.5 dello Statuto, che co-

certo numero di voti di base²⁴ più un voto aggiuntivo per ogni azione sottoscritta, mentre nell'IDA i *basic votes* sono 500 e ad essi si aggiunge un voto per ogni frazione di quota equivalente a 5'000\$.

I voti di base vengono assegnati ad ogni Stato membro indipendentemente dal valore della sua quota, in applicazione del principio dell'uguaglianza degli Stati. Tale *escamotage* era stato individuato a Bretton Woods come soluzione di compromesso ed alternativa alla scelta secca tra ponderazione dei voti e attribuzione di un voto ad ogni Stato in applicazione del principio dell'uguaglianza degli Stati. L'assegnazione di *basic votes* avrebbe consentito a tutti gli Stati membri, anche a quelli che avessero sottoscritto una quota minima del capitale, di avere un certo *decision-making power*. Peraltro, con il progressivo aumento del capitale sociale e del numero degli Stati membri nelle IFI (il capitale del FMI è oggi circa 40 volte quello originario ed i suoi membri sono cresciuti da 29 a 188), il rapporto tra voti di base e voti totali si è notevolmente ridotto fino a perdere praticamente di significato: mentre negli anni '50, i 250 voti di base equivalevano, nel Fondo, a circa il 12% dei voti totali, nel 2007 essi ne rappresentavano soltanto lo 0,4%. L'emendamento recentemente adottato è perciò significativo e va nella direzione di soddisfare le richieste dei PVS di avere riconosciuta maggior voce negli organi del FMI e delle altre IFI.

Nel sistema del FMI, la quota di partecipazione rappresenta anche il parametro in base al quale è calcolato l'ammontare massimo del prestito che uno Stato membro può ricevere dal Fondo. Nel 2009, poco dopo lo scoppio della crisi economica e finanziaria globale, i parametri sono stati modificati per rendere più efficace l'intervento del Fondo: attualmente uno Stato membro può ricevere assistenza finanziaria nel limite massimo del 600% della sua quota, senza tuttavia poter ricevere più del 200% della sua quota per anno. Solo in circostanze eccezionali tali limiti possono essere superati, ma nella prassi ciò avviene spesso²⁵.

Infatti, il prestito erogato nei limiti prestabiliti può essere insufficiente a far fronte a gravi situazioni di crisi quando è già il valore della quota ad essere basso. Si crea quindi il paradosso per cui i paesi industrializzati, che hanno meno bisogno di attingere alle risorse del Fondo²⁶, sono quelli che possono poten-

me modificato recita: "The basic votes of each member shall be the number of votes that results from the equal distribution among all the members of 5.502 percent of the aggregate sum of the total voting power of all the members" (attualmente 750 voti per Stato membro).

²⁴ A seguito di un emendamento entrato in vigore nel 2012, in seno alla BIRS i voti di base sono passati da 250 per ogni Stato ad un numero equivalente al 5,55% dei voti totali diviso per il numero degli Stati membri. Contestualmente sono state aumentate le quote di 16 PVS ed economie in transizione.

²⁵ Nel sistema della Banca Mondiale l'ammontare del prestito non è condizionato dalla dimensione della quota paese.

²⁶ Gli ultimi prestiti concessi dal FMI a paesi industrializzati prima della crisi economica globale del 2008-2013 risalgono alla fine degli anni '70: a Italia e Gran Bretagna nel 1977 ed alla Spagna nel 1978.

zialmente ottenere i maggiori finanziamenti e che decidono delle condizioni a cui saranno concessi i prestiti ai PVS.

iii) La procedura di emendamento. Una proposta di emendamento dello Statuto di FMI e BIRS può essere presentata al Consiglio dei governatori da uno Stato membro, dal Comitato esecutivo o da un governatore. Qualora il Consiglio dei governatori approvi l'emendamento proposto, esso sarà trasmesso a tutti gli Stati membri. L'emendamento entrerà in vigore soltanto dopo essere stato ratificato dai 3/5 degli Stati membri che rappresentino anche l'85% dei voti complessivi.

Nel corso degli anni sono stati adottati i seguenti emendamenti allo Statuto del FMI (le date tra parentesi indicano la loro rispettiva entrata in vigore). Il Primo emendamento (1969) ha introdotto i Diritti Speciali di Prelievo (su cui vedi *infra*) e ha fissato in due ponderazioni (70% e 85%) le maggioranze qualificate. Il Secondo emendamento (1978) si è reso necessario a seguito del venir meno del sistema di *par values*. Il Terzo emendamento (1992) ha introdotto nuove norme relative alla sospensione di uno Stato membro dal diritto di voto. Il Quarto emendamento (2009) riguarda l'emissione *ad hoc* di Diritti Speciali di Prelievo. Il Quinto emendamento (2011) ha ampliato la capacità del FMI di effettuare investimenti sui mercati. Il Sesto emendamento (2011) ha aumentato il numero dei voti di base. Il Settimo emendamento (non ancora in vigore) stabilisce che il Comitato esecutivo sarà composto soltanto da direttori eletti (vedi *infra*).

2.2. Gli organi.

FMI, BIRS e IDA hanno la medesima struttura istituzionale tripartita in: Consiglio dei governatori, l'organo plenario con competenza generale; Comitato esecutivo, l'organo a composizione ristretta con funzioni direttive; e Direttore generale/Presidente, incaricato degli affari correnti e delle relazioni esterne dell'organizzazione (vedasi FMI art. XII, BIRS art. V, IDA art. VI).

i) Il Consiglio dei governatori. Nelle tre IFI, il Consiglio dei governatori (*Board of Governors*) si compone di un governatore e di un supplente per ciascuno Stato membro, nominati secondo le procedure definite negli ordinamenti nazionali, con un mandato di 5 anni (in genere si tratta del Ministro dell'economia o delle finanze o del governatore della banca centrale o di altra autorità monetaria; nella Banca, più raramente, un Ministro dello sviluppo). Il Consiglio si riunisce generalmente una volta l'anno ed il suo Presidente è scelto fra tutti i governatori.

Ogni governatore dispone del numero di voti attribuiti allo Stato che lo ha nominato ed è portavoce dei suoi interessi²⁷. Nel FMI, il *quorum* è raggiunto

²⁷ Gli Stati membri possono dunque dare esplicite indicazioni di voto, talvolta addirittura con

quando sono presenti governatori che rappresentino i 2/3 dei voti complessivi e le deliberazioni possono essere prese a maggioranza semplice o qualificata (del 70% o dell'85% dei voti complessivi). Quando è richiesta la maggioranza qualificata dell'85% dei voti complessivi, gli Stati Uniti, che detengono un potere di voto pari al 16.75%, possono di fatto esercitare un diritto di veto. Nella BIRS e nell'IDA, le decisioni vengono adottate a maggioranza dei governatori che detengano almeno i 2/3 dei voti totali. Nella prassi, si tende ad evitare il ricorso a votazioni formali e si preferisce assumere le decisioni per *consensus*.

Il Consiglio dei governatori è l'istituzione che detiene tutti i poteri non delegati o direttamente attribuiti ad altri organi. Esso può delegare talune funzioni al Comitato esecutivo, ma non quelle direttamente conferite dallo Statuto allo stesso Consiglio dei governatori. Tra le competenze esclusive del Consiglio dei governatori rientrano, tra le altre, l'ammissione di nuovi membri, la definizione delle quote paese, l'aumento o la diminuzione del capitale sociale, l'adozione di emendamenti.

ii) Il Comitato esecutivo. Il Comitato esecutivo (Consiglio di amministrazione o *Executive Board*) è l'organo a composizione ristretta che dirige quotidianamente le attività dell'organizzazione ed esercita i poteri che gli possono essere delegati dal Consiglio dei governatori. Esso siede in sessione permanente ed è chiamato, tra l'altro, a dare la propria approvazione su ogni decisione relativa alla concessione di prestiti.

Il Comitato esecutivo del FMI è composto da 24 direttori. A partire dal novembre 2010, quello di BIRS, IDA e IFC²⁸, è composto da 25 direttori²⁹. Di questi, 5 sono nominati di diritto dagli Stati che detengono le quote più elevate (attualmente Stati Uniti, Giappone, Germania, Francia e Inghilterra)³⁰, mentre i restanti sono eletti da gruppi di paesi detti *constituencies*. I direttori hanno un mandato di 2 anni. Le sedute del Consiglio sono riservate e le minute vengono rese pubbliche solo dopo 10 anni.

Non vi sono criteri che presiedono alla formazione di una *constituency*. Tali gruppi non rappresentano quindi né una specifica area geografica, né paesi aventi un

legge (cfr. S. CAFARO, *La Banca Mondiale*, in L.S. ROSSI (a cura di), *Le organizzazioni internazionali come strumenti di governo multilaterale*, Milano, 2006, p. 268).

²⁸ BIRS e IDA (e IFC) hanno ciascuna un proprio Comitato esecutivo. Tuttavia, i direttori esecutivi che siedono nei diversi Comitati sono di norma gli stessi: essi svolgono la loro funzione per tutte le agenzie. Le uniche differenze sono date dal fatto che non tutti gli Stati membri della BIRS lo sono anche di IDA e IFC.

²⁹ Decisione adottata dal Consiglio dei governatori con una maggioranza dell'80% dei voti complessivi e volta a permettere l'elezione di un direttore che rappresenti gli Stati dell'Africa subsahariana.

³⁰ Nei primi anni di funzionamento delle organizzazioni di Bretton Woods i 5 direttori esecutivi nominati provenivano da Stati Uniti, Inghilterra, Cina, India e Francia.

grado tra loro omogeneo di sviluppo economico (ad esempio, paesi di nuova industrializzazione o paesi senza accesso al mare). Così, l'Italia fa parte del gruppo formato da Albania, Grecia, Malta, Portogallo e San Marino. Per la loro importanza geopolitica, alcuni Stati (Arabia Saudita, Cina e Russia) si sono arrogati il diritto di sedere da soli in una *mono-constituency* e dunque di eleggere ciascuno il proprio direttore esecutivo.

Ogni direttore esecutivo *nominato* dispone di un numero di voti eguale a quello dello Stato che lo ha nominato.

Ogni direttore esecutivo *eletto* esprime, in blocco, un numero di voti pari alla somma dei voti degli Stati che formano la *constituency* che lo ha eletto e non può esprimere voti disgiunti. Poiché normalmente viene eletto direttore un rappresentante dello Stato che ha più peso economico all'interno della *constituency*, e poiché egli voterà secondo le indicazioni date dalla maggioranza in seno alla stessa *constituency*, si può ritenere che difficilmente i paesi in via di sviluppo riusciranno a far sentire la loro voce in seno al Comitato esecutivo³¹.

Recenti proposte mirano alla formazione nel FMI di una *constituency* europea che riunisca gli Stati che hanno adottato l'euro. Questa riforma darebbe più voce all'area euro e rappresenterebbe un'importante evoluzione del sistema del FMI nella direzione del multi-regionalismo³².

Nel dicembre 2010, il Consiglio dei governatori ha approvato il testo del Settimo emendamento³³ (non ancora in vigore) ai sensi del quale tutti i direttori esecutivi saranno eletti. Le disposizioni relative alle modalità di svolgimento delle elezioni non sono state ancora definite, ma è probabile che per gli Stati che hanno maggiore potere di voto resti possibile eleggere un proprio direttore. Il numero di direttori a nomina europea (al momento sovrarappresentati) dovrebbe ridursi a favore delle economie emergenti.

iii) Il Direttore generale/Presidente. Il Direttore generale del FMI ed il Presidente del Gruppo della Banca mondiale sono eletti dai rispettivi Comitati esecutivi tra persone di chiara fama e professionalità con un mandato di 5 anni. Essi presiedono le riunioni del Comitato esecutivo senza diritto di voto se non nel caso in cui non si raggiunga una maggioranza, partecipano alle riunioni del

³¹ Si veda N. WOODS-D. LOMBARDI, *Uneven Patterns of Governance: How Developing Countries Are Represented in the IMF*, in *Review of International Political Economy*, 2006, p. 480 ss.

³² In proposito si rinvia a L. BINI SMAGHI, *A Single EU Seat in the IMF?*, in *JCMS*, 2004, vol. 42, n. 2, p. 229-248; S. CAFARO, *Il governo delle organizzazioni di Bretton Woods*, op. cit., p. 143 ss.; W. KIEKENS, *What Kind of External Representation for the Euro?* Remarks delivered at an Austrian National Bank Seminar, 2 giugno 2003; G. MATHIEU-D. OOMS-S. ROTTIER, *The Governance of the IMF with a Single EU Chair*, in *Financial Stability Review*, 2003, giugno, pp. 173-188; E.M. TRUMAN, *Rearranging IMF Chairs and Shares: The Sine Qua Non of IMF Reform*, Discussion paper prepared for the Institute for International Economics Conference on IMF Reform, 23 settembre 2005.

³³ Vedasi l'Allegato II alla Risoluzione 66-2 del Consiglio dei governatori del 15 dicembre 2010.

Consiglio dei governatori, sono posti a capo dei servizi amministrativi della propria IFI e gestiscono le relazioni con Stati membri e organizzazioni internazionali. La prassi vuole che il Direttore generale del FMI sia di nazionalità europea e il Presidente del Gruppo della Banca mondiale di nazionalità statunitense. Solo il FMI si è dotato, nel 2007, di una specifica procedura per la selezione del Direttore generale anche al fine di garantire maggiore trasparenza.

iv) Il Comitato monetario e finanziario internazionale e il Comitato ministeriale congiunto.

Il Comitato monetario e finanziario internazionale (*International Monetary and Financial Committee* – IMFC) è stato istituito nel 1999 come organo consultivo del Consiglio dei governatori. Composto di 24 membri, esso si riunisce due volte l'anno, prima degli incontri annuali tra FMI e Banca mondiale, ed è uno dei principali strumenti di collaborazione tra dette organizzazioni. Il Comitato ha competenza di sorveglianza sul sistema monetario e finanziario internazionale, sulla liquidità globale e sul trasferimento di risorse ai PVS, ma adotta esclusivamente raccomandazioni. Esso è inoltre divenuto l'organo deputato a delineare le misure da intraprendere nelle IFI per dare seguito alle indicazioni provenienti dal G20.³⁴

Il Comitato ministeriale congiunto dei governatori del FMI e della Banca mondiale per il trasferimento di risorse reali ai paesi in via di sviluppo (anche conosciuto come *Joint IMF-World Bank Development Committee*) è stato istituito nel 1974. Esso ha il compito di facilitare la formazione di un consenso a livello intergovernativo sulle maggiori problematiche economiche, monetarie e finanziarie dei PVS. A tal fine esso può presentare proposte ai Comitati esecutivi del Fondo e della Banca. Oltre ad occuparsi delle questioni inerenti le risorse finanziarie necessarie a promuovere la crescita economica dei PVS, il Comitato si è anche, più recentemente, occupato di commercio internazionale e tutela dell'ambiente.

2.3. Le risorse.

FMI, BIRS e IDA dispongono di un proprio capitale sociale cui attingere per finanziare le loro attività. Tali risorse sono costituite, in primo luogo, dall'insieme delle quote versate da ogni Stato membro al momento dell'ammissione all'organizzazione. Nell'intenzione dei fondatori questa disponibilità avrebbe dovuto garantire l'indipendenza delle IFI da influenze esterne; tuttavia, nel corso del tempo e nonostante gli intervenuti aumenti di capitale³⁵, tali risorse si sono

³⁴ G. ADINOLFI, *Poteri e interventi del Fondo Monetario Internazionale*, Padova, 2012, pp. 30-38; S. CAFARO, *Il governo delle organizzazioni di Bretton Woods*, cit., pp. 126-129.

³⁵ La decisione di procedere ad un aumento del capitale sociale deve essere presa a maggioran-

dimostrate insufficienti al raggiungimento degli obiettivi statutari.

I meccanismi previsti per la raccolta di risorse ulteriori consistono nel potere di applicare tassi di interessi e commissioni sui prestiti concessi agli Stati membri, di sottoscrivere accordi di prestito e di collocare strumenti finanziari sul mercato dei capitali.

Gli introiti delle IFI derivano in gran parte dai pagamenti dei tassi di interesse effettuati dai paesi sottoscrittori dei prestiti. Di fatto quindi le spese di gestione delle organizzazioni sono sostenute non già dai paesi industrializzati maggiori “azionisti”, ma dai paesi debitori. Peraltro, mentre FMI e BIRS applicano tassi di interesse di mercato, i finanziamenti IDA sono emessi a tasso zero e prevedono soltanto il pagamento di una commissione annua per le spese sostenute.

i) Le risorse del FMI. Le riserve monetarie di cui dispone il Fondo per far fronte alle richieste di finanziamento in valuta internazionale provenienti dagli Stati membri sono per lo più costituite dal versamento del 25% della quota paese. A causa del loro ridotto ammontare, il Fondo ha dunque necessità di incrementarle.

A tal fine, il Fondo può sottoscrivere, in veste di mutuatario, accordi *bilaterali* di prestito con uno Stato membro (uno dei maggiori prestatori è l'Arabia Saudita) oppure con un'istituzione finanziaria internazionale (come la Banca dei regolamenti internazionali – BRI), che vengono remunerati a tassi di mercato (FMI art. VII, n. 2).

Il Fondo ha, inoltre, concluso accordi di prestito *multilaterali*, come gli Accordi generali di prestito (*General Arrangements to Borrow – GAB*) ed i Nuovi accordi di prestito (*New Arrangements to Borrow – NAB*).

I NAB, istituiti nel 1997 in reazione alla crisi finanziaria del Messico, rappresentano oggi la principale fonte di risorse del Fondo. Nel 2011, dando seguito alle indicazioni del G20 dell'aprile 2009, gli Stati partecipanti ai NAB (ad oggi 38 paesi, tra cui molte economie emergenti) hanno concordato di aumentare le loro contribuzioni portando le risorse disponibili tramite i NAB a 367.5 miliardi di DSP (circa 560 miliardi di USD). L'attivazione dei NAB permette al FMI di disporre di risorse aggiuntive rispetto al capitale sociale e di intervenire per far fronte a gravi crisi del sistema monetario internazionale.

I GAB furono stipulati nel 1962 dal cd. Gruppo dei dieci ed oggi vi partecipano 11 paesi (o la loro banca centrale). Inizialmente, tali Stati si proponevano di creare all'interno del FMI un fondo speciale da utilizzare soltanto a favore di uno degli appartenenti al gruppo che si trovasse in difficoltà con la bilancia dei pagamenti. Dal

za qualificata. Nel FMI l'aumento di capitale avviene tramite la revisione delle quote, revisione che può essere generale ovvero riguardare singoli paesi (*ad hoc*) e deve in ogni caso essere approvata da ogni Stato la cui quota viene modificata. Nella BIRS e nell'IDA, l'aumento di capitale avviene tramite l'emissione di nuove azioni. A tutti gli Stati membri è conferita la facoltà di sottoscrivere le nuove azioni proporzionalmente alla quota già assegnata (anche al fine di mantenere immutato il proprio potere di voto).

1983 l'utilizzo di tali risorse può essere concesso anche a Stati esterni al gruppo, ma soltanto in via subordinata ai NAB.

Sia i GAB che i NAB possono essere attivati su proposta del Direttore generale del Fondo, con l'approvazione del Comitato esecutivo e l'accordo degli Stati prestatori (per l'attivazione del meccanismo di prestito del GAB, la decisione degli Stati partecipanti deve essere unanime; per il NAB, la decisione deve essere presa a maggioranza qualificata sulla base dei contributi versati dai prestatori nello stesso NAB). Il GAB è stato attivato da ultimo nel 1998, mentre il NAB è stato utilizzato nel contesto della crisi finanziaria globale.

Pur avendone la capacità ai sensi dell'art. VII, sezione 1 (i), il FMI (a differenza della BIRS) non ha mai raccolto risorse per il proprio *budget* emettendo *promissory notes* sui mercati finanziari internazionali. Tuttavia, nel giugno 2009, il FMI si è dotato di un *framework* per l'emissione di titoli di credito che potranno essere esclusivamente acquistati da Paesi membri, banche centrali e banche multilaterali, ma non da privati.³⁶ Detti titoli sono denominati in DSP, pagano interessi e maturano dopo 5 anni. Russia, Cina, India e Brasile sono stati i primi Paesi a concludere con il FMI *Note Purchase Agreements* (NPAs) per la sottoscrizione di titoli di credito³⁷. La scelta di dare preferenza ai prestiti di provenienza governativa ha peraltro l'effetto di conferire agli Stati finanziatori un notevole potere d'influenza sugli organi del Fondo.

Il FMI può incrementare le proprie risorse anche attraverso la vendita delle sue riserve auree. Nel settembre 2009, con decisione adottata all'85% dei voti, il Comitato esecutivo del FMI ha autorizzato la vendita di un ottavo dell'oro da esso detenuto³⁸. Tali vendite sono state accuratamente programmate al fine di non distorcere il mercato. Le prime sono state riservate a banche centrali e altri soggetti ufficiali e si sono svolte *off-market*. Il ricavato è stato utilizzato per incrementare le capacità del Fondo di erogare prestiti di natura concessionale a favore di paesi a basso reddito (vedi *infra*). Il FMI rimane il terzo più grande detentore di riserve auree.

ii) Le risorse di BIRS e IDA. Sia la BIRS che l'IDA hanno necessità di incrementare le loro risorse per finanziare le proprie attività. Il capitale versato alla BIRS, infatti, equivale solamente al 2% del valore nominale delle azioni ed anche

³⁶ Decisione del Comitato esecutivo n. 14379-(09/67). Solo gli Stati membri con una solida posizione esterna (valutata sulla base del saldo della bilancia dei pagamenti e sulla consistenza delle riserve monetarie) possono sottoscrivere NPAs. Si veda anche IMF, *A Framework for the Fund's Issuance of Notes to the Official Sector*, 17 giugno 2009, pubblicato alla pagina web <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/061709B.pdf>.

³⁷ Stipulando un NPA, lo Stato membro si impegna ad acquistare dal FMI – in futuro e solo quando lo strumento sarà attivato – titoli di credito fino ad un determinato ammontare. Gli NPAs hanno di norma una validità di un anno, ma possono essere rinnovati. La decisione di procedere all'emissione dei titoli e di attivare gli NPAs spetta al Direttore generale del FMI.

³⁸ Il FMI non può determinare il prezzo di vendita dell'oro.

il capitale dell'IDA, per quanto interamente versato, è inferiore alle esigenze.

BIRS e IDA hanno entrambe la capacità di emettere obbligazioni (*bonds*) e di negoziare titoli di debito (*debt securities*) sui mercati finanziari con maturità da 1 a 50 anni. Questi titoli vengono in genere denominati in valuta internazionale, ma possono essere emessi anche nella valuta prevalente nel mercato, nazionale o regionale, in cui vengono collocati (si ricorda, ad esempio, l'emissione di *bonds* denominati in pesos colombiani nel 2004 e collocati esclusivamente sul mercato dei capitali della Colombia).

La collocazione di tali strumenti debitori sul mercato viene decisa sulla base di un Programma annuale (*Borrowing Programme*) e del fabbisogno preventivo per far fronte ai prestiti programmati (*Lending Programme*).

La BIRS si è sempre distinta per la sua capacità di innovazione sui mercati finanziari (lanciando ad esempio il primo *swap* nel 1981 ed il primo *global bond* nel 1989). Inoltre, le politiche perseguite – estremamente prudenziali in termini di *gearing ratio* e di controllo del rischio –, il fatto che il collaterale sia costituito dal capitale sociale e garantito da tutti i paesi membri e lo *status* di creditore privilegiato³⁹ fanno sì che venga riconosciuto alle emissioni obbligazionarie della Banca la classe di *rating* AAA.

Peraltro, mentre la BIRS raccoglie la maggior parte delle sue risorse sui mercati finanziari, l'IDA viene finanziata soprattutto tramite contributi volontari degli Stati membri industrializzati.

Ogni 3 anni, circa 40 Stati si riuniscono per discutere e delineare le nuove politiche di prestito dell'IDA, ricostituirne le risorse (*replenishment*) e negoziare le somme impegnate da ciascun donatore (*donor*). In ossequio al principio di trasparenza, dal 2002 partecipano alle *replenishment negotiations*, esponendo il proprio punto di vista e le proprie esigenze, anche rappresentanti dei PVS e osservatori inviati da banche regionali di sviluppo. È chiaro infatti che la dipendenza dell'IDA dai *donors* comporta una maggiore influenza di questi ultimi nelle strategie di prestito perseguite dalla Banca⁴⁰. I negoziati chiusi nel 2010 (*IDA's 16th Replenishment*) hanno portato ad un incremento del 18% delle donazioni, incremento considerato necessario per limitare l'impatto della crisi economica e finanziaria sui Paesi più poveri e per il raggiungimento dei *Millennium Development Goals*⁴¹ (MDGs).

³⁹ FMI e Banca mondiale godono dello status di creditori privilegiati: i prestiti erogati non possono essere rinegoziati e gravano sui conti dello Stato debitore come debiti da soddisfare a preferenza di altri. Le uniche eccezioni a tale prerogativa sono rappresentate dalle iniziative a riduzione del debito adottate congiuntamente da FMI e IDA (su cui *infra*, par. 7).

⁴⁰ In occasione dell'*IDA 6th Replenishment* alla fine degli anni '70, l'IDA fu costretta ad impegnarsi a non prestare al Vietnam pur di non far fallire i negoziati ed ottenere le risorse necessarie a proseguire le sue attività in altri paesi.

⁴¹ Contenuti nella *Millennium Declaration* (risoluzione dell'Assemblea Generale 55/2 dell'8 settembre 2000), i MDGs sono volti a raggiungere 8 obiettivi: sradicare la povertà estrema e la fame, assicurare l'istruzione elementare universale, promuovere la parità dei sessi e il ruolo e

BIRS e IDA partecipano, inoltre, in operazioni di cofinanziamento e possono essere depositarie di *trust funds* in cui vengono versati contributi da donatori esterni da utilizzarsi per un obiettivo predeterminato⁴² (sul punto vedi *infra*, par. 6). In questi casi di cooperazione allo sviluppo multi-bilaterale⁴³, lo Stato donatore riesce ad esercitare uno stretto controllo sulla destinazione e l'utilizzo delle risorse donate, fino ad arrivare ad "aiuti vincolati".

3. La politica di condizionalità del FMI e i finanziamenti da esso concessi.

3.1. La condizionalità applicata dal FMI.

i) La natura della condizionalità applicata dal FMI. Per *condizionalità* si intende la pressione esercitata dal FMI per indurre gli Stati membri che necessitano di un finanziamento ad adottare determinate politiche economiche e monetarie, ad intraprendere riforme strutturali ed a liberalizzare alcuni settori⁴⁴.

La relazione che si viene a creare tra Fondo e Stati membri risulta caratterizzata dal fatto che questi ultimi, per poter ottenere un prestito, accettano di sottostare a condizioni dettate dallo stesso Fondo. Trattasi in genere di politiche di riforma ad impostazione neoliberalista che il FMI considera conformi alle sue finalità istituzionali e necessarie a portare in pareggio la bilancia dei pagamenti ed a stimolare la crescita economica del paese beneficiario del finanziamento.

Diverse sono le forme in cui si sostanzia la condizionalità del Fondo a seconda dello sportello utilizzato. In alcuni casi, lo Stato richiedente il prestito si impegna ad adottare determinate azioni prima che il Comitato esecutivo approvi la concessione del finanziamento. Dette *prior actions* sono considerate base necessaria per un efficace processo di riforma e riducono il rischio di

l'autonomia delle donne, ridurre la mortalità infantile, migliorare la salute materna, combattere l'AIDS, la malaria, la tubercolosi e altre malattie, garantire la sostenibilità ambientale, sviluppare una *partnership* globale per lo sviluppo.

⁴² Viene ad esempio finanziato in questo modo il progetto pilota *International Finance Facility for Immunization*.

⁴³ Si descrivono in tal modo i finanziamenti erogati da Stati donatori ad organizzazioni internazionali che agiscono a favore di PVS.

⁴⁴ La condizionalità strutturale è stata largamente applicata negli anni '80-'90, per poi essere abbandonata a seguito delle numerose critiche ricevute. In tema di condizionalità si vedano C. DORDI, *Profili giuridici dell'attività di sostegno finanziario del FMI: le nuove linee-guida sulla condizionalità*, in *Dir. Comm. Int.*, 2002, p. 863 ss.; F. GIANVITI, *The Reform of the International Monetary Fund (Conditionality and Surveillance)*, in *Int'l. Law.*, 2000, p. 107 ss.; J. GOLD, *Conditionality*, IMF Pamphlet Series, n. 31, Washington, 1979, p. 3 ss.; J.M. SOREL, *Sur quelques aspects juridiques de la conditionnalité du FMI et leurs conséquences*, in *EJIL*, 1996, p. 42 ss.; J. WILLIAMSON (ed.), *IMF Conditionality*, Washington, 1983.

mancata restituzione del prestito a carico del FMI.

Una volta concesso il finanziamento, le successive *tranches* di credito vengono erogate solo a condizione che vengano soddisfatti determinati requisiti (*quantitative performance criteria*): essi possono consistere sia in parametri economici quantitativamente misurabili (ad es. il tasso di inflazione, il debito pubblico, l'ammontare delle riserve), sia nell'adozione di riforme strutturali economiche (come la liberalizzazione del commercio⁴⁵ o la privatizzazione di imprese statali). Qualora lo Stato non riesca a soddisfare dette condizioni, il finanziamento potrà essere sospeso o "rinegoziato"⁴⁶. Periodiche *program reviews* sono utilizzate dal Comitato esecutivo per monitorare l'attuazione del programma di riforma, valutarne eventuali modificazioni e, se del caso, per la concessione di deroghe.

In nessun caso, il Paese beneficiario di un finanziamento può introdurre restrizioni ai pagamenti (vietate dall'art. VIII dello Statuto).

I nuovi sportelli (in particolare la FCL, su cui vedi *infra*) innovano nel campo della condizionalità, poiché vedono applicata una condizionalità *ex ante* – anziché *ex post* – che si sostanzia nel necessario rispetto di alcuni prerequisiti per poter accedere alla linea di credito.

Pur nella scarsità di informazioni⁴⁷, si può ritenere che la condizionalità del Fondo si caratterizzi per la sua natura eminentemente macroeconomica e per la mancanza di riferimenti a criteri "democratici" e di tutela dei diritti umani⁴⁸. Il Fondo non sembra, inoltre, selezionare i governi destinatari dei suoi finanziamenti sulla base della loro legittimità democratica.

ii) Strumenti di condizionalità. I principali strumenti di condizionalità del FMI sono *Stand-by arrangements* e *Letters of intent*.

L'utilizzo di tali strumenti non fu previsto dai padri fondatori del FMI a Bretton Woods e pertanto questi non vennero menzionati nella versione originaria dello Statuto. A quel tempo si riteneva, infatti, che i paesi membri sareb-

⁴⁵ Per uno studio dell'impatto della condizionalità del FMI sulle politiche commerciali dei PVS e la sua sovrapposizione all'operare dell'OMC si rinvia a R. SANER-R. GUILHERME, *The IMF's Influence on Trade Policies of Low-Income Countries: A Valid Undertaking?*, in *JWT*, 2007, pp. 931-981.

⁴⁶ Sulla possibilità del paese non "in regola" con il programma di chiedere una deroga si rinvia a GLOBAL TRANSPARENCY INITIATIVE, *Transparency at the IMF*, ottobre 2007, p. 13.

⁴⁷ Rimane questa una delle aree in cui più carente è la trasparenza del FMI. I dati sulle condizioni applicate ai prestiti non sono infatti accessibili. Parziali informazioni si possono evincere solo dalla pubblicazione delle *Letters of intent* (o documenti equivalenti), pubblicazione che rientra nella piena discrezionalità del paese interessato.

⁴⁸ Si vedano però E.M. DENTERS, *IMF Conditionality: Economic, Social and Cultural Rights, and the Evolving Principle of Solidarity*, in P. DE WAART-P. PETERS-E. DENTERS, *International Law and Development*, Nijhoff, 1988, p. 238 ss.; F. GIANVITI, *Economic, Social and Cultural Rights and the IMF*, in *IMF, Current Developments in Monetary and Financial Law*, Washington D.C., 2005, pp. 3-38.

bero stati in grado di risolvere eventuali crisi da deficit nella bilancia dei pagamenti in poco tempo e che quindi sarebbe stato sufficiente che il Fondo intervenisse prestando risorse a breve termine e in un'unica *tranche*.

Ben presto però divenne chiaro che i paesi con problemi di bilancia dei pagamenti avrebbero avuto bisogno di un supporto a più lungo termine che gli permettesse di attuare un programma di riforme economiche.

Su pressione degli Stati Uniti, vennero quindi introdotti nella prassi del Fondo degli strumenti che permettessero la suddivisione dei prestiti in *tranches*: gli *Stand-by arrangements*. Nel 1952 gli *Stand-by* vennero poi esplicitamente menzionati in alcune decisioni del Comitato esecutivo⁴⁹.

Le prime *Letters of intent* vennero allegate agli *Stand-by* accordati ad alcuni paesi latino-americani a partire dagli anni 1957-1958. Uno degli obiettivi perseguiti era quello di tutelare il Fondo contro l'eventualità che lo Stato beneficiario del prestito non fosse in grado di rimborsarlo alla scadenza.

Fu poi solo nel 1969, con il Primo emendamento, che venne riconosciuto al Fondo il potere di prendere «opportune cautele» nell'assicurare la temporanea disponibilità di risorse agli Stati membri (art. I, lett. *v*) e di assoggettare le richieste di finanziamento ad una valutazione della compatibilità delle politiche adottate dallo Stato richiedente con gli obiettivi e le politiche perseguiti dal Fondo (art. V, n. 3, lett. *c*)).

Con il Secondo emendamento, infine, venne data definizione degli *Stand-by arrangements* (art. XXX, lett. *b*) e venne riconosciuto al Fondo il potere di adottare politiche specifiche per «salvaguardare» in modo adeguato il carattere «temporaneo» dell'impiego delle sue risorse (art. V, n. 3, lett. *a*)). La politica di condizionalità del Fondo trovava così piena legittimazione nello Statuto.

Tuttavia, già nel 1968, per rispondere all'accusa di discriminare i PVS nella concessione di prestiti, il Fondo si vide costretto a rendere noti i criteri seguiti nella valutazione delle richieste⁵⁰. Successivamente, nel 1979, il Comitato esecutivo adottò la decisione contenente le *Linee-guida sulla condizionalità*, più volte modificate e da ultimo nel 2002⁵¹.

iii) Le linee-guida sulla condizionalità. Le linee-guida del 2002 costituiscono il tentativo del Fondo di rispondere alle critiche di ingerenza negli affari interni degli Stati beneficiari dei prestiti. L'obiettivo perseguito è quello di rendere più trasparente il meccanismo decisionale, di razionalizzare le scelte sviluppando meccanismi di coordinamento volti ad evitare fenomeni di *cross-conditionality* con le altre istituzioni finanziarie internazionali (in particolare con la Banca

⁴⁹ Si tratta delle decisioni del Comitato esecutivo n. 102-(52/11) del 13 febbraio 1952 e n. 155-(52/57) del 1° ottobre 1952.

⁵⁰ Decisione del Comitato esecutivo n. 2603-(68/132).

⁵¹ Decisione del Comitato esecutivo n. 6056-(79/138)). Sul tema della riforma delle linee-guida del 2002 vedasi il rapporto intitolato *Review of conditionality guidelines* pubblicato dal FMI nel 2005, su cui ELDAR O., *Reform of IMF Conditionality*, in *JIEL*, 2005, vol. 8, n. 2, p. 509 ss.

mondiale) e di enfatizzare l'*ownership* dei paesi membri sui programmi di riforma che verranno intrapresi.

Per quanto riguarda il concetto di *ownership*, le linee-guida prevedono che l'azione del Fondo verrà guidata dal principio che il paese beneficiario del prestito ha la responsabilità primaria per la selezione, la definizione e l'attuazione delle politiche di riforma economiche e finanziarie.

Nel dettare le proprie condizioni, il Fondo dovrà, inoltre, tenere in debito conto gli obiettivi sociali e politici dello Stato membro, le sue priorità economiche, le cause all'origine dei problemi di bilancia dei pagamenti e la sua capacità di attuare le riforme. Questa impostazione risponde all'esigenza di superare il principio del trattamento uniforme che per lungo tempo ha caratterizzato la politica di condizionalità del Fondo, e di creare i presupposti per l'adozione di *trattamenti differenziati* adeguati alle peculiari caratteristiche dell'economia dei paesi beneficiari del finanziamento.

Le condizioni imposte devono riguardare variabili macroeconomiche e misure strutturali che rientrino nelle cd. *core areas of responsibility* del Fondo. In particolare, vengono ritenute tali: la stabilizzazione macroeconomica; le politiche monetarie, fiscali e di cambio, inclusi i loro aspetti istituzionali e le misure strutturali ad esse strettamente connesse; il sistema finanziario nazionale ed internazionale. Qualora permanga la necessità di imporre condizioni nelle aree che si pongono ai confini delle competenze del Fondo, queste dovranno essere espressamente motivate.

La *Review of conditionality* portata a termine nel 2012⁵² ha sottolineato la flessibilità del FMI nel modellare condizioni sulla base delle effettive esigenze dei Paesi membri e l'efficacia della nuova politica di condizionalità specie nel contesto della crisi globale.

Infine, occorre sottolineare come attualmente non sia ancora possibile individuare una netta linea di demarcazione fra condizioni legittime ed illegittime. Inoltre, benché alcuni autori riconoscano alle linee-guida valore vincolante⁵³, manca tuttora un meccanismo di natura giurisdizionale per la verifica di eventuali violazioni delle stesse da parte del Fondo.

3.2. I finanziamenti concessi dal FMI agli Stati membri.

La politica di prestito del Fondo si è andata modificando nel tempo. In una prima fase (1945-1960), il Fondo ha infatti concentrato la propria attività nel promuovere il ritorno alla piena convertibilità delle monete e la revoca delle restrizioni ai pagamenti e al commercio applicate nel periodo della seconda guerra

⁵² IMF (2012), "2011 Review of Conditionality – Overview Paper", 19 giugno 2012.

⁵³ Per questa interpretazione C. DORDI, *op. cit.*, p. 885.

mondiale. Nella piena operatività del regime di cambi fissi e fino alla Dichiarazione di inconvertibilità del dollaro in oro (1960-1971), il Fondo ha operato per creare un nuovo strumento di liquidità, i diritti speciali di prelievo (DSP). Con la crisi petrolifera e sino al Secondo emendamento (1973-1978), il Fondo si è visto costretto ad aumentare l'offerta di finanziamento, creando dei meccanismi particolari per emettere finanziamenti agevolati a favore dei paesi a basso reddito. Negli anni '80, con la crisi del debito, il livello dei prestiti ha raggiunto la sua massima espansione. Negli anni '90, la maggioranza dei prestiti emanati dal Fondo è stata destinata ai paesi ex-socialisti per la conversione delle loro economie. Fino al 2008, il FMI si è rivolto essenzialmente ai PVS, in cui ha finanziato riforme economiche e strutturali. Con lo scoppio della crisi economica e finanziaria globale, il ruolo di prestatore del Fondo si è rivelato essenziale per un graduale ritorno alla stabilità e alla crescita soprattutto di alcuni Paesi europei (appartenenti all'area euro e non) (vedi *infra*).

Sono essenzialmente quattro le modalità attraverso cui gli Stati membri possono attingere alle risorse del FMI.

i) La quota di riserva. In primo luogo, gli Stati membri del FMI possono effettuare un prelievo su di una parte della loro quota paese (detta *quota di riserva*). Questo prelievo può avvenire in qualsiasi momento, non è soggetto a condizionalità e ad un obbligo di restituzione.

Al momento della sottoscrizione l'ammontare della quota di riserva (benché in seguito soggetto a variare nel tempo) equivale alla parte della quota versata in valuta internazionale (il 25%). È a fronte di tale versamento che gli Stati membri divengono titolari di un credito nei confronti del Fondo, un vero e proprio "diritto di prelievo" equivalente a quello di cui dispone il titolare di un conto corrente presso una banca commerciale. Uno Stato membro può decidere discrezionalmente quando prelevare la propria quota di riserva e quindi può utilizzarla anche per fare fronte ad un'improvvisa fuga di capitali, situazione che di norma non legittima una richiesta di finanziamento al Fondo.

ii) Gli Stand-by arrangements. Gli Stati membri la cui bilancia dei pagamenti sia in disavanzo, o si trovino in difficoltà a causa della situazione delle loro riserve monetarie o dell'andamento di quest'ultime (ed esclusivamente a tali condizioni, come dettato dall'art. V), possono richiedere al Fondo un finanziamento entro il limite del 200% della quota paese in un anno e del 600% della quota paese in totale⁵⁴.

⁵⁴ I limiti dell'ammontare massimo del prestito che uno Stato membro può ricevere dal Fondo sono superabili solo in circostanze eccezionali (ad es. per il verificarsi di un disastro naturale). Essi peraltro sono stati alzati nel corso del 2009 a fronte delle più elevate necessità dei paesi membri derivanti dall'esigenza di far fronte alla grave crisi finanziaria in atto: precedentemente essi erano fissati rispettivamente nel 100% della quota paese in un anno e nel 300% della quota paese cumulativamente.

Lo Stato richiedente descrive in una *Letter of intent* (o in un *Memorandum of Economic and Financial Policies*) gli obiettivi economici e le strategie di riforma che intende perseguire qualora ottenga il finanziamento del Fondo. Questo documento programmatico viene normalmente redatto dalle autorità di governo (dal Ministro dell'economia, delle finanze o dal Governatore della Banca centrale) del paese richiedente con la cooperazione e l'assistenza dei funzionari del Fondo ivi inviati in missione, ma di tali consultazioni non viene fatta menzione nel documento che resta espressione della sola volontà delle autorità nazionali.

In genere, sui contenuti della lettera di intenti, i cui effetti sono particolarmente rilevanti per la vita economica e sociale del paese, non viene aperto un dibattito democratico. Ed anzi, avendo tale documento natura confidenziale, il governo interessato riesce ad attribuire al FMI l'intera responsabilità dell'adozione di riforme che nel breve periodo potrebbero avere l'effetto di peggiorare le condizioni di vita della popolazione.

Sulla base della *Letter of intent* e di un rapporto sulla situazione economica del paese redatto dai funzionari del FMI, il Comitato esecutivo del Fondo decide se accordare il prestito. Ammontare e modalità del finanziamento sono definite in una decisione denominata *Stand-by arrangement*, cui viene allegata la *Letter of intent*. Lo Stato richiedente è tenuto ad utilizzare il prestito in maniera conforme alle disposizioni dello Statuto e alla politica generale del Fondo (art. V).

Attraverso la decisione di *Stand-by* il Fondo garantisce allo Stato richiedente un'apertura di credito, sino ad un importo predeterminato, della durata da 1 a 3 anni. Il prestito, denominato in una valuta scelta dal Fondo (di norma dollari americani), viene suddiviso in *tranches* di diverso ammontare.

La cd. *first credit tranche* del finanziamento (di un valore in genere equivalente al 25% della quota paese) è prelevabile senza essere oggetto di condizionalità, mentre l'acquisto delle successive *upper credit tranches* potrà avvenire a scadenze predefinite soltanto qualora lo Stato dimostri di aver completato i programmi di riforma o soddisfatto i parametri macro-economici definiti dal congiunto operare di *Stand-by* e *Letter of intent*. La realizzazione delle misure di politica monetaria, creditizia, fiscale, commerciale richieste allo Stato viene graduata progressivamente per ogni successiva *tranche* di credito che lo Stato utilizza.

Lo Stato richiedente potrà prelevare le *credit tranches* del finanziamento versando nelle casse del Fondo, a garanzia del credito di quest'ultimo, un corrispettivo ammontare in moneta nazionale e previo pagamento di una commissione. Lo Stato è tenuto ad estinguere il proprio debito entro la scadenza determinata (fissata di norma dopo 2 anni e mezzo - 4), restituendo il capitale e pagando gli interessi ad esso applicati (a tasso di mercato). A tal fine esso dovrà versare nelle casse del Fondo una somma in valuta internazionale, effettuando così al contempo un'operazione di riacquisto della propria moneta nazionale.

L'emissione di un prestito può quindi essere descritta anche come un'operazione di acquisto a termine di valuta, in cui il Fondo assume la veste di depositario di mezzi di pagamento. Grazie a questo meccanismo di acquisto e di rimbor-

so, lo Stato membro può ottenere dal Fondo moneta utilizzabile per i pagamenti internazionali senza dover attingere alle proprie riserve ed evitando altresì di dover ricorrere a restrizioni valutarie o a svalutazioni competitive.

Stand-by arrangements e *Letters of intent* rappresentano quindi gli strumenti attraverso cui il FMI esercita la propria condizionalità, inducendo gli Stati bisognosi di un finanziamento ad intraprendere programmi di riforma conformi al punto di vista – neoliberista – dello stesso Fondo.

Sulla natura giuridica di *Stand-by arrangements* e *Letters of intent* non vi è consenso in dottrina⁵⁵. Da un lato, vi è chi ritiene che questi documenti configurino un accordo internazionale concluso in forma semplificata: ne conseguirebbe che, qualora le condizioni definite nella lettera di intenti fossero rispettate, lo Stato membro avrebbe un vero e proprio diritto di prelevare le *credit tranches* concesse dal Fondo; qualora invece esso non rispettasse dette condizioni, si renderebbe responsabile della violazione di un obbligo contratto nei confronti del Fondo.

Dall'altro lato vi è chi considera sia lo *Stand-by* che la lettera di intenti documenti unilaterali privi di effetti vincolanti. La conseguenza più importante di questa interpretazione è che la gestione del finanziamento resta nella piena discrezionalità del Fondo: pertanto, un'eventuale sospensione nell'erogazione del prestito non potrà essere considerata derivare da una inadempienza dello Stato finanziato e avere carattere sanzionatorio.

A sostegno dell'ipotesi della natura non vincolante della lettera di intenti, può essere citata anche la decisione dell'Organo di appello dell'OMC del 27 marzo 1998⁵⁶: nel caso di specie, infatti, l'Organo d'appello non ritenne dimostrata l'esistenza di un accordo giuridicamente vincolante tra Argentina e FMI, nonostante il fatto che l'Argentina avesse sottoscritto una lettera di intenti al fine di ottenere un finanziamento da parte del FMI. L'Argentina intendeva, invece, far valere l'opposta interpretazione ritenendosi obbligata da un accordo concluso in forma semplificata con il FMI, interpretazione che le avrebbe permesso di derogare a determinati doveri derivanti dalla sua appartenenza all'OMC.

Da sottolineare ancora come la concessione di uno *Stand-by* da parte del Fondo, accompagnato dall'impegno a riforme economiche, abbia l'effetto di favorire l'emissione di prestiti da banche commerciali e da altre fonti private di capitali.

⁵⁵ Si veda S. CANTONI, *Cooperazione multilaterale e finanziamento dello sviluppo*, Napoli, 2004, p. 80 ss.; J. GOLD, *The Legal Character of the Fund's Stand-By Arrangements and Why It Matters*, IMF Pamphlet Series n. 35, 1980; R. LECKOW, *The Stand-By Arrangement: Its Legal Nature and Principal Features*, in IMF, *Current Developments in Monetary and Financial Law*, vol. 2, Washington D.C., 2003, pp. 33-49. G. ADINOLFI, *Poteri e interventi del Fondo Monetario Internazionale*, cit., pp. 180-190.

⁵⁶ *Argentina – Measures affecting imports of footwear, textiles, apparel and other items*, rapporto dell'Organo d'appello WT/DS56/AB/R del 27 marzo 1998, par. V. Per gli aspetti relativi ai rapporti tra FMI e OMC cfr. *infra* capitolo ottavo.

Recentemente, il FMI ha cercato di adeguare alle nuove esigenze i tradizionali strumenti di cui dispone, individuando in particolare nuove modalità per la negoziazione degli *Stand-by arrangements*. Per contrastare situazioni in cui la stabilità finanziaria di un paese è minacciata da una situazione eccezionale e accelerare la procedura, il FMI può ora fare ricorso all'*Emergency Financing Mechanism* (meccanismo già utilizzato nel 1997 durante la crisi delle tigri asiatiche, nel 2008 per Ungheria, Islanda e Ucraina, e nel 2010 per Grecia e Irlanda).

iii) I diritti speciali di prelievo. Al fine di ottenere la necessaria liquidità in valuta internazionale, gli Stati membri del Fondo possono fare ricorso ai diritti speciali di prelievo (DSP).

Trattasi di uno strumento monetario introdotto nel 1969 con il Primo emendamento allo Statuto. I DSP avrebbero dovuto sostenere la crescita mondiale e svincolare la creazione della necessaria liquidità internazionale dalle volontà nazionali e da fattori arbitrari. Essi tuttavia non ebbero il successo sperato a causa del verificarsi di una situazione diametralmente opposta a quella per cui erano stati creati: l'eccesso di liquidità in dollari che portò alla crisi del 1971.

Unico soggetto competente ad emettere (ed eventualmente ritirare) DSP è il FMI (art. XVIII). Esso può deciderne l'emissione qualora reputi necessario un aumento a lungo termine della liquidità internazionale per far fronte al fabbisogno globale. Tale aumento non deve però creare un'eccedenza di domanda e inflazione. Parallelamente, qualora lo ritenga necessario allo scopo di evitare la stagnazione dell'economia e la deflazione, il Fondo può procedere all'annullamento di DSP (una decisione in tal senso, tuttavia, non è mai stata adottata).

Le decisioni relative all'emissione (o all'annullamento di DSP) sono prese dal Consiglio dei governatori con una maggioranza dell'85% dei voti, su proposta del Direttore generale e sentito il Comitato esecutivo.

I DSP di nuova emissione vengono assegnati dal Fondo, gratuitamente e in proporzione alle quote paese, soltanto agli Stati che hanno esercitato la facoltà di aderire allo speciale Dipartimento dei DSP e che si sono impegnati ad assumere determinati obblighi.

I DSP possono essere considerati una moneta scritturale: essi non vengono stampati e messi in circolazione e sono destinati all'uso esclusivo di Stati e autorità monetarie. Essi rappresentano, inoltre, un titolo che può essere scambiato con valuta internazionale⁵⁷. Lo Stato che detiene DSP può, infatti, utilizzarli per ottenere da un altro Stato membro un ammontare di valuta internazionale equivalente al loro valore⁵⁸.

⁵⁷ Nel sistema del Fondo, i DSP svolgono inoltre funzione di unità di conto (vengono per esempio espresse in DSP le quote paese).

⁵⁸ Il valore in dollari di un DSP viene pubblicato ogni giorno sul sito *web* del FMI; tale valore è dato dalla somma di un ammontare predeterminato di ciascuna delle quattro valute del paniere calcolato in dollari al tasso di cambio di mercato.

Originariamente, al fine di mantenerlo il più possibile stabile, il valore dei DSP venne legato all'oro. Con la crisi del sistema di Bretton Woods, il Comitato esecutivo decise che il valore dei DSP sarebbe stato determinato sulla base di un paniere ponderato di 16 monete, i cui pesi relativi sarebbero dipesi dalla loro importanza nel sistema monetario internazionale. Nel 1980, un'ulteriore decisione ridusse a 5 il numero delle monete comprese nel paniere; ai sensi dell'art. XXX, lett. f), esse avrebbero dovuto corrispondere alle monete pienamente convertibili emesse dai 5 Stati membri maggiori esportatori di beni e servizi (dollaro statunitense, marco tedesco, yen giapponese, franco francese, sterlina). Da ultimo nel 1999, per tenere conto dell'introduzione della moneta unica europea, marco tedesco e franco francese sono stati convertiti in euro al tasso di cambio ufficiale⁵⁹.

Gli Stati detentori di DSP possono cambiarli in valuta internazionale tramite due diverse modalità: chiedendo l'intervento in funzione di mediatore del Fondo oppure tramite un accordo bilaterale con un altro Stato membro.

A Bretton Woods era stato previsto soltanto l'utilizzo della prima modalità, per la quale il FMI avrebbe individuato lo Stato fornitore di valuta tra quelli appartenenti al Dipartimento dei DSP in virtù dell'avanzo della sua bilancia dei pagamenti o della solidità delle sue riserve. Il Secondo emendamento del 1978 ha poi reso possibile effettuare transazioni in DSP anche in virtù di un semplice accordo bilaterale tra Stati membri, operazione su cui il Fondo esercita un ruolo di mero controllo. Quest'ultima è la modalità ormai più utilizzata.

Si noti che gli Stati detentori di DSP possono cambiarli anche qualora non si trovino in deficit con la bilancia dei pagamenti e senza impegnarsi ad adottare specifiche politiche economiche e monetarie sotto il controllo del Fondo, non essendo l'utilizzo dei DSP sottoposto a condizionalità⁶⁰.

Gli Stati fornitori di valuta verranno remunerati con il pagamento di interessi. L'unico limite all'operare degli scambi di DSP è dato dal divieto fatto agli Stati di detenere più del doppio dei DSP originariamente loro distribuiti dal Fondo. Tale limite può essere superato solo con il parere favorevole del Fondo.

Il Quarto emendamento allo Statuto del FMI (approvato dal Consiglio dei governatori nel 1997, ma entrato in vigore solo il 10 agosto 2009)⁶¹ ha permesso di porre termine ad una situazione di disparità in cui una gran parte degli Stati membri non aveva mai ricevuto assegnazioni dirette di DSP. Infatti, sino a detto emendamento, il Fondo aveva emesso DSP soltanto in due diverse occasioni

⁵⁹ La revisione del paniere avviene ogni 5 anni. A seguito dell'ultima revisione avvenuta nel 2006, è stato modificato il peso ponderato relativo di ogni moneta nel paniere: al dollaro è attribuito il peso ponderato del 44% del totale, all'euro del 34%, a yen e sterlina dell'11% rispettivamente.

⁶⁰ I DSP possono essere impiegati anche per versare il 25% della quota paese e nelle operazioni e transazioni derivanti dall'appartenenza al Fondo.

⁶¹ Il Quarto Emendamento è stato a lungo bloccato dal "veto" americano. Nell'aprile 2009, gli Stati parte del G20 si sono impegnati a procedere rapidamente alla sua ratifica. Il Quarto Emendamento ha modificato l'art. XV, sezione 1 dello Statuto ed aggiunto il nuovo Allegato M.

(nel 1970 e nel 1979), distribuendoli essenzialmente a paesi creditori e industrializzati. Pertanto, poiché dopo il 1979 non erano stati emessi nuovi DSP, i paesi divenuti membri del FMI successivamente a questa data non avevano potuto riceverne tramite assegnazione diretta da parte del Fondo. Questa situazione ha per lungo tempo privato più di un quinto degli Stati membri della possibilità di utilizzare tale strumento monetario⁶².

Per riequilibrare le posizioni, si rendeva necessario distribuire, in maniera diseguale tra gli Stati membri, DSP di nuova emissione. Per far ciò, tuttavia, occorre emendare lo Statuto: gli artt. XV e XVIII prevedono infatti che il Fondo distribuisca i nuovi DSP tra tutti gli Stati partecipanti al Dipartimento in maniera proporzionale alle quote paese (cd. *allocazioni generali*).

Ai sensi del Quarto emendamento, tutti gli Stati membri del FMI devono avere (inizialmente) a disposizione un ammontare di DSP equivalente al 29% della loro quota paese. Per arrivare a tale situazione, è stata fatta un'*allocazione ad hoc* di DSP calcolata tenendo conto delle assegnazioni già effettuate e un'*allocazione generale* che ha decuplicato l'ammontare totale emesso (portandolo a 300 miliardi di USD).

iv) Altri sportelli. Sin dagli anni '60 il Fondo ha previsto metodi speciali di erogazione di risorse che andavano ad affiancarsi ai prestiti erogati tramite gli *Stand-by arrangements*. Gli Stati membri possono attingere a questi *sportelli* per far fronte a situazioni di deficit nella bilancia dei pagamenti dovute a particolari condizioni economiche (ad esempio variazioni notevoli nei prezzi delle materie prime o crisi da fuga dei capitali).

Nel corso del 2009 è stata operata una modernizzazione e profonda riorganizzazione delle diverse *facilities*. Alcuni sportelli poco utilizzati sono stati chiusi⁶³, mentre le maggiori innovazioni sono rappresentate dall'introduzione della *Flexible Credit Line* (FCL) e del *Poverty Reduction and Growth Trust* (PRGT).

Tramite la FCL, paesi emergenti con "*strong economic performances and institutional policy frameworks*" possono negoziare in via del tutto precauzionale la concessione da parte del Fondo di una linea di credito. A tale linea di credito essi potranno poi attingere senza ulteriori aggravii procedurali quando necessario a prevenire o fronteggiare una crisi. Nell'ambito della FCL viene quindi applicata

⁶² Sono in particolare i PVS a beneficiare dei DSP quale strumento che migliora la posizione delle loro riserve monetarie. I PVS, infatti, sostengono un enorme costo per mantenere riserve monetarie adeguate alle aspettative dei mercati finanziari. Questi paesi si vedono quindi costretti a tenere immobilizzate nelle riserve ingenti somme di denaro, invece di investirle in altri progetti. Inoltre, poiché la composizione delle riserve è formata oltre che da oro e valute internazionali, anche da titoli denominati in valute internazionali (buoni del Tesoro americani tra gli altri), è stato calcolato che i PVS trasferiscono ai paesi industrializzati molto più di quanto ricevono in aiuti ufficiali allo sviluppo. Sul tema si rinvia a J. STIGLITZ, *La globalizzazione che funziona*, Torino, 2006, p. 284 ss.

⁶³ Tra queste: la *Supplemental Reserve Facility* (SRF), la *Compensatory Financing Facility* (CFF), nonché la *Short-term Liquidity Facility* (SLF).

una condizionalità *ex ante*, diversamente da quanto avviene nel caso degli *Stand-by arrangements*. L'ammontare massimo della linea di credito sarà determinato caso per caso, senza limiti predefiniti in rapporto alla quota paese. I solidi fondamentali macro-economici del paese sono considerati, infatti, sufficiente garanzia alla restituzione del prestito e all'adozione di adeguate riforme. L'erogazione avverrà in un'unica *tranche* e non richiederà il soddisfacimento di *performance criteria*. La restituzione del finanziamento dovrà avvenire entro 5 anni.

Il *Poverty Reduction and Growth Trust* (PRGT)⁶⁴ è utilizzato dal FMI per concedere finanziamenti a condizioni agevolate ai paesi a basso reddito attraverso tre diversi sportelli: l'*Extended Credit Facility* (ECF), la *Stand-By Credit Facility* (SCF) e la *Rapid Credit Facility* (RCF)⁶⁵. È questo uno dei meccanismi con cui il FMI accorda un trattamento preferenziale ai PMA, allo scopo di poter meglio affrontare le loro problematiche specifiche. Alcuni autori sostengono, peraltro, che tale funzione debba essere più opportunamente svolta dalla Banca Mondiale⁶⁶.

In sintesi si può osservare come i diversi sportelli siano indubbia espressione di una certa flessibilità del Fondo, che ha saputo modulare la sua assistenza in funzione dei bisogni dei paesi membri riuscendo talvolta ad aggirare i limiti di competenza posti dallo Statuto (trovando ad esempio il modo di agire anche in presenza di una crisi innescata da una fuga di capitali).

Lo Statuto riconosce peraltro espressamente al Fondo il potere di creare meccanismi specifici di assistenza, a condizione che siano funzionali al perseguimento dei suoi scopi e obiettivi.

v) *Il FMI e la crisi del debito nell'Unione economica e monetaria europea*. Nel contesto della crisi del debito sovrano che ha colpito dapprima la Grecia (2009-2010) e poi altri paesi dell'area euro (i cd. PIIGS: Portogallo, Irlanda, Italia, Grecia e Spagna), il FMI ha collaborato strettamente con l'Unione europea nell'erogazione di assistenza finanziaria, istituendo prassi e procedure che sembrano andare nella direzione di una nuova forma di multi-regionalismo⁶⁷.

⁶⁴ Nel nuovo Trust confluiranno i proventi delle vendite di oro. Il Comitato Esecutivo del FMI ha inoltre deliberato di applicare tassi di interesse zero sui pagamenti in scadenza nel periodo luglio 2009-dicembre 2011 su tutti i prestiti emessi nell'ambito della PRGF.

⁶⁵ Essi sono individuati tenendo conto dei parametri stabiliti dall'IDA.

⁶⁶ BIRDSALL NANCY-J. WILLIAMSON, "Delivering on Debt Relief: from IMF gold to a new aid architecture", Washington, Center for Global Development and Institute for International Economics, 2002; JAMES R. VREELAND, *The IMF and Economic Development*, Cambridge, 2003.

⁶⁷ Termine utilizzato per indicare i rapporti tra organizzazioni multilaterali a carattere universale e organizzazioni regionali. Per quanto riguarda il multi-regionalismo "monetario", il rapporto tra il FMI e le unioni monetarie non è mai stato istituzionalizzato se non limitatamente all'attività di sorveglianza e più recentemente sviluppando forme di coordinamento quando nell'attività di finanziamento risultano coinvolti l'Unione europea o gli Stati appartenenti all'area euro. Si veda R.C. HENNING, "Coordinating Regional and Multilateral Financial Institutions", PIIE Working Paper Series, WP 11-9, marzo 2011. Sul tema sia inoltre permesso rinviare a A. VITERBO-F. CO-

Occorre ricordare che gli autori del Trattato di Maastricht non avevano previsto la possibilità di una crisi del debito sovrano all'interno della zona euro. All'epoca si era ritenuto che il rispetto dei c.d. criteri di convergenza e l'operatività combinata del Patto di stabilità e crescita e dei divieti stabiliti agli artt. 123-125 TFUE avrebbero garantito la sostenibilità ed il successo della moneta unica⁶⁸.

La gravità della crisi greca ed il conseguente rischio di contagio hanno indotto i Paesi dell'area euro e l'Unione europea a dotarsi di nuovi strumenti volti a preservare la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso. In tale area di intervento, tuttavia, l'UE non ha potuto fare a meno di appoggiarsi sull'*expertise* del FMI e i meccanismi di assistenza finanziaria introdotti nell'urgenza della crisi hanno sempre previsto un coinvolgimento del Fondo. Si fa riferimento in particolare a: 1) il *Meccanismo di sostegno finanziario a medio termine delle bilance dei pagamenti degli Stati membri non appartenenti all'area euro*, utilizzato per fornire aiuti a Ungheria, Romania e Lettonia in stretta collaborazione con il FMI⁶⁹; 2) la cd. *Greek Loan Facility*, un accordo di natura intergovernativa tramite cui gli Stati euro hanno prestato aiuti alla Grecia (per 80 miliardi di euro) congiuntamente al FMI (per 30 miliardi di euro); 3) il *Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria* (MESF)⁷⁰ e il *Fondo europeo per la stabilità finanziaria* (FESF)⁷¹ tramite cui rispettivamente l'UE e gli Stati euro hanno fornito assistenza finanziaria a Portogallo e Irlanda, congiuntamente ai prestiti erogati dal FMI; 4) il *Meccanismo europeo di stabilità* (MES), istituito con trattato dagli Stati dell'area euro con il fine di erogare aiuti agli Stati in difficoltà congiuntamente al FMI.⁷²

STAMAGNA, *Multi-regionalism in the Context of the EU Sovereign Debt Crisis: Current Legal Challenges and the Way Forward*, in *EYIEL*, 2014 (in corso di pubblicazione); A. VITERBO, "Monetary Regionalism: A Challenge to the IMF", in *Italian Yearbook of International Law*, vol. XVI-2006, 2007, pp. 139-155. Sui rapporti tra UE e FMI in generale, v., da ultimo, S. CAFARO, *The missing voice of the euro. Legal, technical and political obstacles to the external representation of the euro area*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2011, n. 4, pp. 895-913.

⁶⁸ Sul punto si vedano P. ATHANASSIOU, *Of Past Measures and Future Plans for Europe's Exit from the Sovereign Debt Crisis: What is Legally Possible (and What is Not)*, in *European Law Review*, 2011, pp. 558-575; J.V. LOUIS, *The No-Bailout Clause and Rescue Packages*, in *Common Market Law Review*, 2010, pp. 971-986.

⁶⁹ Previsto all'art. 143 TFUE e dal regolamento (CE) 332/2002.

⁷⁰ Istituito con regolamento (UE) n. 407/2010 del Consiglio dell'11 maggio 2010, pubblicato, in *GU L* 118 del 12 maggio 2010.

⁷¹ Il FESF è stato costituito tra i soli Stati euro nella forma di una società veicolo a responsabilità limitata con sede a Lussemburgo. Si vedano la decisione dei sedici Stati membri dell'area euro riuniti nell'Eurogruppo, Bruxelles del 7 giugno 2010, e l'*European Financial Stability Facility Framework Agreement* concluso il 7 giugno 2010 tra i Paesi dell'area euro e la società veicolo EFSF e successivamente modificato il 21 luglio 2011.

⁷² Su questi argomenti sia permesso rinviare a A. VITERBO-R. CISOTTA, "La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'UE: dai primi strumenti finanziari al Fiscal Compact", in *Diritto dell'Unione europea*, 2012, n. 2, 325-368; A. VITERBO, R. CISOTTA, "La crisi della Grecia, l'attacco speculativo all'euro e le risposte dell'Unione europea", in *Diritto dell'Unione europea*, 2010, n. 4, 961-994.

Le basi della collaborazione tra UE e FMI sono state gettate a fine 2008, in occasione dell'attivazione del Meccanismo europeo di sostegno delle bilance dei pagamenti a favore dell'Ungheria. Le forme e le procedure di collaborazione tra UE e FMI si sono sviluppate in via di prassi, non essendovi alcun accordo che le definisse a priori. Sono state stabilite condizioni comuni cui sottoporre l'erogazione dei finanziamenti delle due organizzazioni e sono state concordate le modalità con cui annunciare in maniera coordinata i risultati della sorveglianza sull'esecuzione dei programmi di aggiustamento cui era subordinata l'assistenza finanziaria. Tra FMI e UE vi sono inoltre stati periodici scambi di informazioni e consultazioni regolari.

La prassi sviluppatasi nell'ambito del FMI per il prestito erogato all'Ungheria ha costituito il modello per le successive operazioni di finanziamento a favore di altri Stati membri dell'UE. Tuttavia, almeno per il momento, il FMI non ha ritenuto necessario disciplinare le modalità di cooperazione con l'UE e altri accordi finanziari regionali né tramite la conclusione di accordi intergovernativi, né tramite atti interni all'organizzazione. Nell'ambito dell'Unione europea, invece, le procedure per la collaborazione con il FMI sono maggiormente definite.

Per quanto riguarda l'assistenza finanziaria agli Stati non appartenenti all'area euro, l'UE ha adottato delle Lineeguida ad uso interno sulla cooperazione con il FMI⁷³. Tali Lineeguida si propongono di garantire la coerenza tra la condizionalità applicata dal FMI e quella dell'Unione europea, di definire le procedure per lo scambio di informazioni e di sincronizzare le revisioni dei programmi di aggiustamento e le erogazioni delle diverse *tranches* in cui è suddiviso il finanziamento.

Nell'ambito del MESF, l'art. 3 del Reg. (UE) n. 407/2010 prevede per lo Stato che voglia chiedere assistenza finanziaria anche al FMI un obbligo di consultare in via preliminare la Commissione europea; ad essa è affidato il compito di valutare la compatibilità delle condizioni di politica economica applicate al finanziamento del FMI con gli impegni assunti dallo Stato membro ai sensi degli artt. 121, 126 e 136 TFUE.

Disposizioni relative all'erogazione di assistenza finanziaria congiuntamente al FMI sono previste sia nell'Accordo FESF che nel Trattato MES.

L'Accordo FESF prevede che il finanziamento sarà erogato soltanto congiuntamente al FMI e sulla base di un *memorandum d'intesa* negoziato con lo Stato richiedente dalla Commissione europea, in collegamento con BCE e FMI⁷⁴.

Il Trattato MES, in particolare, prevede una stretta collaborazione con il FMI sia a livello tecnico che finanziario. Uno Stato euro che richieda assistenza finanziaria al MES, infatti, dovrà richiedere, laddove possibile, anche l'assisten-

⁷³ Si fa riferimento alle *EU Guidelines on EU-Fund coordination*, doc. ECFIN/G/C ARES(2009) 365646(REV) (non pubblico), il cui contenuto è riassunto in FMI, *Hungary: Ex Post Evaluation of Exceptional Access Under the 2008 Stand-By Arrangement*, 24 maggio 2011, Appendix I, p. 35.

⁷⁴ V. il preambolo e l'art. 2 del FESF *Framework Agreement*.

za del FMI⁷⁵. L'analisi sulla sostenibilità del debito pubblico dello Stato richiedente sarà effettuata da Commissione europea e BCE e, qualora opportuno, insieme al FMI⁷⁶. Gli stessi soggetti sono chiamati a negoziare con lo Stato richiedente il *memorandum d'intesa* cui sarà condizionata l'erogazione dei prestiti, nonché a monitorarne l'attuazione⁷⁷. Infine, rappresentanti del FMI possono essere invitati a prendere parte come osservatori alle riunioni del Consiglio dei Governatori del MES⁷⁸.

Uno degli elementi che accomunano i diversi meccanismi è la scelta di subordinare l'assistenza finanziaria al rispetto, da parte del Paese beneficiario, di una serie di condizioni macroeconomiche, la cui modalità di definizione varia a seconda del meccanismo considerato. Attraverso una rigorosa politica di condizionalità si vuole assicurare il ritorno dei Paesi beneficiari dell'assistenza a solide posizioni di bilancio. Ciò è confermato dal nuovo art. 136 TFUE, il cui comma 3, nel consentire l'istituzione di un meccanismo permanente di stabilità (il MES), subordina la concessione "di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del meccanismo" ad "una rigorosa condizionalità".

Il ricorso alla politica di condizionalità e, soprattutto, il contenuto delle condizioni previste nei confronti degli Stati che presentano situazioni debitorie fortemente compromesse sollevano, però, dubbi e perplessità quanto alla loro compatibilità con alcuni dei principi fondamentali su cui si fonda l'intera costruzione europea. Le condizioni previste nei confronti di Grecia, Irlanda e Portogallo impongono tagli drastici alla spesa sociale, sanitaria e per l'istruzione, compromettendo la capacità degli Stati di assicurare il funzionamento dei loro sistemi di *welfare* e, di conseguenza, il rispetto di alcuni diritti sociali fondamentali. Una situazione che risulta difficilmente compatibile con gli obiettivi "sociali" dell'Unione previsti dai Trattati, nonché con le previsioni della Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

4. Altre competenze specificamente attribuite al FMI.

4.1. Liberalizzazione dei regimi di cambio e potere di sorveglianza.

i) Liberalizzazione dei regimi di cambio. Per superare la crisi del sistema di Bretton Woods innescata nel 1971 dalla dichiarazione di inconvertibilità del dollaro in oro, era stato deciso l'abbandono del sistema di cambi fissi ma aggiustabili. Nel 1978, il Secondo emendamento allo Statuto del FMI trasforma per-

⁷⁵ V. l'ottavo considerando del Trattato MES.

⁷⁶ Art. 13 Trattato MES.

⁷⁷ Art. 13 Trattato MES.

⁷⁸ Art. 5 Trattato MES.

tanto radicalmente la disciplina relativa ai regimi di cambio, liberalizzandola secondo quanto dettato dal nuovo art. IV.

Gli Stati membri del Fondo vengono legittimati ad adottare qualsivoglia regime di cambio: essi sono liberi di scegliere sia un sistema di cambio fisso (“ancorando” il valore della propria moneta a quello di un’altra moneta predeterminata o ad un paniere di monete, ma non all’oro), che di fluttuazione congiunta (come il serpente monetario europeo o lo SME), che di libera fluttuazione (lasciando determinare il valore della moneta dal mercato). Tale scelta non è subordinata al parere favorevole del FMI (a differenza di come lo era la definizione della parità di cambio vigente il sistema di Bretton Woods), cui però deve essere data tempestiva comunicazione.

Gli Stati membri sono, peraltro, tenuti a rispettare gli impegni assunti con l’adesione al FMI, in particolare quelli di mantenere un regime di cambio ordinato, di promuovere un sistema stabile di tassi di cambio e di non effettuare svalutazioni competitive della moneta.

ii) Il potere di sorveglianza. Ai sensi dell’art. IV, n. 3 e a bilanciamento della nuova situazione, al FMI viene attribuito un potere di controllo, da un lato, sul funzionamento del sistema monetario internazionale (sorveglianza sistemica generale e regionale) e, dall’altro, sul modo con cui ogni Stato adempie alle obbligazioni previste per assicurare il mantenimento delle disposizioni di cambio ordinato (sorveglianza bilaterale, effettuata tramite consultazioni periodiche con ogni Stato membro)⁷⁹. Nell’esercitare tale funzione, il Fondo non deve interferire con le scelte di politica sociale e interna degli Stati membri.

Al fine di individuare gli ambiti oggetto della sorveglianza *bilaterale*, di definire le modalità con cui sarebbero state condotte le consultazioni con gli Stati membri e di dettare alcuni principi guida volti a indirizzare le scelte statali in materia di cambi, il Comitato esecutivo del Fondo adottò la prima *Decisione sulla sorveglianza* già nell’aprile 1977⁸⁰, e dunque precedentemente all’entrata in vigore del Secondo emendamento. Si riteneva, infatti, che l’adozione di principi guida sulla conduzione delle politiche di cambio contestualmente alla legittimizzazione dei cambi fluttuanti avrebbe potuto prevenire il sorgere di disordini e di situazioni di instabilità generalizzata.

Per tenere conto degli intervenuti mutamenti del sistema monetario internazionale, la decisione del 1977 è stata poi sostituita da una seconda *Decisione sul-*

⁷⁹ Per una panoramica sulla sorveglianza si veda IMF, Report by a Group of Independent Experts, *External Evaluation of IMF Surveillance*, Washington D.C., 1999; B. BOSSONE, *IMF Surveillance: A Case Study on IMF Governance*, IEO Background Paper (BP/08/10), Washington, DC, 2008.

⁸⁰ L’*Executive Board Decision n. 5392-(77/63)*, intitolata *Surveillance over exchange rate policies*, adottata il 29 aprile 1977, e come successivamente modificata, si trova pubblicata in *IMF Selected Decisions and Selected Documents*, Washington D.C., 2006.

la sorveglianza bilaterale⁸¹ del 15 giugno 2007 e più recentemente dalla nuova *Decisione sulla sorveglianza bilaterale e multilaterale*⁸² del 18 luglio 2012 (cd. *Integrated Surveillance Decision – ISD*).

La nuova decisione pone l'accento sulla sorveglianza multilaterale, che deve essere più efficacemente integrata con la sorveglianza bilaterale: è questo un portato della crisi globale e della sempre maggiore integrazione e interconnessione delle economie nazionali, nonché degli effetti dei cd. *cross-country spillovers* (in particolare il pericolo di contagio derivante da un elevato debito estero).

Nella prassi, l'attenzione del Fondo si era già progressivamente spostata sugli elementi di vulnerabilità esterna dei paesi membri, tenendo conto non solo degli effetti degli squilibri della bilancia dei pagamenti sul mantenimento di un ordinato regime di cambi ed un sistema stabile di tassi di cambio (cd. *systemic stability*) – obiettivi enunciati all'art. I e all'art. IV, n. 1 –, ma anche di circostanze di instabilità interna non dovute a problemi di bilancia dei pagamenti (ISD, par. 7).

Per quanto riguarda le modalità con cui il Fondo è chiamato ad esercitare il suo potere di sorveglianza, viene stabilito che le consultazioni bilaterali verranno di norma condotte annualmente, ma potranno anche essere avviate su richiesta del Direttore generale del Fondo.

In occasione delle consultazioni bilaterali, il Fondo invia presso lo Stato membro i propri rappresentanti con il mandato di raccogliere e discutere in via confidenziale con il governo i dati relativi alle politiche di cambio, all'andamento della bilancia dei pagamenti, alla situazione economica generale dello Stato ed ai suoi orientamenti strategici in materia di politica economica, monetaria e finanziaria. In seguito, il Comitato esecutivo del Fondo adotta e trasmette allo Stato membro il rapporto redatto sulla base dei dati raccolti e indicazioni di riforma non vincolanti. Date le forti ripercussioni che il *Country Report ex art. IV* può avere sui mercati internazionali, esso può essere reso pubblico solo con l'autorizzazione dello Stato interessato⁸³.

Per quanto riguarda la sorveglianza multilaterale, il FMI è chiamato a controllare la stabilità dei tassi di cambio, del sistema dei pagamenti relativo alle transazioni correnti, dei movimenti di capitale e delle riserve monetarie.

Al fine di prevenire situazioni di instabilità, viene inoltre ribadito il divieto – già contenuto all'art. IV, n. 1 – di effettuare manipolazioni competitive dei cambi o del sistema monetario internazionale⁸⁴. Viene chiarito che per “manipola-

⁸¹ Decisione n. 13919-(07/51), *2007 Surveillance Decision*, del 15 giugno 2007. Tale decisione è stata fortemente avversata dalla Cina, il cui elevato tasso di crescita può considerarsi sostenuto dal mantenimento di un tasso di cambio artificialmente sottovalutato. Per il testo della decisione sulla sorveglianza 2007 si rinvia alla seguente pagina web: <http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2007/pn0769.htm#decision>.

⁸² Per il testo si veda l'allegato a IMF, “Modernizing the Legal Framework for Surveillance: An Integrated Surveillance Decision”, 26 giugno 2012.

⁸³ Si veda la decisione n. 13197-(04/16), *Transparency and Fund Policies*, del 20 febbraio 2004.

⁸⁴ La mancanza di una più precisa definizione di manipolazione vietata è stata, infatti, da più

zioni dei tassi di cambio” debbano intendersi tutte le politiche mirate a – e che abbiano l’effetto di – modificare o impedire l’aggiustamento del tasso di cambio, che rimane artificiosamente sottovalutato al fine di assicurare un ingiusto vantaggio competitivo sugli altri Stati membri e favorire le esportazioni.

La decisione del 2012 ribadisce inoltre che gli Stati membri delle unioni monetarie restano soggetti alle consultazioni bilaterali *ex art. IV*, sebbene essi abbiano trasferito ad un organo sovranazionale la conduzione della politica monetaria e di cambio. Altre decisioni del Comitato esecutivo avevano già definito le procedure per la sorveglianza sulle singole unioni monetarie, da svolgersi in parallelo con le consultazioni bilaterali⁸⁵. La sorveglianza bilaterale sugli Stati membri *ex art. IV* viene così “completata” con la consultazione delle istituzioni comuni delle unioni monetarie. Talune forme di regionalismo monetario hanno quindi trovato riconoscimento all’interno del sistema del FMI, seppur nell’ambito ristretto della sorveglianza. Attualmente, infatti, non è ancora possibile per un’unione monetaria entrare a far parte del FMI, benché siano sempre più forti le pressioni volte ad una partecipazione più coordinata e tendenzialmente unitaria quanto meno degli Stati membri dell’area euro (vedi *supra*, par. 2.1).

Infine, occorre ricordare che nella prospettiva di riforma del sistema di supervisione del FMI, le consultazioni bilaterali sono state affiancate da consultazioni *multilaterali* condotte tra un numero ristretto di Stati su tematiche considerate strategiche. Tali consultazioni multilaterali, svolte sotto l’egida del Fondo, hanno natura di riunioni “al vertice”. Questa nuova modalità di sorveglianza ha visto la sua prima applicazione nel 2006 sulla tematica delle *global imbalances*⁸⁶.

A seguito della crisi finanziaria globale, il FMI ha inoltre intensificato la sua attenzione sul settore finanziario degli Stati membri. A tal proposito, è stato rafforzato il *Financial Sector Assessment Program* (FSAP) attraverso il quale, sin dal 1999, Banca Mondiale e FMI svolgono – solo su richiesta di singoli Stati, ricadendo tale attività nell’assistenza tecnica ai sensi dell’art. V, n. 2, lett. b)) – un’analisi delle vulnerabilità del settore finanziario e della corrispondenza della legislazione nazionale agli standard internazionali. Il carattere volontario⁸⁷ del FSAP ha contribuito a rendere tale tipo di sorveglianza inefficace: basti pensare che, prima dello scoppio della crisi, gli Stati Uniti non si sono mai sottoposti a tale valutazione. Pertanto, a

parti considerata una debolezza dell’originario sistema di Bretton Woods e forse una delle cause del suo fallimento.

⁸⁵ Si veda il documento intitolato *Fund Surveillance Over Members of Currency Unions, Prepared by the Policy Development and Review, and Legal Departments* presentato all’attenzione del Comitato esecutivo il 21 dicembre 2005 e la decisione del Comitato esecutivo del FMI n. 11846-(98/125) del 9 dicembre 1998.

⁸⁶ Si veda il documento *IMF’s International Monetary and Financial Committee Reviews Multilateral Consultation*, Press release 07/72; IEO-IMF, *Evaluation Report on Multilateral Surveillance*, Washington D.C., 2006.

⁸⁷ C. GOLA-F. SPADAFORA, *Financial Sector Surveillance and the IMF*, IMF Working Paper WP/09/247, Washington D.C., 2009.

fine 2010, il Comitato esecutivo del Fondo ha adottato la decisione di rendere il FSAP parte integrante della sorveglianza bilaterale *ex art. IV* (che ha carattere obbligatorio) per gli Stati il cui sistema finanziario riveste un'importanza sistemica⁸⁸.

4.2. Il regime di piena convertibilità monetaria: il divieto di imporre restrizioni sui pagamenti e sui cambi.

L'art. I, n. 4 dello Statuto ha posto tra gli obiettivi fondamentali perseguiti dal FMI quello della creazione di un sistema multilaterale di pagamenti per le operazioni internazionali correnti e quello della graduale eliminazione delle restrizioni valutarie che pongono limiti alla crescita del commercio internazionale.

I padri fondatori del FMI volevano garantire il ritorno alla possibilità di convertire liberamente la moneta di uno Stato in quella di un altro Stato applicando il relativo tasso di cambio, per qualunque scopo e senza limiti quantitativi.

La piena convertibilità delle monete nazionali era venuta meno negli anni del protezionismo e del secondo conflitto mondiale, durante i quali era stato fatto ampio ricorso a restrizioni e controlli sui cambi. Costituiscono ad esempio misure restrittive: l'impossibilità di esportare valuta straniera dal territorio nazionale, l'obbligo di convertire al tasso di cambio determinato dall'autorità statale la valuta straniera ovvero il fatto che i pagamenti dovuti per le importazioni siano raccolti in conti bloccati e accessibili al venditore straniero solo a determinate condizioni.

Gli obblighi gravanti sugli Stati membri e le misure necessarie per l'instaurazione di un regime di piena convertibilità monetaria sono disciplinati all'art. VIII dello Statuto.

i) Gli obblighi cui sono tenuti gli Stati membri. Ai sensi dell'art. VIII, n. 2, gli Stati membri non possono introdurre, senza una previa autorizzazione del Fondo, nuove restrizioni dei pagamenti e dei trasferimenti di valuta relativi alle operazioni internazionali correnti (definite all'art. XXX).

Secondo quanto dettato dall'art. VIII, n. 3 gli Stati membri devono astenersi da pratiche discriminatorie nei confronti di determinate valute o dall'applicare tassi di cambio multipli. Essi sono pertanto tenuti a mantenere un unico tasso di cambio senza differenziarlo in base all'operazione sottostante. Le pratiche di tale genere in vigore al momento dell'adesione di uno Stato membro al Fondo devono essere abrogate ed occorre l'autorizzazione del Fondo per introdurre nuove misure discriminatorie.

Per il n. 4, dell'art. VIII, gli Stati membri sono tenuti ad assicurare la convertibilità dei saldi della propria moneta detenuti da altri Stati membri del Fondo, a

⁸⁸ Si veda la decisione n. 14736-(10/92), *Integrating Stability Assessments under the Financial Sector Assessment Program into Article IV Surveillance*, del 21 settembre 2010.

condizione che si tratti di saldi derivati da operazioni correnti o la cui conversione sia necessaria per far fronte a pagamenti correnti.

ii) I motivi di deroga. I divieti relativi all'introduzione di restrizioni sui pagamenti e di pratiche monetarie discriminatorie possono essere superati non solo grazie ad una specifica autorizzazione del Fondo, ma anche in presenza di altri motivi di deroga: nel caso in cui uno Stato scelga di avvalersi del cd. *periodo transitorio* come previsto dall'art. XIV oppure al fine di tutelare la *sicurezza nazionale ed internazionale*⁸⁹.

L'art. XIV consente agli Stati membri di mantenere, ed eventualmente adattare alle circostanze, le restrizioni sui pagamenti relativi ad operazioni internazionali correnti in essere alla data della loro adesione al Fondo. Tale deroga, motivata dalla necessità di favorire una più rapida ricostruzione delle economie nazionali al termine del secondo conflitto mondiale, avrebbe dovuto avere breve durata e limitarsi all'immediato dopoguerra. Una volta avviata la ripresa economica e riportata in equilibrio la propria bilancia dei pagamenti, gli Stati membri avrebbero dovuto notificare al Fondo la volontà di assumersi gli obblighi previsti dall'art. VIII e di porre irreversibilmente termine al regime transitorio.

Ad oggi la maggioranza degli Stati membri del Fondo ha dichiarato la propria moneta pienamente convertibile *ex art. VIII*. Il Fondo esercita un ampio potere di controllo sui pochi Stati che ancora si avvalgono del regime transitorio e può comunicare loro che sussistono le condizioni favorevoli per porvi termine.

La tutela della sicurezza nazionale ed internazionale costituisce un ulteriore motivo di deroga al regime di piena convertibilità. Tale eccezione, originariamente non prevista nello Statuto, venne introdotta con la decisione n. 144-(52/51), adottata nell'agosto 1952 su pressione americana. A Bretton Woods, infatti, non si era ritenuto di distinguere le restrizioni in base alle loro motivazioni ed alle circostanze che avevano condotto alla loro applicazione; né, ai termini dello Statuto, è ammissibile derogare agli obblighi dell'art. VIII in presenza di uno stato di necessità economico.

La decisione del 1952, pur ribadendo che il FMI non intende ingerirsi negli affari interni degli Stati membri, legittima l'applicazione di restrizioni sui pagamenti qualora siano giustificate da motivazioni esclusivamente politiche o militari. Prima di imporre restrizioni per ragioni di sicurezza gli Stati membri sono tenuti a farne notifica al Fondo, che ha 30 giorni di tempo per obiettare; allo scadere del termine, l'approvazione del Fondo s'intende data.

Sulla base di questa norma venne considerato legittimo il blocco dei depositi iraniani in banche americane, e nelle loro filiali e succursali europee, deciso dal Presidente J. Carter nel 1979 a seguito della presa di ostaggi nell'ambasciata americana a Teheran da parte degli studenti islamici.

⁸⁹ Un'ulteriore eccezione era prevista dall'art. VII nel caso in cui una moneta venisse dichiarata "scarsa" dal Fondo: tale disposizione si può peraltro ormai ritenere caduta in desuetudine.

Questa disposizione è stata applicata anche in altri casi, tra cui quello delle sanzioni americane alla Libia adottate in risposta agli attacchi terroristici agli aeroporti di Roma e di Vienna nel 1986.

Talvolta l'adozione di misure restrittive dei pagamenti da parte di uno Stato membro può discendere da obblighi internazionali derivanti dalla sua appartenenza alle Nazioni Unite⁹⁰. Anche in questo caso è necessaria la notifica al Fondo e vale il principio del silenzio assenso. L'accordo di collegamento tra FMI e NU, siglato nel 1947, prevede appunto tale forma di collaborazione⁹¹. Ad esempio, nel caso della prima guerra del Golfo, il Consiglio di Sicurezza ha ordinato il blocco dei depositi iracheni in ogni Stato membro delle Nazioni Unite, facendo peraltro appello anche alla collaborazione degli Stati non membri⁹².

Devono invece considerarsi compatibili con il regime del Fondo le restrizioni relative ai trasferimenti di capitali (*capital controls*). Ciò è dovuto al fatto che lo Statuto non attribuisce al FMI competenze in materia⁹³. Il controllo sui movimenti di capitali, esplicitamente consentito dall'art. VI, dovrà comunque essere esercitato in maniera compatibile agli impegni assunti con l'adesione al FMI ed applicato in maniera tale da non limitare i pagamenti relativi alle transazioni correnti.

Peraltro, per lunghi anni, la politica del Fondo è stata quella di premere attraverso la condizionalità per ottenere la piena liberalizzazione dei movimenti di capitali (talvolta anche in economie non ancora "pronte"). Più recentemente, tuttavia, il FMI ha cambiato la propria *policy* ammettendo che in determinate circostanze gli Stati membri possano introdurre restrizioni alla fuoriuscita di capitali (*controls on capital outflows*, come nel caso dell'Islanda nel 2008) ed anche per limitare l'ingresso di capitali a fini speculativi (*controls on capital inflows*)⁹⁴.

⁹⁰ Si rimanda a W.E. HOLDER, *The Relationship Between the International Monetary Fund and the United Nations*, in R.C. EFFROS (ed.), *Current Legal Issues Affecting Central Banks*, IMF, Washington D.C., vol. 4, 1997, p. 16 ss.

⁹¹ Ai sensi dell'art. VI dell'*Agreement between the Fund and the United Nations* del 1947.

⁹² Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite n. 661/1990 del 6 agosto 1990, punto 4. Sul rapporto tra FMI e Nazioni Unite cfr. *infra*, capitolo ottavo.

⁹³ Alla fine degli anni '90 era stato discusso un emendamento allo Statuto per attribuire al Fondo competenza in materia di movimenti di capitali, su cui non si era tuttavia formato consenso.

⁹⁴ IMF, "Liberalizing Capital Flows and Managing Outflows", 13 marzo 2012; IMF, "The Liberalization and Management of Capital Flows: An Institutional View", 14 novembre 2012.

5. I finanziamenti concessi dalla Banca mondiale e la condizionalità ad essi applicata.

5.1. I finanziamenti concessi dalla Banca mondiale.

La Banca mondiale persegue una strategia integrata e di lungo termine – definita *Comprehensive Development Framework* (CDF) – che coniuga lotta alla povertà, sviluppo delle risorse umane, tutela della salute e dell’ambiente, riforme strutturali, raggiungimento dei *Millennium Development Goals* e promozione dei diritti umani, della democrazia, della *rule of law* e della *good governance*. Tramite questo nuovo approccio, la Banca mondiale mira a razionalizzare e programmare i propri interventi, evitando sprechi e sovrapposizioni con gli altri *partners* di sviluppo, ad individuare target realistici compatibili con le capacità tecniche e amministrative dello Stato destinatario dei suoi prestiti e a rafforzarne l’*ownership* sul processo di sviluppo.

Questa “ricetta” viene applicata ai singoli Stati membri della Banca tenendo conto delle loro particolarità. Ogni 4 anni (ma anche, ad esempio, a seguito di un cambio di governo), la Banca definisce in un documento chiamato *Country Assistance Strategy* (CAS) la propria strategia di intervento in un determinato paese.

Il CAS è redatto da membri dello staff della Banca mondiale con la collaborazione del governo interessato. Il punto di partenza per la discussione è sempre il piano nazionale di sviluppo, che può essere stato definito dal governo in un *Poverty Reduction Strategy Paper* o in altro documento equiparabile. Al fine di promuovere la pubblica accettazione del CAS, e laddove il governo dia il suo consenso, possono venire aperte consultazioni con ONG e rappresentanti della società civile. Il CAS viene poi discusso e approvato dal Comitato esecutivo di BIRS o IDA, a seconda che si tratti di un paese a medio o basso reddito. L’obiettivo perseguito nell’elaborazione del CAS è quello di garantire coordinamento e coerenza tra le attività programmate dal Gruppo della Banca mondiale, quelle decise a livello paese e quelle di eventuali altri *partners* di sviluppo bilaterali e multilaterali.

Poiché ogni singolo progetto di sviluppo verrà finanziato soltanto quando compatibile e coerente con la strategia individuata dalla Banca nei CAS, questi documenti possono essere descritti come uno degli strumenti attraverso cui la Banca attua la propria politica di condizionalità (su cui vedi *infra*, par. 5.2).

Al CAS, che rimane un atto della Banca, fa peraltro da contraltare il piano nazionale di sviluppo, definito unilateralmente dallo Stato.

Il piano di sviluppo dei paesi a basso reddito viene generalmente descritto in un *Poverty Reduction Strategy Paper* (PRSP). Si tratta di un documento del governo in cui sono identificate le aree di intervento prioritarie per lo sviluppo e la riduzione della povertà del paese. La programmazione è di medio termine, su di un periodo di 3-5 anni.

La grande novità dei PRSP sta nelle modalità che portano alla loro formulazione. La società civile viene, infatti, coinvolta (o almeno dovrebbe)⁹⁵ nella definizione dei programmi di sviluppo nazionali tramite la convocazione di tavole rotonde e pubblici dibattiti. Il risultato auspicato è quello di un ampliamento del processo partecipativo democratico. Appare quindi evidente la differenza tra PRSP e *Letters of intent*, redatte dai governi con procedura confidenziale contestualmente ad una richiesta di finanziamento indirizzata al FMI.

Si deve peraltro dare atto di come l'elaborazione del PRSP, raccomandata congiuntamente da Banca mondiale e FMI sin dal 1999, sia divenuta una delle condizioni essenziali per accedere ad alcune delle più importanti iniziative di finanziamento dello sviluppo: tra queste, l'iniziativa congiunta FMI-IDA *Heavily Indebted Poor Countries* (su cui vedi *infra*, par. 7.1), la *Extended Credit Facility* del FMI (su cui vedi *supra*, par. 3.2) e i *Poverty Reduction Support Credits* dell'IDA⁹⁶.

I finanziamenti concessi dalla BIRS si differenziano da quelli IDA nei destinatari, nelle modalità di restituzione e nelle condizioni finanziarie ad essi applicate. Entrambe le agenzie procedono, tuttavia, a selezionare i progetti da finanziare sulla base di documenti programmatici che identificano la strategia di sviluppo di ogni paese: generalmente i PRSP.

i) L'attività di prestito della BIRS. L'art. I dello Statuto elenca tra gli obiettivi della BIRS la ricostruzione delle economie dopo la seconda guerra mondiale, il finanziamento dello sviluppo, la promozione degli investimenti privati all'estero, l'espansione del commercio internazionale e l'equilibrio delle bilance dei pagamenti.

Ai sensi dell'art. III, n. 4 la BIRS può concedere o garantire prestiti "destinati a specifici progetti di ricostruzione e di sviluppo" che perseguano scopi produttivi. Sin dai primi anni d'attività, tuttavia, ridimensionatosi il suo coinvolgimento nell'aiuto alla ricostruzione (per effetto, tra l'altro, del Piano Marshall), la BIRS si è principalmente dedicata al finanziamento dello sviluppo.

Inizialmente vennero finanziati progetti volti a permettere l'importazione di beni senza incidere negativamente sulla bilancia dei pagamenti; di fatto, dovendo tali beni essere pagati in valuta internazionale, il prestito della Banca si trasformò in un finanziamento del tutto simile a quello operato dal FMI (è un primo caso di sovrapposizione dell'operato delle due organizzazioni). La Banca

⁹⁵ Per una critica ai PRSPs come metodo partecipativo innovativo per l'elaborazione della strategia di sviluppo di un paese si rinvia a D. BOOTH (ed.), *Fighting Poverty in Africa: Are PRSPs Making a Difference?*, Overseas Development Institute, London, 2003. Si veda anche F. STEWART-M. WANG, *Poverty Reduction Strategy Papers within the Human Rights Perspective*, in P. ALSTON-M. ROBINSON, *op. cit.*, p. 454 ss. e R. DAÑINO, *The Legal Aspects of the World Bank's Work on Human Rights*, in *Int'l Law.*, 2007, pp. 21-25.

⁹⁶ Si veda J. TOOZE, *Aligning States' Economic Policies with Human Rights Obligations*, in *HRLR*, 2002, p. 241 ss.

preferì a quel tempo concentrarsi su *economic overhead programs* (rivolti alla costruzione di ferrovie, strade, impianti idroelettrici e con un impatto immediato sulla produzione), piuttosto che su *social overhead programs* (rivolti a educazione e sanità). Sin dal 1949, la BIRS iniziò a cooperare con le Nazioni Unite e alcuni istituti specializzati per fornire assistenza tecnica ai PVS.

Ai sensi dell'art. III, n. 4, vii), solo in presenza di "circostanze speciali" la BIRS può finanziare riforme piuttosto che progetti. Nonostante tale limitazione, già negli anni '70 la BIRS ha iniziato ad accordare *policy-based loans*, rivolti a finanziare riforme economiche, di liberalizzazione del commercio o di privatizzazione di alcuni settori. Nello stesso periodo la Banca ha finanziato programmi di pianificazione familiare, di tutela della salute e interventi a carattere sociale e contro la fame. Con la crisi del debito degli anni '80, la BIRS ha reso possibili ed incentivato riforme strutturali e, dopo la caduta del muro di Berlino, si è impegnata nel sostegno dei paesi in transizione verso un'economia di mercato. Attualmente, come visto, essa persegue un approccio integrato rivolto alla promozione di uno sviluppo sostenibile e democratico (*Comprehensive Development Framework*).

Due sono le tipologie di prestito normalmente concesse dalla BIRS. Gli *investments loans* sono finanziamenti a lungo termine (da 5 a 10 anni) che vengono utilizzati per creare le infrastrutture e le capacità sociali ritenute indispensabili alla crescita ed alla riduzione della povertà (dalla creazione di reti per l'approvvigionamento di acqua potabile alla costruzione di strutture ospedaliere); essi rappresentano ormai quasi l'80% dell'attività della BIRS. I *development policy loans*, invece, sono volti a finanziare riforme di breve termine (da realizzare in 1-3 anni) in paesi in deficit con la bilancia dei pagamenti e sono utilizzati, ad esempio, per riforme del settore finanziario o giudiziario e per promuovere la *good governance*.

Lo Statuto stabilisce che la BIRS possa operare solo quando, tenuto conto della situazione del mercato, il beneficiario del prestito non avrebbe potuto ottenerlo altrimenti. Essa deve promuovere le possibilità di investimento del capitale privato e deve intervenire a titolo integrativo e sussidiario solo quando questo non sia disponibile a condizioni ragionevoli. Per questi motivi, il ruolo di finanziatore della Banca viene spesso descritto come avente carattere subalterno rispetto al capitale privato.

Nel decidere l'erogazione di prestiti, la BIRS deve astenersi dall'intervenire negli affari interni dello Stato membro e dal prenderne in considerazione l'orientamento politico (art. IV, n. 10; stessa disposizione si trova nello Statuto IDA, all'art. VI, e IFC, all'art. IX).

Essa opera sulla base di valutazioni meramente economiche (i progetti finanziati devono essere produttivi e condurre ad un aumento del PIL), concedendo prestiti rimborsabili in capitale e interessi a condizioni bancarie ordinarie. Ciò è dovuto al fatto che le risorse da cui attinge la Banca sono costituite principalmente dai proventi derivati dall'emissione di *bonds* e altri *debt instruments* (su cui paga interessi a tassi di mercato) e solo in minima parte dal capitale sotto-

scritto (vedi *supra*, par. 2.3). La BIRS deve quindi agire e ragionare come un buon investitore, cercando di massimizzare i profitti e tenendo conto dei costi sopportati per reperire le risorse.

Destinatari dei finanziamenti possono essere sia gli Stati membri e le loro “suddivisioni politiche” che soggetti privati. In quest’ultimo caso lo Stato sul cui territorio deve essere attuato il progetto (o la sua Banca centrale o altro organismo autorizzato dalla Banca) deve assumere la veste di garante del prestito e del pagamento di interessi e commissioni.

La BIRS può inoltre assumere una partecipazione (o svolgere funzione di garante) in investimenti effettuati da privati (ad es. tramite operazioni di cofinanziamento con banche commerciali). L’esposizione totale della Banca non potrà in ogni caso superare il 100% del capitale sottoscritto e delle riserve.

Possono accedere al prestito BIRS i paesi in cui il reddito pro-capite annuo sia compreso tra 1.000 e 10.000US\$ e i paesi a basso reddito di cui sia accertata la solvibilità (questi ultimi, quando ammessi anche al prestito IDA, vengono definiti *blend countries*).

È lo Stato beneficiario del prestito a richiedere alla BIRS il finanziamento di uno specifico progetto di sviluppo. A seconda della sua complessità, il tempo necessario all’elaborazione della proposta da parte dello Stato può variare da pochi mesi ad alcuni anni. L’approvazione del progetto dipende dalla sua compatibilità con la strategia paese della Banca (CAS), dal suo impatto economico, sociale ed ambientale (quando ad esempio si tratti della costruzione di una diga), nonché da valutazioni inerenti il costo. La BIRS può negoziare modifiche anche sostanziali al progetto originario. La responsabilità sulla realizzazione del progetto ricade sullo Stato, mentre alla BIRS è riservato un ruolo di supervisione. Essi definiscono insieme gli elementi per le gare di appalto.

L’ammontare del prestito, la sua suddivisione eventuale in *tranches*⁹⁷, il piano di rimborso e le specifiche tecniche del progetto vengono poi definiti in un *loan agreement*, siglato dal Comitato esecutivo della BIRS e dallo Stato beneficiario (talvolta ricorrendo alla procedura di ratifica), o dall’impresa privata. Ai sensi dell’art. III, n. 5, inoltre, le somme erogate devono essere utilizzate esclusivamente per gli scopi ai quali è stato accordato il prestito, senza permettere che intervengano considerazioni politiche o extraeconomiche. Al prestito vengono applicati tassi di interesse di mercato ed una commissione. Generalmente, esso dovrà essere restituito dopo un periodo di grazia di 5 anni ed entro 20 anni dall’emissione.

Qualora il contraente sia un privato, dovrà essere concluso anche un *guarantee agreement* con lo Stato beneficiario. Infine, se il soggetto che viene incaricato

⁹⁷ Qualora si tratti di un *investment loan* può essere previsto l’ammontare specifico per ogni capitolo di spesa da erogare man mano che le spese siano realmente effettuate; qualora si tratti invece di un *development policy loan* l’erogazione delle diverse *tranches* può dipendere dal raggiungimento di determinati target economici o dall’entrata in vigore di determinate riforme legislative.

della realizzazione del progetto è diverso dal beneficiario del prestito, verrà stipulato anche un *project agreement*.

Le *General Conditions for Loans* (2012) della BIRS stabiliscono, quando non specificato diversamente nell'accordo, le condizioni generalmente applicate al prestito. Si tratta delle condizioni relative alle modalità di estinzione del debito (tra cui luogo e valuta del pagamento), di esecuzione del progetto, relative alla rescissione del "contratto" ed alla sottoposizione ad arbitrato delle eventuali controversie.

Per quanto riguarda la natura giuridica di tali *agreements*, la Banca (a differenza di quanto sostenuto dal FMI per gli *Stand-by arrangements*) li considera avere valore di trattato internazionale, mentre alcuni autori ne sottolineano la natura privatistica⁹⁸.

ii) L'attività di prestito dell'IDA. Ai sensi dell'art. I del suo Statuto, l'IDA promuove lo sviluppo economico ed il miglioramento delle condizioni di vita delle regioni meno avanzate del mondo, fornendo mezzi finanziari a condizioni più flessibili e meno gravose di quelle accordate dalla BIRS ed affiancando così l'attività di quest'ultima.

Solo i paesi più poveri possono accedere al prestito-IDA. Si tratta di paesi in cui il reddito pro-capite annuo non supera una determinata soglia⁹⁹ (definita per l'anno fiscale 2013 in 1195 US\$), che non sono in grado di ottenere credito altrimenti (né dalla BIRS, né sui mercati finanziari)¹⁰⁰ e che perseguono efficacemente una politica rivolta alla crescita economica, alla riduzione della povertà ed allo sviluppo sostenibile. Non vengono invece presi in considerazione indicatori sociali o l'indice di sviluppo umano.

La procedura seguita per arrivare alla concessione del finanziamento è del tutto simile a quella della BIRS e si basa in primo luogo sulla compatibilità della richiesta con la strategia paese delineata dalla Banca nella *Country Assistance Strategy*.

Benché ai sensi dell'art. V, n. 1, lett. *b*), i finanziamenti concessi dall'IDA debbano essere destinati a "progetti determinati", essi hanno acquisito per lo più la forma di *development credit agreements*, destinati anche ad esempio a promuovere l'alfabetizzazione delle donne, la reintegrazione di combattenti al termine di conflitti armati (bambini soldati), a predisporre un sistema di registri per la tutela della proprietà privata.

⁹⁸ Per una disamina delle diverse posizioni si rinvia a T. TREVES, *Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (e istituzioni collegate)*, in *Digesto pubbl.*, 1987, vol. II, p. 176 ss..

⁹⁹ Il gruppo dei paesi eleggibili al prestito IDA viene individuato indipendentemente dalla loro appartenenza alla lista dei PMA, su cui cfr. *supra*, cap. II. L'IDA prende in considerazione anche il *country performance rating*, un indicatore della qualità delle politiche nazionali e dell'efficacia avuta dai prestiti già concessi.

¹⁰⁰ Un paese sarà *creditworthy*, e quindi non ammesso al prestito IDA, quando in grado di pagare il servizio del debito estero di nuova sottoscrizione a tassi di interesse di mercato e sul lungo periodo.

I prestiti IDA sono rimborsabili entro 40 anni dall'erogazione e dopo un periodo di grazia di 10 anni; su di essi non sono applicati interessi, ma soltanto una commissione annua per coprire le spese di gestione sostenute. Le condizioni generali ad essi applicabili sono definite dalle *IDA General Conditions for Credit and Grants* (2010).

5.2. La condizionalità (non solo democratica) applicata dalla Banca mondiale.

La Banca mondiale è per Statuto tenuta a tutelare i propri interessi di prestatore e ad agire con prudenza – eventualmente negando il proprio finanziamento nel caso ritenga il paese destinatario insolubile e non in grado di perseguire un adeguato programma di sviluppo e crescita – nell'interesse sia dello Stato membro sui cui territori va realizzato il progetto, sia della collettività degli Stati membri.

Sin dall'inizio della sua attività, la Banca mondiale si è quindi operata per aiutare i paesi membri ad individuare e sviluppare i progetti e preparare le relative domande di finanziamento. In una prima fase, la Banca ha esercitato la propria influenza prevalentemente sulla definizione delle specifiche tecniche dei progetti ovvero minacciando di sospendere o ritirare il finanziamento qualora non venissero rispettati i tempi di realizzazione. Per i prestiti accordati in un'unica soluzione le condizioni dovevano essere soddisfatte prima dell'erogazione (*prior actions*), mentre per i finanziamenti *multitranches* venivano fissati *target* sequenziali (*tranche-released conditions*).

Quando poi, nel 1980, l'allora Presidente Robert McNamara annunciò l'intenzione di accordare *policy lending* a quei paesi che avessero adottato le politiche che la Banca riteneva utili al loro sviluppo¹⁰¹, divenne evidente quanto ampio fosse il potere di influenza della Banca. Con il passaggio al *policy lending*¹⁰², la Banca iniziò ad operare in una maniera simile al FMI, indirizzando lo Stato membro nelle sue scelte di politica economica e sociale e nelle riforme istituzionali. Si parlò allora di *leverage*, piuttosto che di condizionalità¹⁰³.

Oggi, oltre a definire le condizioni applicate ai prestiti a progetto (dettagliate ad esempio nel *loan o project agreement*), BIRS e IDA stabiliscono quali saranno le aree cui verranno destinati in via prioritaria i loro finanziamenti, incidendo in tal modo sulla strategia nazionale di sviluppo dei paesi destinatari del loro aiuto.

Lo strumento principale con cui la Banca mondiale attua la propria politica di condizionalità sono le *Country Assistance Strategies*. Come già visto, questi

¹⁰¹ Memorandum from the President, *Structural Adjustment Lending*, R80-122, IDA R80-83, 13, 9 maggio 1980.

¹⁰² Si vedano l'Operational Policy (OP) 8.60 e la Bank Procedure (BP) 8.60.

¹⁰³ Vedi E.S. MASON-R.E. ASHER, *The World Bank since Bretton Woods*, Washington D.C., 1973, p. 434.

atti unilaterali della Banca indicano il livello ed i criteri del sostegno di BIRS e IDA e delle altre agenzie del Gruppo. Viene perseguita una strategia di sviluppo di natura integrata (od “olistica”): non si ritiene possibile, infatti, una crescita economica sostenibile senza adeguate riforme istituzionali (in senso democratico e volte al mantenimento della pace, alla tutela dei diritti fondamentali, alla *good governance* e alla lotta alla corruzione), senza sviluppo umano (maggiore alfabetizzazione, lotta alle malattie infettive, miglioramento del sistema sanitario) e senza porre attenzione all’ambiente¹⁰⁴.

Ciò ha portato la maggior parte degli autori a descrivere con il termine “democratica” la condizionalità della Banca, ponendo in luce quello che è forse l’aspetto più caratterizzante della sua azione. Tale approccio della Banca mondiale (detto *human rights-based approach to development*) si differenzia quindi nettamente da quello adottato dal FMI, la cui politica di condizionalità mira esclusivamente al miglioramento dei parametri macroeconomici fondamentali senza tener conto delle possibili ripercussioni sociali sul breve periodo.

La strategia integrata della Banca non è andata peraltro esente da critiche. È stato, in particolare, sottolineato che BIRS e IDA (così come il FMI) hanno l’obbligo di non intervenire negli affari interni degli Stati membri e che dovrebbero agire in base a considerazioni meramente economiche (art. IV, n. 10, BIRS e art. V, n. 6, IDA)¹⁰⁵.

Dal 2009 la Banca ha introdotto i cd. *Core Sector Indicators* per misurare l’efficacia dei suoi prestiti nei settori educazione, salute, strade, acqua, piccole e medie imprese, tecnologia dell’informazione e comunicazione.

6. Altre competenze specificamente attribuite alla Banca mondiale.

6.1. La gestione di *trust funds*.

La Banca mondiale può svolgere il ruolo di tesoriere di *trust funds* in cui vengono raccolti i contributi di diversi donatori (Stati, ma anche banche commerciali o fondazioni private) destinati a finanziare specifiche attività di coope-

¹⁰⁴ Sul tema L. BOISSON DE CHAZOURNES, *Issues of Social Development: Integrating Human Rights into the Activities of the World Bank*, in INSTITUT INTERNATIONAL DES DROITS DE L’HOMME, *Commerce mondial et protection des droits de l’homme*, Bruxelles, 2001, p. 47 ss.; S. CANTONI, *Cooperazione multilaterale*, cit., Napoli, 2004, pp. 86-124; D. GILLIES, *Human Rights, Democracy and Good Governance: Stretching the World Bank’s Policy Frontiers*, in J.M. GRIESGRABER-B.G. GUNTER (eds.), *The World Bank: Lending on a Global Scale*, London, 1996, p. 101 ss.; C. SANTISO, *Good Governance and Aid Effectiveness: The World Bank and Conditionality*, in *The Georgetown Public Policy Review*, 2001, pp. 1-22.

¹⁰⁵ Si vedano anche i documenti *Review of World Bank Conditionality: Legal Aspects of Conditionality in Policy-Based Lending*, WB, 29 giugno 2005 e *Conditionality in Development Policy Lending*, WB, 2007.

razione allo sviluppo. Tramite il cofinanziamento, si ottiene un maggior coordinamento tra i donatori e si evitano sprechi delle già scarse risorse destinate allo sviluppo.

Con questo metodo vengono sostenute numerose iniziative. Tra queste, la *Global Environment Facility* costituisce il principale strumento finanziario per l'attuazione della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici e della Convenzione sulla biodiversità. Vi partecipano, oltre alla Banca mondiale, UNDP, UNEP, FAO, IFAD, UNIDO e alcune banche regionali per lo sviluppo.

Tra le altre iniziative sostenute con il metodo dei *trust funds* si ricordano la *Global Facility for Disaster Reduction and Recovery*, i diversi *Carbon Funds and Facilities*, il *Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria* e il *Water and Sanitation Program*.

6.2. Il coinvolgimento in progetti innovativi di finanziamento dello sviluppo.

Di fronte alla cronica insufficienza dell'aiuto ufficiale allo sviluppo (ODA) rispetto al fabbisogno reale dei PVS e alla possibilità di raggiungere i *Millennium Development Goals* come inizialmente previsto entro il 2015, la Banca mondiale ha, insieme ad altre organizzazioni, iniziato a utilizzare nuove tecniche per il reperimento di risorse finanziarie.

Una delle nuove forme di finanziamento dello sviluppo che vede la partecipazione della Banca mondiale è l'*International Financial Facility for Immunisation* (IFFIm). Si tratta di un progetto pilota lanciato da Gordon Brown all'epoca in cui era Ministro del tesoro inglese. Il meccanismo su cui si basa l'IFFIm prevede la raccolta di denaro sul mercato dei capitali tramite l'emissione di *bonds*. La restituzione del capitale raccolto è garantita dall'impegno degli Stati partecipanti a versare un contributo annuale all'IFFIm per un periodo di almeno 15 anni. Tali versamenti annuali saranno in parte utilizzati per il pagamento degli interessi e in parte accantonati per ripagare il capitale allo scadere dei *bonds*.

Dunque, a fronte di un flusso futuro e certo di donazioni, vengono raccolti fondi da distribuire *subito* ai PVS tramite la Banca mondiale e le altre organizzazioni *partners*. I donatori e le organizzazioni coinvolte (tra cui anche l'OMS e l'UNICEF) avranno il compito di individuare i beneficiari degli aiuti. Le due principali aree di intervento sono: il miglioramento dei sistemi sanitari nazionali e lo sviluppo di nuovi vaccini. La BIRS svolge nell'IFFIm il ruolo di *Treasury Manager*: essa emette i *bonds* sul mercato dei capitali, cura i rapporti con le agenzie di *rating* e con gli investitori, svolge una funzione di coordinamento tra i *partners*, riceve i pagamenti dei donatori e gestisce i fondi per le vaccinazioni e i programmi sanitari.

7. Iniziative congiunte di FMI e IDA.

7.1. L'iniziativa *Heavily Indebted Poor Countries* (HIPC).

La comunità internazionale fu costretta a prendere atto delle problematiche legate all'indebitamento dei PVS quando, nel 1982, il Messico dichiarò l'impossibilità di procedere al pagamento del suo debito estero e la crisi che ne seguì minacciò l'intero sistema monetario e finanziario internazionale.

Gli *shock* petroliferi degli anni '70, l'aumento dei tassi (reali) d'interesse, l'andamento del tasso di cambio della valuta internazionale in cui erano generalmente denominati i prestiti (il dollaro statunitense), i problemi strutturali dei PVS e la dinamica delle esportazioni ne avevano aumentato l'esposizione e avevano reso il peso del debito insostenibile.

A seguito del nuovo *default* del Messico nel 1995 (e nel susseguirsi delle crisi: delle cd. tigri asiatiche nel 1997, della Turchia nel 2001 e dell'Argentina nel 2002), il Fondo decise, da un lato, di approfondire la sorveglianza sugli indicatori del debito dei paesi membri, e, dall'altro lato, di lanciare, congiuntamente all'IDA, l'iniziativa *Heavily Indebted Poor Countries* (HIPC)¹⁰⁶.

Tale decisione fu presa parallelamente dai Comitati esecutivi delle due organizzazioni nel settembre 1996, formalizzando quanto auspicato a livello politico dal G7 durante il vertice di Lione del giugno dello stesso anno. Nel corso del vertice del G7 di Colonia del giugno 1999 l'iniziativa venne poi "rafforzata" (cd. *Enhanced HIPC*) al fine di renderla più efficace. Tra gli elementi di novità dell'iniziativa *Enhanced HIPC* deve essere sottolineato quello di legare la cancellazione del debito alla riduzione della povertà e al raggiungimento di obiettivi sociali.

L'iniziativa HIPC rafforzata risponde all'esigenza di introdurre a livello internazionale un quadro giuridico per la gestione del debito. L'obiettivo è quello di riportare ad un livello sostenibile il debito estero dei paesi poveri più fortemente indebitati, che perseguano le riforme raccomandate da FMI e IDA e per i quali i tradizionali strumenti di *debt relief* si siano dimostrati insufficienti.

Il debito estero è considerato insostenibile quando uno Stato è incapace di far fronte alle obbligazioni derivanti dal servizio del debito, tenuto conto del rapporto tra debito e PIL e debito ed esportazioni.

L'iniziativa HIPC può anche essere descritta come una strategia per il coordinamento degli attori impegnati nella gestione del debito dei PVS: oltre a FMI e IDA, sono infatti coinvolti il G7/8, gli Stati creditori di un determinato paese

¹⁰⁶ Si veda S. CANTONI, *Cooperazione multilaterale*, cit., p. 254 ss.; C. MANDRINO, *La ristrutturazione del debito dei PVS*, in G. PORRO, *Studi di diritto internazionale dell'economia*, Torino, 2006, p. 325 ss.; L. SHONAR, *Debt Relief for the Poorest: An Evaluation Update for the HIPC Initiative*, World Bank, 2006.

riuniti presso il Club di Parigi¹⁰⁷ ed i suoi maggiori creditori commerciali.

Il Club di Parigi, nato nel 1956, rappresenta un *forum* informale dove i paesi creditori negoziano la ristrutturazione del debito pubblico (non il debito avente natura privata e commerciale per il quale ha competenza il Club di Londra) di paesi che non sono in grado di restituirlo. Il Club ha natura di conferenza internazionale periodica, il suo funzionamento non è regolato da uno Statuto e non ha personalità giuridica di diritto internazionale. Esso può riscadenzare parte dei debiti, rinegoziare le condizioni per la restituzione del debito o cancellarlo in parte. Il paese debitore che si rivolge al Club si impegna a non concedere a terzi un trattamento più favorevole, dovrà cioè garantire la *par condicio creditorum*.

Per poter beneficiare dei meccanismi di riduzione del debito previsti dall'iniziativa HIPC, un paese debitore deve soddisfare alcuni parametri. All'iniziativa hanno infatti accesso soltanto i paesi ammessi ai prestiti IDA (sulla base del loro reddito pro-capite annuo) che abbiano dimostrato di avere buone *performances* ed il cui livello di indebitamento sia insostenibile (livello che si considera raggiunto quando la quota del debito, in valore attuale netto, è superiore al 150% delle esportazioni annue o al 250% del gettito fiscale). Lo Stato debitore deve inoltre perseguire un programma di riforme sostenuto da finanziamenti del FMI o dell'IDA (ad esempio tramite il PRGT o un accordo di *Stand-by*), redigere un *Poverty Reduction Strategy Paper* (PRSP) e avere accesso ai meccanismi tradizionali di riduzione/rinegoziazione del debito¹⁰⁸.

La procedura si snoda lungo tre fasi. Nella fase preliminare (*pre-decision point*) viene valutata la capacità dei paesi a basso reddito di raggiungere un livello di debito sostenibile senza ricorrere all'HIPC. Si tratta di un periodo di osservazione durante il quale gli Stati debitori usufruiscono dei finanziamenti di FMI e IDA e adottano un programma di crescita e di riduzione della povertà articolato su 3 anni e redatto nella forma di un PRSP. La sorveglianza sulla realizzazione del PRSP è demandata al *Joint Implementation Committee* di FMI e IDA.

Durante questo periodo il paese può ottenere dai suoi creditori bilaterali riuniti nel Club di Parigi una prima riduzione del debito secondo le condizioni decise nell'ambito del G7 di Napoli (cd. *Naples terms*, che prevedono una riduzione sino al 67% del debito in scadenza durante un periodo di consolidamento ed eventualmente di tutto l'ammontare, lo *stock*, del debito). La *cut-off date* individua i debiti esclusi dalla ristrutturazione le cui rate dovranno essere puntualmente rimborsate. I creditori bilaterali non facenti parte del Club di Parigi ed i creditori commerciali sono chiamati a concedere un trattamento equiparabile a quello offerto dal Club.

¹⁰⁷ Si veda E. CASSESE, *Il Club di Parigi*, in DCI, 2002, p. 592 ss.; C. HOLMGREN, *La r n gociation multilat rale des dettes: le Club de Paris au regard du droit international*, Paris, 1998.

¹⁰⁸ Restano pertanto esclusi i paesi che non sono in grado di adottare un PRSP (Eritrea, Somalia, Sudan).

La seconda fase si apre con il *decision point*. Qualora FMI e IDA constentino che, nonostante l'attuazione delle riforme programmate nel PRSP e l'intervento del Club di Parigi, si protrae la situazione di insostenibilità del debito (che rimane superiore al 150% delle esportazioni annue o al 250% del gettito fiscale), lo Stato viene ammesso all'iniziativa HIPC. È solo a partire da questo momento che esso può usufruire di un trattamento preferenziale di riduzione del debito. FMI e IDA definiscono l'ammontare del debito che si impegnano a cancellare una volta raggiunto il *completion point* (al fine di rendere sostenibile il pagamento della parte restante) ed iniziano a fornire *interim assistance*. Essi, inoltre, esercitando la propria condizionalità, stabiliscono i *targets* che lo Stato dovrà raggiungere per vedersi cancellato il debito (ad esempio aver portato a termine la riforma di un determinato settore chiave o soddisfare certi parametri macroeconomici). Contemporaneamente, lo Stato si impegna a nuove riforme in un secondo PRSP. A partire da questo momento, creditori bilaterali e multilaterali possono fornire a loro discrezione *interim debt relief*.

Nella terza e ultima fase, ove abbia attuato con successo i programmi di riforma stabiliti nel secondo PRSP almeno per un anno e abbia raggiunto i *targets* prestabiliti, il paese debitore raggiunge il cd. *completion point*. Il raggiungimento di questo traguardo dipende dalla velocità ed efficacia del paese indebitato nell'attuare le riforme programmate (cd. *floating completion point*). A questo punto, FMI e IDA cancellano, irrevocabilmente e senza esercitare ulteriormente la loro condizionalità, l'ammontare di debito stabilito al *decision point*.

Parallelamente, i creditori bilaterali del Club di Parigi cancellano sino al 90% del debito e riscadenzano il restante 10% (secondo i cd. *Colonia terms* definiti dal G7). I termini del trattamento accordato dal Club al paese HIPC vengono trascritti in una *intesa di cancellazione debitoria*. In applicazione di tale intesa dovrà poi essere concluso tra ogni singolo Stato creditore e il paese HIPC un accordo bilaterale: solo con questi accordi gli Stati creditori si vincolano giuridicamente alla ristrutturazione del debito. I creditori bilaterali non facenti parte del Club di Parigi ed i creditori commerciali sono tenuti a fornire un trattamento equiparabile.

A marzo 2013, il *completion point* era stato raggiunto da 35 Stati, per la maggior parte africani, riducendo il peso del servizio del debito sul PIL ed anche rispetto alle esportazioni. Grazie a ciò i paesi HIPC hanno potuto incrementare le spese a favore della riduzione della povertà e nei settori della salute e dell'educazione e di altri servizi sociali, in conformità alle priorità individuate nei piani di sviluppo nazionali e degli obiettivi del Millennio¹⁰⁹.

Nonostante questi risultati, le valutazioni positive non sono unanimi e molte sono le voci critiche. Viene in particolare lamentata la pervasività della condi-

¹⁰⁹ Per alcuni dati si rinvia al documento predisposto da IMF e IDA, *Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative and Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI) – Status of Implementation*, 15 ottobre 2007.

zionalità esercitata da FMI e IDA, la lentezza della procedura, l'esclusione di molti paesi a medio reddito, la limitata partecipazione dei creditori bilaterali non facenti parte del Club di Parigi e dei creditori commerciali ed il fatto che la cancellazione del debito resta insufficiente. In particolare, è stato sostenuto che tramite l'iniziativa HIPC sarebbero stati penalizzati gli Stati virtuosi che hanno fatto quanto possibile per tenere il debito sotto controllo, mentre sarebbero stati favoriti i paesi irresponsabili e non democratici¹¹⁰.

7.2. La *Multilateral Debt Relief Initiative* (MDRI).

Al vertice del G8 di Gleneagles del giugno 2005, i *leaders* dei paesi industrializzati hanno deciso di condonare il 100% del debito ai paesi più poveri che abbiano raggiunto l'*HIPC completion point* e di lanciare la *Multilateral Debt Relief Initiative* (MDRI).

FMI, IDA, *African Development Fund* e *Inter-American Development Bank* hanno accettato di prendere parte a questa iniziativa, impegnandosi ciascuno unilateralmente a cancellare in maniera irrevocabile il debito rimasto escluso dall'operare dell'HIPC a favore degli Stati che hanno raggiunto o raggiungeranno il *completion point*.

Il FMI ha deciso inoltre di concedere tale trattamento a tutti gli Stati membri (HIPC e non-HIPC) il cui reddito *pro-capite* annuo sia inferiore a 380US\$ (Cambogia e Tagikistan) e che per almeno 6 mesi abbiano adottato politiche efficaci di riduzione della povertà e ottenuto risultati macroeconomici soddisfacenti.

Resta responsabilità comune di paesi creditori e debitori e delle istituzioni finanziarie internazionali quella di prevenire un nuovo accumularsi di un debito insostenibile¹¹¹.

8. L'*accountability* del FMI e della Banca mondiale.

Le istituzioni finanziarie internazionali sono sempre più spesso oggetto di critiche per la loro presunta mancanza di legittimità democratica e di trasparenza¹¹². Viene, inoltre, lamentata l'assenza di un sistema di *judicial review* delle lo-

¹¹⁰ Si intende qui far riferimento al "debito odioso", contratto da governi eletti non democraticamente e utilizzato per finanziare repressioni e conflitti interni o distratto su conti esteri per interessi personali.

¹¹¹ Si veda UNCTAD, "Principles on Promoting Responsible Sovereign Lending and Borrowing", 10 gennaio 2012.

¹¹² Per il FMI si veda *Transparency-publication policies*, decisione del Comitato esecutivo n. 13564-(05/85) del 5 ottobre 2005. Pur essendo prevista la pubblicazione di molti dei documenti del FMI, il diritto d'accesso non è garantito. In particolare, la pubblicazione dei rapporti paese

ro decisioni che, in luogo di avere natura eminentemente tecnica, sono diventate sempre più pervasive e influenti sulla vita dei cittadini dei paesi destinatari dei prestiti delle IFI. È stato anche affermato che molte decisioni del governo di un paese, su cui potrebbe venire esercitato un controllo democratico, vengono indotte da scelte effettuate a livello internazionale, dove non hanno voce né i parlamenti nazionali, né la società civile¹¹³.

Gli strumenti predisposti in risposta a tali critiche hanno avuto l'effetto di migliorare l'*accountability* orizzontale delle IFI, senza giungere però alla creazione di meccanismi di tutela giurisdizionale e di risoluzione delle controversie.

Si tratta per lo più di codici di condotta ed altri strumenti di autoregolamentazione che definiscono sia le procedure che i requisiti sostanziali cui dovrà ispirarsi l'azione dell'amministrazione, nonché di meccanismi quasi-giurisdizionali per verificarne il rispetto.

8.1. Meccanismi di *accountability* nel sistema del FMI.

Nel sistema del FMI gli unici strumenti noti di autoregolamentazione sono rappresentati dalle indicazioni (*guidance note*)¹¹⁴ allo staff su come applicare le linee guida sulla condizionalità (su cui vedi *supra*, par. 3.1), dai documenti di indirizzo relativi all'esercizio della funzione di sorveglianza e alla redazione dei PRSP, e dai principi deontologici dello staff e dei Direttori esecutivi¹¹⁵.

Nel luglio 2001 è stato inoltre istituito l'*Independent Evaluation Office*. Il compito principale di questo organismo di valutazione è quello di condurre analisi indipendenti ed oggettive sull'operato del Fondo al fine di accrescerne la credibilità esterna e la capacità di migliorarsi. Per condurre le sue indagini, esso ha accesso a tutti i documenti del Fondo ed è garantita l'indipendenza del suo staff da ingerenze esterne. I rapporti dell'IEO sono pubblici e vengono discussi dal Comitato esecutivo.

non è automatica, ma avviene solo con il consenso del paese interessato. Tra i paesi che hanno negato la pubblicazione del *Country Report* redatto, ai sensi dell'art. IV, nell'esercizio della funzione di sorveglianza del Fondo si ricordano in particolare Haiti e Myanmar. Per la Banca Mondiale si veda il documento *World Bank Disclosure Policy: Additional Issues – Follow-up Consolidated Report (Revised)*, del 14 febbraio 2005.

¹¹³ Si deve peraltro dare conto della crescente importanza attribuita nella prassi dall'amministrazione di Fondo e Banca alle relazioni con le ONG. La Banca, in particolare, ha istituito già nel 1982, l'*NGOs-World Bank Committee*.

¹¹⁴ Si tratta della *Operational Guidance to IMF Staff on the 2002 Conditionality Guidelines*, da ultimo modificata il 9 gennaio 2006.

¹¹⁵ Sul tema D.D. BRADLOW, *The Governance of the IMF: The Need for Comprehensive Reform*, Paper prepared for the Meeting of the G24 Technical Committee, Singapore, settembre 2006; L. VAN HOUTVEN, *Governance of the IMF: Decision Making, Institutional Oversight, Transparency, and Accountability*, IMF Pamphlet Series, n. 53, 2002.

8.2. L'*Inspection Panel* della Banca mondiale.

A partire dagli anni '80, la Banca mondiale è stata oggetto di crescenti critiche sia per la mancanza di trasparenza dei criteri di selezione dei progetti da finanziare, sia soprattutto per una mancanza di attenzione sulle conseguenze derivanti dalla realizzazione di taluni dei progetti finanziati sulla popolazione locale e sull'ambiente.

La prima risposta della Banca è consistita nel riorganizzare il proprio *manuale operativo*¹¹⁶, adottando un insieme di norme di autoregolamentazione (*Operational Policies and Bank Procedures*) cui avrebbero dovuto attenersi gli organi nello svolgimento delle proprie funzioni. A tale scelta di disciplina, si continuava però a contrapporre una "*loan approval culture*"¹¹⁷: i dirigenti della Banca erano più interessati a finanziare un gran numero di progetti muovendo ingenti somme di denaro che a verificarne il loro impatto e a sorvegliarne la realizzazione.

Nel 1991, su pressione di alcune ONG, venne nominata una commissione di inchiesta incaricata di indagare su uno dei progetti allora più criticati: il *Sardar Sarovar Dam and Canal projects on the Narmanda River in India*¹¹⁸, che prevedeva il trasferimento di 200.000 persone. La *Morse Commission* pubblicò il suo rapporto nel giugno 1992, dichiarando che il progetto non rispettava le "*policies*" della Banca mondiale. Fu questo il primo passo verso la decisione del 1993 di istituire l'*Inspection Panel* come organo sussidiario dei Comitati esecutivi di BIRS e IDA¹¹⁹.

Lo scopo principale di questo organo di ispezione interna, divenuto operativo nel 1994, era quello di dare voce alle istanze di coloro che si ritenevano dan-

¹¹⁶ Già nel 1987 si era cercato di organizzare in maniera sistematica il "manuale operativo" della Banca, istituendo le "*Operational Directives*" (OD). Nei primi anni '90, le OD vennero poi suddivise in "*Operational Policies*" (OP) e "*Bank Procedures*" (BP) con valore vincolante e nelle "*Good Practices*" (GP) che hanno valore non vincolante. Le *Operational Policies* stabiliscono gli obiettivi che indirizzeranno le operazioni della Banca (p. es., nei confronti di Stati usciti da un conflitto, la Banca non potrà impegnarsi in operazioni di *peacekeeping*); le *Bank Procedures* descrivono le procedure da seguire nel condurre le operazioni della Banca (descrivono p. es. le modalità di redazione delle *Country Assistance Strategies*); le *Good Practices* riguardano p. es. il coinvolgimento delle ONG nelle attività della Banca. In proposito D.D. BRADLOW, *Operational Policies and Procedures and an Ombudsman*, in B. CARIN-A. WOOD, *Accountability of the IMF*, Aldershot, 2005, pp. 88-107 e L. BOISSON DE CHAZOURNES, *Policy Guidance and Compliance: The World Bank Operational Standards*, in SHELTON D., *Commitment and Compliance*, Oxford, 2000, pp. 281-303.

¹¹⁷ La "*World Bank culture of approval*" venne descritta nel cd. Wapenhans Report presentato dalla *Task Force on Portfolio Management* all'amministrazione della Banca nel 1992.

¹¹⁸ Si trattava di un progetto nel settore idrico, approvato nel marzo 1985, con un costo di 300 milioni di dollari per la costruzione di un complesso di dighe, lo sfruttamento dell'energia idroelettrica e la realizzazione di un sistema di canali di irrigazione delle colture. Nonostante la Commissione Morse avesse raccomandato l'interruzione del progetto, l'amministrazione della Banca decise in senso contrario; fu poi l'India a porre termine ai lavori nel giugno 1995.

¹¹⁹ Si vedano le risoluzioni IBRD 93-10 e IDA 93-6 del 22 settembre 1993, dal contenuto identico. Esse sono state modificate due volte: nel 1996 e nel 1999.

neggiati dalla realizzazione di progetti finanziati dalla Banca mondiale e di verificare che venissero rispettate le *Operational Policies* e le *Bank Procedures* che vincolano gli organi della Banca.

Prima della creazione dell'*Inspection Panel*, nessuna istituzione finanziaria internazionale si era dotata di un simile strumento di *accountability*. L'*Inspection Panel* è solo uno dei possibili metodi – altri essendo la creazione di un *Ombudsman* o di un *Independent Evaluation Office* – utilizzati per soddisfare esigenze di affidabilità, trasparenza, credibilità, efficacia ed efficienza che sono oggi sempre più sentite nei confronti delle IFI. Si tratta non solo di valutare le *performances* delle amministrazioni internazionali, ma anche di garantirne la correttezza in un'ottica di *good governance* più che di vera e propria responsabilità.

L'*Inspection Panel*¹²⁰, di cui è garantita l'indipendenza dalla Banca, è composto da 3 membri nominati per la loro competenza e professionalità con mandato non rinnovabile di 5 anni.

Possono presentare domanda di apertura di un'inchiesta: il Comitato esecutivo di BIRS o IDA, un Direttore esecutivo con l'approvazione del Comitato esecutivo d'appartenenza o un gruppo di persone che si ritenga lesa da un'azione od omissione della Banca¹²¹ (è sufficiente la compilazione di un semplice modulo). Per essere ricevibile la richiesta deve essere presentata da un gruppo di soggetti – non da un singolo individuo – residenti nell'area interessata dalla realizzazione di un progetto di cui sia ancora in corso il finanziamento. I richiedenti dovranno dimostrare di aver già cercato in altro modo di tutelare i propri interessi presso la Banca mondiale e portare prove e motivazioni a sostegno, eventualmente indicando le *Operational Policies* e le *Bank Procedures* che ritengono violate.

Se non manifestamente infondata, la domanda viene registrata e notificata all'amministrazione della Banca (*management*) cui è attribuita la facoltà di esprimere la propria posizione entro 21 giorni. Il Panel valuta la risposta dell'amministrazione e la ricevibilità della richiesta e, a chiusura di questa prima fase, decide se chiedere o meno al Comitato esecutivo di BIRS o IDA l'autorizzazione ad avviare l'inchiesta. Tale richiesta è contenuta in un *Eligibility Report*.

¹²⁰ G. ALFREDSSON-R. RING (eds.), *The Inspection Panel of the World Bank: a different complaint procedure*, The Hague, 2001; L. BOISSON DE CHAZOURNES, *Le Panel d'Inspection de la Banque Mondiale: à propos de la complexification de l'espace public international*, in RGDIP, Janvier-Mars 2001, pp.145-162; S. CANTONI, *Cooperazione multilaterale, op. cit.*, p. 99 ss.; D. HUNTER, *Using the World Bank Inspection Panel to Defend the Interests of Project-Affected People*, in *Univ. Chicago J. Int'l L.*, 2003, p. 201 ss.; M. MISTÒ, *Diritti umani e organizzazioni internazionali economiche: il caso dell'Inspection Panel della Banca Mondiale*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, 2002, pp. 141-160; F. SEATZU, *Il Panel di ispezione della Banca Mondiale*, Torino, 2007; K. WELLENS, *The World Bank Inspection Panel*, in K. WELLENS (ed.), *Remedies against international organizations*, Cambridge, 2002, pp. 182-190.

¹²¹ Perché sia soddisfatta la definizione di "gruppo" basta che si riuniscano 2 soggetti. La richiesta potrà essere presentata anche da rappresentanti dei residenti e quindi anche da ONG.

Ottenuta l'autorizzazione, il Panel procede con l'attività di indagine, effettuando visite in loco e interviste dello staff, consultando la documentazione e avvalendosi di consulenti esterni (anche ONG). I lavori vengono chiusi con l'adozione di un *Investigation Report* contenente le raccomandazioni del Panel, che viene inviato al Comitato esecutivo e al Presidente della Banca. I dirigenti dell'area responsabile del progetto hanno 6 settimane per replicare. Repliche e *Investigation Report* vengono discussi dal Comitato esecutivo. Spetta solo a quest'ultimo decidere se adottare modifiche in corso d'opera del progetto tenendo conto delle osservazioni del Panel.

Dunque, pur potendo ritenersi certo rilevanti le ricadute dell'operare dell'*Inspection Panel* sui diritti dei singoli, è tuttavia da sottolineare come non sia suo compito quello di provvedervi tramite una tutela giurisdizionale.

La natura quasi-giurisdizionale della procedura si può evincere da alcuni suoi elementi caratterizzanti: la richiesta non può essere presentata da un singolo individuo; l'avvio dell'indagine non è automatico, ma è condizionato all'autorizzazione del Comitato esecutivo; il *Report* del Panel non vincola l'azione della Banca, ma ha valore di mera raccomandazione; ai richiedenti non vengono accordati risarcimenti pecuniari; l'unica forma, eventuale, di riparazione è concessa in forma specifica, attraverso la modifica del progetto da parte del Comitato esecutivo della Banca; ai richiedenti, una volta presentata la domanda, non è riconosciuto *ius standi* nella procedura; essi, infine, non possono proporre appello nel caso in cui non venga data autorizzazione all'indagine del Panel o non ne concordino i risultati.

L'attività dell'*Inspection Panel* consente quindi alla Banca di monitorare l'impatto dei propri progetti, identificare le violazioni del manuale operativo e apprendere dagli "errori" commessi senza assunzione di responsabilità, inducendo una "*culture of results*".

Delle richieste ricevute sino ad oggi, poco meno della metà ha portato all'apertura di un'inchiesta. La maggior parte di queste riguardano le politiche della Banca sull'impatto ambientale, sulla supervisione della realizzazione del progetto, sul trasferimento forzato di abitanti e sulle popolazioni indigene.

Si noti infine che sin dal 1973 è operativo nel sistema della Banca mondiale anche un organismo di valutazione indipendente (l'*Independent Evaluation Group*) ed altri organi di garanzia come il *Compliance Advisor/Ombudsman*.

9. **Brevi** considerazioni conclusive.

Il "pacchetto" standard di riforme che gli Stati membri del FMI e delle altre istituzioni finanziarie internazionali sono stati indotti ad adottare a partire dagli anni '80 viene generalmente definito "*Washington consensus*"¹²². Tali direttive di

¹²² Il termine *Washington consensus* venne coniato dall'economista John Williamson. Egli indi-

riforma, di natura neolibera, comprendevano una politica fiscale volta al pareggio del bilancio, tagli alla spesa pubblica (talvolta con l'effetto di ridurre la spesa sociale, per la sanità e l'istruzione), la riforma del sistema tributario, l'adozione di un regime di cambio fluttuante, la riduzione dei dazi doganali e l'apertura del mercato alle merci provenienti dall'estero e agli investimenti, la privatizzazione di imprese statali e di servizi essenziali, l'apertura dei mercati finanziari e la tutela della libera concorrenza e della proprietà privata. Nessun riferimento era fatto allo Stato di diritto, alla tutela della democrazia e dei diritti dell'uomo.

Il neoliberalismo permea i trattati istitutivi delle IFI. L'unico temperamento consiste nel riferimento alla promozione di elevati livelli di occupazione e di reddito reale posto tra gli obiettivi sanciti all'art. I sia dello Statuto del FMI che di BIRS e IDA. Le IFI, inoltre, sembrano essere state solo marginalmente toccate dall'adozione di alcuni tra i più importanti strumenti internazionali di tutela dei diritti umani negli anni successivi alla loro istituzione¹²³. Nel 1966, sia il FMI che la Banca mondiale declinarono l'invito a partecipare ai lavori della Commissione delle Nazioni Unite per i diritti umani in occasione dell'elaborazione del *Patto sui diritti economici, sociali e culturali*, adducendo la motivazione che tale materia esulava dalle loro competenze d'attribuzione¹²⁴. Nei Patti venne quindi inserita una disposizione che sancisce la "impermeabilità" degli istituti specializzati (e della Carta delle Nazioni Unite) agli stessi Patti¹²⁵.

È stato peraltro sostenuto che le IFI dovrebbero essere responsabili delle loro azioni quando queste producano effetti negativi sui diritti fondamentali e che, in quanto istituti specializzati delle Nazioni Unite, esse sono vincolate al rispetto degli obiettivi sanciti nella Carta di San Francisco e di un nucleo incompressibile di diritti umani riconosciuti dal diritto internazionale consuetudinario e dallo *jus cogens*¹²⁶. A tali critiche è stato opposto che le IFI non possono nega-

viduò un decalogo di riforme che venivano generalmente suggerite dalle istituzioni di Washington (FMI, Banca mondiale, ma anche il Tesoro americano). Vedasi J. WILLIAMSON, *What Washington Means by Policy Reform*, Washington D.C., 1990 e J. WILLIAMSON, *The Washington Consensus Revisited*, in L. EMMERIJ (ed.), *Economic and Social Development into the XXI Century*, Baltimore, 1997.

¹²³ La Dichiarazione universale dei diritti umani è stata adottata e proclamata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con risoluzione 217A(III) del 10 dicembre 1948. Il Patto internazionale sui diritti civili e politici ed il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali sono stati adottati dall'Assemblea Generale il 16 dicembre 1966; il primo è entrato in vigore il 23 marzo 1976, il secondo il 3 gennaio 1976. La Dichiarazione sul diritto allo sviluppo è stata adottata dall'Assemblea generale con risoluzione AG 41/128 il 4 dicembre 1986.

¹²⁴ F. GIANVITI, *Economic, Social and Cultural Rights and the IMF*, cit., p. 4.

¹²⁵ Articolo 46 Patto sui diritti civili e politici e Articolo 24 Patto sui diritti economici, sociali e culturali: "Nessuna disposizione del presente Patto può essere interpretata in senso lesivo delle disposizioni dello Statuto delle Nazioni Unite e degli Statuti degli Istituti specializzati che definiscono le funzioni rispettive dei vari organi delle Nazioni Unite e degli Istituti specializzati riguardo alle questioni trattate nel presente Patto".

¹²⁶ In particolare, gli istituti specializzati sono obbligati ai sensi degli artt. 1.3 e 55, lett c) della

re l'accesso alle loro risorse basandosi su considerazioni diverse da quelle esplicitate nel rispettivo Statuto e che quindi nessuna rilevanza può essere data, per esempio, a *gross violations* dei diritti umani.

Oltre che per gli effetti negativi che talvolta conseguivano all'applicazione degli indirizzi del *Washington consensus* sui diritti fondamentali, le IFI vennero aspramente criticate per la discrezionalità, per la mancanza di trasparenza, per l'ingerenza negli affari interni degli Stati membri (nonostante l'obbligo di rispettarne gli indirizzi sociali e politici sia sancito nei loro Statuti), per il progressivo espandersi della condizionalità anche ad aree che esulano dalle competenze delle IFI, per forme di *cross-conditionality*¹²⁷ ed, infine, per la mancanza di un trattamento differenziato a favore dei PVS.

Da ciò emerge l'esigenza di superare il *Washington consensus* ad impostazione neoliberista e di tendere ad una nuova dimensione che, inizialmente chiamata dall'economista J. Stiglitz¹²⁸ *post-Washington consensus*, oggi può definirsi di nuova *global economic governance*.

Al fine di consolidare una situazione di *global economic governance* di cui sono attualmente presenti solo alcuni tratti, occorrerà: proseguire la riforma della struttura istituzionale delle organizzazioni internazionali a carattere economico; dare maggiore voce ai PVS, garantendo loro un trattamento speciale e differenziato; porre maggiore attenzione alla tutela dei diritti fondamentali, alla *rule of law*, alla democrazia, alla *good governance* ed alla trasparenza; promuovere una crescita economica sostenibile, sia dal punto di vista ambientale che sociale, tesa alla riduzione della povertà; limitare i fenomeni di *deregulation* e riconsiderare il ruolo centrale delle organizzazioni internazionali e dello Stato nel correggere le imperfezioni del mercato.

La capacità di autoanalisi e di autocritica si è ad oggi rivelata maggiore nella Banca mondiale rispetto al FMI, ma per entrambe le organizzazioni non si può negare che il processo di riforma sia ormai in atto.

Per effetto della crisi economica globale, la riforma istituzionale del FMI è divenuta urgente e necessaria per riconoscere l'importanza acquisita dalle economie emergenti ed a garantire maggiore efficacia alla sua azione. Sebbene la *membership* nel Fondo continui ad essere riservata agli Stati, si intravedono le prime aperture verso il riconoscimento di un ruolo più importante alle unioni monetarie in

Carta delle Nazioni Unite; vedasi W.E. HOLDER, *The Relationship Between the IMF and the United Nations*, in R.C. EFFROS (ed.), *Current Legal Issues Affecting Central Banks*, vol. 4, 1997, pp. 16 ss. Sul tema si rinvia a G. BAHRAM, *The IMF, The World Bank Group and the Question of Human Rights*, New York, 2005; M. DARROW, *Between Light and Shadow, The World Bank, The International Monetary Fund and International Human Rights Law*, Oxford, 2003.

¹²⁷ Si veda tra i molti C. GROSSMAN, *Limited Mandates and Intertwined Problems: A New Challenge for the World Bank and the IMF*, in *Human Rights Quarterly*, 1995, n. 3, pp. 411-442.

¹²⁸ Si rinvia a J. STIGLITZ, *More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post Washington Consensus*, WIDER Annual Lecture, Helsinki, 7 gennaio 1998. Si veda anche R. HIGGOTT, *Economic Globalization and Global Governance: towards a post-Washington consensus?*, in V. RITTMER (ed.), *Global Governance and the United Nations System*, New York, 2001, p. 127-157.

un'ottica di multi-regionalismo. In questa direzione, si devono ricordare sia la predisposizione di un'apposita procedura per la sorveglianza delle unioni monetarie, sia le proposte relative ad una partecipazione unitaria dell'Unione monetaria europea negli organi del Fondo, sia la cooperazione del FMI con l'UE e gli Stati dell'area euro per affrontare la crisi del debito sovrano europeo.

Per quanto riguarda la partecipazione dei PVS al processo decisionale del FMI, la riforma del sistema delle quote e dei voti di base ha avuto l'effetto di ricalibrare il sistema di ponderazione del voto.

Per quanto riguarda il trattamento dei PVS, sono stati recentemente predisposti strumenti operativi di cui beneficiano principalmente i PVS e che hanno natura concessionale: tra questi, il *Poverty Reduction and Growth Trust* e le iniziative di riduzione del debito¹²⁹.

Questa tendenza a riconoscere un trattamento differenziato ai PVS è illustrata inoltre dalla condizionalità applicata dal Fondo a questi paesi. Da un lato, le linee-guida sulla condizionalità del 2002 hanno espressamente riconosciuto la necessità di valutare le peculiarità di ogni Stato membro nell'individuare le condizioni apposte al prestito; e ciò sia in relazione alle priorità economiche (e di sviluppo) dello Stato membro, che alle cause all'origine dei problemi di bilancia dei pagamenti. Dall'altro lato, i PVS sono spesso oggetto di un'azione coordinata FMI-Banca mondiale che viene espressa nei *Poverty Reduction Strategy Papers*.

È attraverso i PRSP che il Fondo sembra iniziare ad interessarsi ai profili di riforma economica più strettamente collegati a quelli di tutela dei diritti fondamentali, anche se l'attenzione è in genere concentrata sulla lotta alla corruzione e al finanziamento del terrorismo e su altri aspetti tecnici come la vigilanza sulle istituzioni finanziarie e l'efficienza della pubblica amministrazione. L'assenza di un PRSP (perché manca la capacità di redigerlo o perché manca un governo in casi di conflitto) permette inoltre al FMI di negare – su motivazioni del tutto formali – finanziamenti a paesi illiberali, violatori dei diritti fondamentali o dittatoriali. Una decisione in tal senso da parte del Fondo può essere conseguenza anche dell'adozione di sanzioni da parte del Consiglio di Sicurezza delle NU¹³⁰.

Si ritiene peraltro che il FMI possa esplicare anche un'influenza positiva indiretta sulla tutela dei diritti fondamentali: un sistema monetario internazionale improntato alla stabilità dei regimi di cambio ed alla piena convertibilità delle monete ed economie nazionali sane sono il presupposto per la realizzazione dei principali diritti economici e sociali.

Infine, per quanto riguarda l'*accountability* del Fondo, si deve dare atto di

¹²⁹ Tra le iniziative a favore dei PVS si ricordi inoltre che nel 1978, entrato in vigore il Secondo emendamento, il Fondo fu tenuto a vendere sul libero mercato una parte dell'oro da esso detenuto e che parte del ricavato venne versato in un Fondo fiduciario destinato ai paesi in via di sviluppo

¹³⁰ Possono essere citati ad esempio i casi del Sudafrica e del Portogallo (L. BOISSON DE CHAZOURNES, *The Bretton Woods Institutions and Human Rights: Converging Tendencies*, in W. BENEDEK-K. DE FEYTER-F. MARRELLA (eds.), *Economic Globalisation and Human Rights*, Cambridge, 2007, pp. 214-215.

come ben poco sia stato fatto oltre alla creazione dell'*Independent Evaluation Office* e di come non sia previsto alcun meccanismo di interazione tra FMI e ONG od altre espressioni della società civile.

Passando ad analizzare la Banca mondiale, occorre innanzitutto chiarire che la riforma della sua struttura istituzionale – e soprattutto la riforma del sistema delle quote – è strettamente collegata a quella del FMI, anche se le discussioni in corso non sembrano darvi il dovuto peso.

Per quanto riguarda i PVS, si deve sottolineare come l'esigenza di garantire loro un trattamento differenziato nell'ottica della disuguaglianza compensatrice abbia portato già nel 1960 all'istituzione dell'IDA. Nell'IDA i paesi più poveri godono per diritto di un trattamento speciale sia per quanto riguarda il versamento delle quote, che nell'accesso ai finanziamenti a condizioni agevolate da questa erogati. Sia la BIRS che l'IDA, inoltre, tengono conto delle peculiarità di questi paesi anche nella redazione delle *Country Assistance Strategies*.

Le CAS evidenziano come la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, della *rule of law* e della democrazia, dell'ambiente, dei lavoratori, della salute e della *good governance* permeino tutte le attività della Banca e siano ritenuti coesenziali al raggiungimento degli obiettivi statutari¹³¹.

La Banca mondiale opera a favore dei diritti umani e della tutela di beni pubblici globali non solo finanziando appositi progetti ed attraverso la sua politica di condizionalità, ma anche agendo nel rispetto del proprio manuale operativo. Le *Operational Policies and Bank Procedures*, sulla cui osservanza vigila l'*Inspection Panel*, sono infatti dirette, tra l'altro, alla tutela delle popolazioni indigene, dell'ambiente e dei beni culturali¹³². L'*Inspection Panel*, inoltre, quale organo di natura quasi-giurisdizionale e strumento di *accountability* della Banca, riceve le doglianze di gruppi di persone che ritengono che i loro diritti siano stati danneggiati dalla violazione delle *Operational Policies and Bank Procedures*. In tal modo, la Banca offre a gruppi di individui, ONG e altri rappresentanti della società civile la possibilità di farle pervenire le loro critiche sui progetti finanziati.

Se quindi da un lato si può ritenere confermato il tendere verso la *global economic governance* di FMI e Banca mondiale, non si può d'altro lato non dare conto del riemergere del prestito bilaterale (specie da parte dei paesi esportatori di petrolio) e privato (grandi banche commerciali) e del nuovo ruolo assunto dai fondi sovrani di investimento.

La crisi globale ha reso evidente il ruolo centrale delle due organizzazioni di Bretton Woods, contribuendo al loro rinnovamento (anche su spinta del G20) e

¹³¹ Si veda peraltro J. GATHI, *Human Rights, the World Bank and the Washington Consensus: 1949-1999*, in *ASIL Proc.*, 2000, p. 144 ss.

¹³² L'interconnessione tra diritti umani e *operational policies* è stata messa in luce dall'*Inspection Panel* nell'inchiesta *Chad – Petroleum Development and Pipeline Project* del 2001: il Panel si è in particolare domandato se in presenza di croniche violazioni dei diritti umani sia possibile portare a termine la realizzazione di un progetto nel pieno rispetto delle *Operational Policies*. Per un approfondimento si rinvia all'*Investigation Report*, p. 60 ss.

a un ritorno al multilateralismo. Le riforme adottate e in corso di approvazione, tuttavia, non hanno ancora portato a superare le critiche relative alla scarsa rappresentatività e legittimazione democratica delle IFI, elementi necessari per poter effettuare un corretto (e condiviso) bilanciamento tra esigenze economiche e tutela dei diritti fondamentali.

Bibliografia

- ADINOLFI G., *Poteri e interventi del Fondo Monetario Internazionale*, Padova, 2012; BAHRAM G., *The IMF, The World Bank Group and the Question of Human Rights*, New York, 2005; BANTEKAS I., *Trust Funds under International Law: Trustee Obligations of the United Nations and International Development Banks*, The Hague, 2009; BRADLOW D.-HUNTER D. (eds.), *International Financial Institutions and International Law*, Austin, 2010; BENEDEK W.-DE FEYTER K.-MARRELLA F., *Economic Globalisation and Human Rights*, Cambridge, 2007; BOUGHTON J., *Silent Revolution: The IMF 1979-1989*, Washington, DC, 2001; BOUGHTON J., *Tearing Down Walls: The IMF 1990-1999*, Washington, DC, 2012; BRADFORD C.I.-LINN J.F., *Global Governance Reform*, Brookings Institution, 2007; BRADFORD C.I.-LINN J.F., *Global Governance Reform*, Brookings Institution, 2007; BRADFORD C.I.-LINN J.F., *Global Governance Reform*, Brookings Institution, 2007; BROCHES A., *Selected Essays. World Bank, ICSID and Other Subjects of Public and Private International Law*, Dordrecht, 1995; BUIRA A. (ed.), *Reforming the Governance of the IMF and World Bank*, London, 2005; BURDEAU G., *L'exercice des compétences monétaires par les Etats*, in *Académie de droit international de la Haye, Recueil des Cours*, 1988, vol. IV, p. 215 ss.; CAFARO, S., *Il governo delle organizzazioni di Bretton Woods*, Torino, 2012; CANTONI S., *Cooperazione multilaterale e finanziamento dello sviluppo*, Napoli, 2004; CANTONI S., *Il Gruppo della Banca Mondiale*, in PORRO G., *Studi di diritto internazionale dell'economia*, Torino, 2006; CARIN B.-WOOD A., *Accountability of the IMF*, Aldershot, 2005; CARREAU D., *Le Fonds Monétaire International*, Paris, 2009; CARREAU D.-JUILLARD P., *Droit international économique*, Paris, 2007; COMBA A., *Il neoliberalismo internazionale*, Milano, 1995; COMBA A., *Lezioni di diritto internazionale monetario*, Torino, 2007; DENTERS E., *Law and Policy of IMF Conditionality*, The Hague, 1996; EDWARD R. W., *International Monetary Cooperation*, New York, 1985; EFFROS R.C. (ed.), *Current Legal Issues Affecting Central Banks*, vol. 1-5, Washington, D.C., Publication of Seminars held in Washington during 1988-1996; GILBERT C. L., VINES D. (eds.), *The World Bank: Structure and Policies*, Cambridge, 2000; GIOVANOLI M. (ed.), *International Monetary Law. Issues for the New Millennium*, Oxford, 2000; GIULIANO M., *Cooperazione allo sviluppo e diritto internazionale*, Milano, 1985; GOLD J., *Legal and Institutional Aspects of the International Monetary System. Selected Essays*, IMF, Washington, D.C., vol. 1, 1979, vol. 2, 1984; GOLD J., *Interpretation: the IMF and International Law*, New York, 1996; GRIESGRABER J.M., GUNTER B. G. (eds.), *The World Bank: Lending on a Global Scale*, London, 1996; IMF, *Current Developments in Monetary and Financial Law*, vol. 1-4, Washington, D.C., Publication of Seminars held in Washington during 1998-2004; KAPUR D.-LEWIS J.P.-WEBB R., *The World Bank: Its First Half Century*, Washington, D.C., 1997; KILLINGER S., *The World*

Bank's Non-political Mandate, Cologne, 2003; KOSACK S.-RANIS G.-VREELAND J., *Globalization and the Nation State: The Impact of the IMF and the World Bank*, London, 2005; LAMDANY R.-MARTINEZ-DIAZ L. (eds.), *Studies of IMF Governance. A Compendium*, IEO-IMF, Washington, D.C., 2009; LOWENFELD A.F., *The International Monetary System*, New York, 1984; LOWENFELD A.F., *International Economic Law*, Oxford, 2008; MAC DARROW, *Between Light and Shadow, The World Bank, The International Monetary Fund and International Human Rights Law*, Oxford, 2003; MANN F.A., *The Legal Aspect of Money – with Special Reference to Comparative, Private and Public International Law*, Oxford, 1992; MARSHALL K., *The World Bank: From Reconstruction to Development to Equity*, New York, 2008; MASON E.S.-ASHER R.E., *The World Bank since Bretton Woods*, Washington, D.C., 1973; NORTON J. J., *International Monetary and Financial Law Upon Entering the New Millennium: A Tribute to Sir Joseph and Ruth Gold*, BIICL, 2002; OLIVER R.W., *International Economic Cooperation and the World Bank*, London, 1996; PEET R., *Unholy Trinity: The IMF, World Bank and WTO*, New York, 2003; PINCUS J.R.-WINTERS J.A., *Reinventing the World Bank*, Ithaca, 2002; POLAK J.J., *The World Bank and the International Monetary Fund: A Changing Relationship*, Washington, D.C., 1994; PROCTOR C., *Mann on the Legal Aspect of Money*, Oxford, 2005; PROCTOR F.A., *Mann on the Legal Aspect of Money*, Oxford, 2006; RIESENHUBER E., *The International Monetary Fund Under Constraint*, The Hague, 2001; SACERDOTI G.-LIGUSTRO A. (a cura di), *Problemi e tendenze del diritto internazionale dell'economia. Liber amicorum in onore di Paolo Picone*, Napoli, 2011; SCHUSTER M.R., *The Public International Law of Money*, Oxford, 1973; SCISO E., *Appunti di diritto internazionale dell'economia*, Torino, 2012; SEATZU F., *Il Panel di ispezione della Banca mondiale*, Torino, 2008; SHIHATA I.F.I., *The World Bank in a Changing World*, Boston, 2000; SIDI, *La moneta tra sovranità statale e diritto internazionale*, Atti del V Convegno SIDI, Torino 1-2 giugno 2000, Napoli, 2001; SKOGLY S.I., *The Human Rights Obligations of the World Bank and the International Monetary Fund*, London 2001; TREVES T., *La riforma del Fondo Monetario Internazionale*, in Studi in onore di E. T. Liebman, Milano, 1979, vol. IV, p. 3212; TRUMAN E.M. (ed.), *Reforming the IMF for the 21st Century*, IIE, Washington D.C., 2006; VAN HOUTVEN L., *Governance of the IMF: Decision Making, Institutional Oversight, Transparency, and Accountability*, IMF Pamphlet Series, n. 53, 2002; VITERBO A., *International Economic Law and Monetary Measures*, Cheltenham, 2012; VREELAND J.R., *The International Monetary Fund: Politics of Conditional Lending*, New York, 2007; WOODS N., *The Globalizers: The IMF, the World Bank, and Their Borrowers*, Ithaca, NY, 2006.