

The World Bank Group



Camera dei Deputati
Commissione Affari Esteri e Comunitari
Indagine conoscitiva sulle Istituzioni ed i processi della globalizzazione

***Il Gruppo Banca Mondiale e il governo dell'economia
globalizzata***

Audizione del Direttore Esecutivo per l'Italia presso la Banca Mondiale
Giovanni Majnoni d'Intignano

Roma, 29 maggio 2007

Sommario

The World Bank Group	1
Il Gruppo Banca Mondiale e il governo dell'economia globalizzata	1
Sommario	2
1. Premessa	3
2. Cenni storici sul Gruppo Banca Mondiale	3
3. La Banca Mondiale e la globalizzazione	4
3.2 I prestiti ai paesi emergenti: l'IBRD	7
3.2 I flussi d'aiuto ai paesi emergenti: l'IDA	8
4. Gli indirizzi strategici della Banca Mondiale	9
4.2 Verso strategie-paese condivise	11
4.3 Settori prioritari d'intervento	12
5. La riforma della Banca Mondiale	13
6. Il ruolo dell'Italia	15
6.1 Le responsabilità della gestione	15
6.2 I contributi finanziari alla Banca Mondiale	16
6.3 Le opportunità per le imprese	18
6.4 Le opportunità per il personale italiano	19
7. Conclusioni	20
Appendice: Struttura e modalità d'intervento del Gruppo Banca Mondiale...	23
Tavole e grafici	25

1. Premessa

Signor Presidente, onorevoli Deputati, è per me un onore contribuire ai lavori di questa Commissione illustrando il contributo offerto alla riduzione della povertà e al perseguimento di uno sviluppo sostenibile dal Gruppo Banca Mondiale, istituzione nella quale rappresento il Governo italiano.

Nel corso della mia presentazione illustrerò brevemente la fisionomia del Gruppo, il suo adattamento ai mutamenti dell'economia mondiale, evidenziandone gli indirizzi strategici, la struttura organizzativa e le modalità di intervento. Terminerò con un'illustrazione del ruolo d'indirizzo svolto dal nostro paese attraverso la presenza negli organi esecutivi della Banca, il contributo al finanziamento e al personale del Gruppo.

Con oltre sessanta anni d'esperienza nel finanziamento dello sviluppo, il Gruppo Banca Mondiale rappresenta oggi un importante anello nel governo del processo di globalizzazione. L'essere essa stessa parte di tale processo non riduce il ruolo della Banca Mondiale. Al contrario, l'esperienza degli ultimi sessanta anni mostra come proprio la capacità d'adattamento ai cambiamenti del sistema finanziario internazionale abbia consentito alla Banca di mantenere una posizione di *leadership* tra le istituzioni multilaterali.

2. Cenni storici sul Gruppo Banca Mondiale

La Banca Mondiale è composta da cinque diverse istituzioni che svolgono attività distinte ma coordinate nel finanziamento dello sviluppo. Il nucleo originario è costituito dalla Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo (*International Bank for Reconstruction and Development* o IBRD) creata nel 1944 insieme con il Fondo Monetario Internazionale (IMF) e divenuta operativa nel 1946.

L'IBRD, istituita con il duplice scopo di favorire la ricostruzione dei paesi danneggiati dalla guerra e di promuovere lo sviluppo dei paesi arretrati, ha inizialmente sostenuto la ricostruzione postbellica dei maggiori paesi europei, compresa l'Italia, divenutane membro poco più di sessanta anni fa nel marzo del 1947. Dalla seconda metà degli anni '50, l'impetuosa crescita economica dei paesi europei e del Giappone e la fine del colonialismo hanno rapidamente spostato il centro di azione della IBRD dal finanziamento della ricostruzione a quello dello sviluppo. I primi prestiti, effettuati a tassi d'interesse di mercato anche se con scadenze e periodi di grazia assai lunghi, hanno finanziato prevalentemente progetti d'investimento, con l'obiettivo di favorire l'accumulazione di capitale e progetti ad elevato tasso di rendimento atteso. Solo dagli anni sessanta e con il crescere del numero dei paesi a recente indipendenza, poveri sia di capitali sia di capacità tecniche e organizzative, la Banca ha iniziato a fornire servizi di assistenza tecnica oltre che di finanziamento. Sempre alla fine degli anni '50, dopo un decennio di accorta gestione

finanziaria, l'IBRD ha raggiunto sui mercati finanziari internazionali la massima qualificazione creditizia concessa dalle agenzie di *rating* (Moody's e Standard&Poors), valutazione che non ha mai perso e che le ha permesso per oltre 50 anni di trasferire il basso costo del proprio indebitamento in vantaggiose condizioni di finanziamento ai paesi membri.

Già nei primi anni d'operatività era divenuto evidente che gli investimenti in infrastrutture di base ad alto costo e a rendimento differito, benché necessari allo sviluppo dei paesi più poveri, non potevano essere effettuati a condizioni di mercato. Il riconoscimento della necessità di erogare finanziamenti agevolati si è così tradotto, nel 1960, nella creazione dell'Associazione Internazionale per lo Sviluppo (*International Development Agency* o IDA). Insieme all'IBRD, l'IDA forma la struttura centrale del Gruppo della Banca Mondiale.

L'obiettivo di finanziare il settore privato, a cui l'IBRD non può prestare per limiti statutari, porta nel 1956 alla creazione della terza entità del Gruppo, la Compagnia per il Finanziamento Internazionale (*International Finance Corporation* o IFC). Dieci anni più tardi, al fine di proteggere gli investimenti diretti destinati ai paesi in via di sviluppo (PVS) dalle controversie tra imprese internazionali e governi nazionali viene costituito il Centro Internazionale per la Risoluzione delle Dispute sugli Investimenti (*International Center for the Settlement of Investment Disputes* o ICSID)¹. L'ultima nata del Gruppo è l'Agenzia Multilaterale per le Garanzie degli Investimenti (*Multilateral Investment Guarantee Agency* o MIGA), istituita nel 1988 per favorire la prosecuzione degli investimenti nei paesi emergenti all'indomani della grave crisi del debito dei PVS dei primi anni '80.

Nel suo insieme il Gruppo Banca Mondiale rappresenta dunque un conglomerato finanziario attivo in una pluralità di campi che vanno dai prestiti ai governi a condizioni di mercato (IBRD), o a condizioni agevolate (IDA), ai finanziamenti al settore privato (IFC), alle garanzie contro i rischi politici (MIGA) e alla risoluzione delle controversie commerciali internazionali (ICSID). Nel resto di questa presentazione ci concentreremo principalmente sulle prime tre istituzioni che, per risorse intermedie, rappresentano le componenti più rilevanti del Gruppo Banca Mondiale.²

3. La Banca Mondiale e la globalizzazione

Negli ultimi 50 anni l'integrazione dell'economia mondiale si è sviluppata a ritmi più rapidi della produzione mondiale. Mentre la crescita media annuale del PIL mondiale è stata del 3,1 per cento, quella del commercio è stata del 5,5 per cento,

¹ Un esempio di un arbitrato presso l'ICSID che ha avuto gran risonanza sulla stampa italiana e quello che il consorzio di investitori italiani in titoli argentini ha promosso contro il governo argentino.

² L'ICSID, in particolare, non esercita attività di intermediazione finanziaria ma fornisce solo servizi giuridici, finanziati in gran parte con le commissioni.

sostenuta dalla forte crescita delle esportazioni di beni e servizi dei PVS, la cui quota delle esportazioni mondiali è passata dal 19,8 al 35,1 per cento tra il 1984 e il 2004.

Nel settore finanziario, l'integrazione dei PVS è stata meno intensa riflettendo il permanere di barriere agli scambi di prodotti e servizi finanziari. I flussi di investimenti diretti, che per la loro stabilità e contenuto tecnologico sono particolarmente rilevanti per lo sviluppo, hanno raggiunto i 200 miliardi di dollari l'anno (circa il 2,5 per cento del PIL dei paesi destinatari). Un ultimo importante aspetto del processo di integrazione economica globale è il rapido aumento dei flussi migratori verso i paesi ad economia più avanzata. La percentuale di emigranti in rapporto alla popolazione dei paesi industrializzati si è triplicata passando dal 4,4 per cento nel 1960 all'11,4 per cento nel 2005.

Caratteristiche e implicazioni della globalizzazione della economia mondiale sono già state efficacemente presentate a questa Commissione dalle numerose e autorevoli personalità che mi hanno preceduto. Mi concentrerò quindi sul ruolo svolto dalla Banca Mondiale nel governo del processo di globalizzazione, rinviando per le analisi e i giudizi sul processo stesso alle audizioni che mi hanno preceduto e, in particolare, a quelle del Direttore Generale della Banca d'Italia, Fabrizio Saccomanni, e del Direttore Generale delle Relazioni Finanziarie Internazionali del Dipartimento del Tesoro, Ignazio Angeloni.

Il contributo del Gruppo Banca Mondiale al processo di globalizzazione si realizza attraverso il sostegno allo sviluppo, favorendo cioè un processo di globalizzazione inclusivo che renda possibile la riduzione del divario di crescita tra paesi ricchi e paesi poveri la Banca interviene per contrastare tali tendenze e sostenere un. L'azione della Banca si svolge tradizionalmente su due piani: quello della conoscenza e quello dei finanziamenti. Nel primo caso essa agisce come intermediario di conoscenze tecniche (*Knowledge Bank*), nel secondo, di risorse finanziarie (*Lending Bank*). Da un lato la Banca può quindi essere vista come un produttore di servizi di consulenza, dall'altro di servizi di intermediazione finanziaria. Nella prossima sezione ci occuperemo dei primi, nelle due sezioni successive dei secondi.

3.1 L'attività di analisi e di assistenza tecnica allo sviluppo

I principali servizi della *Knowledge Bank* - assistenza tecnica e analisi delle politiche di sviluppo – sono tra loro strettamente collegati. Dall'attività analitica derivano i temi su cui si concentra l'assistenza tecnica e da quest'ultima derivano le questioni aperte su cui la ricerca si concentra. L'assistenza tecnica con l'attività di prestito costituisce il fulcro dell'attività operativa della Banca. In questa sede è tuttavia preferibile concentrarsi sull'aspetto analitico della *Knowledge Bank* che è più prossimo ai temi di questa indagine parlamentare sulla globalizzazione.

Dai risultati analitici muovono sia le strategie di sviluppo a livello globale, regionale e nazionale, sia la selezione delle aree prioritarie verso cui orientare i

limitati fondi disponibili. La simulazione a lungo termine delle prospettive di integrazione della economia mondiale pubblicata nel *Global Economic Prospect* (vedi riquadro 1) illustra un tipico contributo analitico della Banca nella selezione (*ex ante*) e nella valutazione (*ex post*) delle politiche di sviluppo. Per esempio, gli effetti di una cessazione degli aiuti allo sviluppo per l’Africa Sub Sahariana (stimato in una minore crescita di oltre mezzo punto percentuale l’anno) giustificano la concentrazione degli aiuti in quella regione. La natura globale dell’azionariato, la lunga tradizione di analisi dello sviluppo fanno della Banca un centro di eccellenza, le cui valutazioni – anche quando non condivise – costituiscono un punto di riferimento indiscusso nel dibattito sulla riduzione della povertà.

Riquadro 1: Uno scenario di sviluppo fino al 2030.

La Banca Mondiale ha simulato gli effetti della prosecuzione dell’attuale processo di crescita e di integrazione economica internazionale fino al 2030 per verificarne le principali implicazioni sulle politiche di sviluppo. I seguenti punti illustrano alcuni aspetti che caratterizzano la struttura dell’economia mondiale nei prossimi decenni:

- Raddoppio del PIL (2,1 volte in termini reali) ma contestuale aumento della disuguaglianza nella distribuzione del reddito tra paesi e all’interno dei paesi.
- Crescita dal 23 al 33 per cento della quota del PIL mondiale riconducibile ai PVS.
- Conferma del ruolo trainante delle economie cinese e indiana come conseguenza delle dinamiche economiche e demografiche (i due paesi arriveranno a ospitare nel 2030 metà della popolazione dei PVS).
- Dimezzamento del numero di individui sotto la soglia di povertà (dal miliardo di oggi a circa 500 milioni) pur in presenza di una crescita della popolazione mondiale di 1,5 miliardi di unità.
- Rafforzamento della classe media (definita in via convenzionale da un livello di reddito annuale compreso tra i 4.800 e i 11.000 dollari a valori costanti) nei PVS che ospiteranno, a livello mondiale, il 92 per cento di tale categoria a fronte del 56 per cento attuale.
- Riduzione dall’82 al 66, 5 per cento, tra il 2000 e il 2030, della popolazione mondiale con redditi inferiori ai 4.800 dollari annuali che costituiscono il limite inferiore di appartenenza alla fascia della classe media.

La simulazione mostra come la forte crescita dell’economia mondiale consentirà di ridurre il numero di individui che vivono in condizioni di indigenza assoluta ma anche come, in assenza di misure correttive, la disuguaglianza nella distribuzione del reddito continuerà a crescere e come, infine, i costi di tutela dei beni pubblici globali (il clima, la prevenzione di epidemie, la tutela della fauna marina) tenderanno ad ampliarsi. I segmenti più deboli della popolazione mondiale si concentreranno nell’Africa sub-sahariana che potrebbe ospitare fino al 55 per cento del decile più povero (un peggioramento dell’80 cento rispetto al 2000) accentuando la polarizzazione geografica della distribuzione mondiale del reddito. Si amplierà il divario tra la remunerazione del lavoro qualificato e non qualificato e vi saranno significativi riaggiustamenti a favore dei PVS nella localizzazione geografica del lavoro qualificato. In secondo luogo, lo sviluppo demografico ed economico mondiale renderà necessario valutare l’impatto della crescita sui beni pubblici la cui offerta non può essere regolata autonomamente dal mercato. I rilevanti effetti sulla attività economica dei paesi più poveri dei cambiamenti climatici rendono sempre più importante il ruolo degli accordi e dalle istituzioni di cooperazione multilaterale.

Source: Global Economic Prospects, 2007, The World Bank

L’analisi riveste nella Banca una funzione fondamentale operativa. Essa serve a identificare le politiche di sviluppo più efficaci a colmare il *gap* tra i paesi

ricchi e poveri. Un esempio dell'impegno della Banca a prevenire o rimuovere le cause di tali disuguaglianze è offerta dal progetto di *Aid for Trade* che la Banca ha proposto di rendere parte integrante del Doha Round. Questo progetto si pone l'obiettivo di finanziare con fondi di aiuto la riconversione delle attività economiche che nei PVS sono colpite dalla liberalizzazione degli scambi commerciali. L'azione della Banca si basa sul principio che non solo devono essere eliminati i numerosi ostacoli che ancora limitano l'accesso dei PVS ai mercati dei paesi più ricchi, ma che sia anche necessario promuovere strategie di riconversione produttiva che favoriscano l'adattamento dei singoli paesi alle sfide della concorrenza internazionale. Il progetto *Aid for Trade*, sostenuto con convinzione dall'Italia, offre un esempio dell'approccio della Banca ai temi dello sviluppo e della integrazione commerciale.

Accanto ad uno sviluppo "inclusivo" (che raggiunga il massimo numero di beneficiari) la Banca persegue uno "sviluppo sostenibile", che cioè non comprometta i beni pubblici globali. I servizi analitici e conoscitivi offerti dalla Banca in questa direzione valgono a sensibilizzare l'opinione pubblica globale e le autorità di governo su temi che, come nel caso del clima, rischiano di alterare le prospettive di crescita globale e di penalizzare ulteriormente i paesi più poveri.

3.2 I prestiti ai paesi emergenti: l'IBRD

L'attività per cui la Banca era stata originariamente concepita - il finanziamento di paesi privi di accesso al mercato dei capitali - è cresciuto enormemente negli ultimi quarant'anni con lo sviluppo della liberalizzazione commerciale e finanziaria il volume di finanziamenti privati verso i PVS. Durante le crisi finanziarie dei primi anni '80 e della fine degli anni '90 (Fig. 1), largamente imputabili alla volatilità dei capitali bancari (Fig. 2), le istituzioni finanziarie multilaterali hanno svolto un'azione stabilizzatrice compensando almeno in parte l'interruzione dei flussi di capitali privati verso i PVS (Fig. 3). Per converso, negli ultimi tre anni la forte espansione della liquidità mondiale ha sostenuto una crescita dei finanziamenti bancari e degli investimenti diretti che ha condotto numerosi paesi ad estinguere anticipatamente la propria esposizione debitoria nei confronti dell'FMI³ e della Banca Mondiale.

La Banca Mondiale, in particolare, dopo aver sperimentato una crescita tendenziale dei propri flussi di prestito fino al 2001 ha registrato nell'ultimo quinquennio una stabilità e, nel biennio 2006-2007, una riduzione netta (Fig. 4). Il peso dei finanziamenti lordi della Banca sul totale dei flussi di capitale privato si è riportata sotto il 10 per cento, valore toccato all'inizio degli anni '70 (Fig. 5). Questa breve ricognizione statistica consente di precisare meglio il ruolo della Banca Mondiale nel contesto del mercato dei finanziamenti allo sviluppo. In particolare:

³ Si veda, con riferimento alla evoluzione dei finanziamenti concessi dal FMI, la relazione a questa Commissione del Direttore Generale della Banca d'Italia, Fabrizio Saccomanni.

- La Banca ha svolto una funzione di stabilizzazione dei flussi finanziari verso i PVS nei momenti di crisi finanziarie;
- I finanziamenti lordi concessi dalla Banca, dopo il picco toccato alla metà degli anni '80, si sono ridotti riportandosi, in rapporto a quelli del settore privato, sui livelli registrati negli anni '70 prima del processo di liberalizzazione. Inoltre, i finanziamenti netti si sono ridotti per la prima volta in quasi quaranta anni.

Da un lato quindi la Banca contribuisce a stabilizzare i flussi finanziari verso i PVS, proteggendo i paesi più poveri dalla volatilità propria dei mercati privati dei capitali. Dall'altro essa osserva una tendenziale riduzione del proprio ruolo finanziario di sostegno allo sviluppo. Non è tuttavia possibile concludere, data l'attuale fase di abbondante liquidità internazionale, se si tratti di un fenomeno ciclico o strutturale.

3.2 *I flussi d'aiuto ai paesi emergenti: l'IDA*

Combattere la povertà richiede rilevanti interventi in infrastrutture e in assetti normativi. Il costo rappresentato dalla costruzione di strade, scuole e ospedali è rilevante, come quello di formazione di insegnanti, medici, funzionari pubblici. I mezzi necessari risultano spesso inaccessibili o troppo cari per i paesi più poveri e la comunità internazionale, dunque, provvede con assistenza finanziaria e tecnica sotto forma di doni o di crediti agevolati. Dell'intero ammontare degli aiuti allo sviluppo, circa il 70 per cento viene erogato direttamente dai paesi più ricchi (assistenza bilaterale), mentre il restante 30 per cento passa attraverso le organizzazioni sovranazionali o internazionali, come le Nazioni Unite o la Banca Mondiale (assistenza multilaterale). Dal canto suo, poi, la Banca integra i capitali ricevuti con i proventi dell'emissione di obbligazioni sui mercati dei capitali, moltiplicando così le proprie risorse.

Il ruolo della Banca nella nuova architettura finanziaria internazionale è attualmente in discussione nel contesto del negoziato per la quindicesima ricostituzione del Fondo IDA (IDA-15), che si concluderà probabilmente alla fine del 2007. L'obiettivo della Banca è quello di migliorare l'efficacia della sua azione complessiva e di mettere ordine nel complesso scenario degli aiuti allo sviluppo (*Official Development Assistance*, ODA).

I flussi ODA sono cresciuti costantemente negli ultimi dieci anni ed hanno raggiunto un livello netto di erogazioni che nel 2005 era pari a 105 miliardi di dollari, e che per quanto dovuto alle rilevanti cancellazioni del debito riguardanti Iraq e Nigeria è stato di circa 19 miliardi di dollari tra il 2004 e il 2005. La tendenza positiva è ancora più evidente se si confronta il risultato ai dati del 1997 (58 miliardi di dollari). Secondo i dati OCSE, solo il 64 per cento dell'ODA sarebbe relativo a investimenti che vengono definiti come "*core development programs*", mentre la quota restante è attribuibile a cancellazioni di debito (24 per cento), assistenza d'emergenza (8 per cento) e costi amministrativi (4 per cento) (Fig. 6).

La Banca Mondiale svolge un'azione di coordinamento per ridurre l'attuale frammentazione degli aiuti e proliferazione di fondi che ha portato a una media di 33 donatori per paese (contro i 12 degli anni '60) e ad oltre 230 le organizzazioni internazionali di aiuto allo sviluppo. Esiste anche un problema di coerenza tra programmi cosiddetti verticali (per esempio quelli finanziati da Fondi Fiduciari Bilaterali) ed orizzontali (riferiti a determinati settori o paesi). La frammentazione degli aiuti è ancora più evidente se si considera che l'entità media di un'attività finanziata dai donatori è oggi di appena 1,5 milioni di dollari, mentre il numero degli interventi supera i 60.000.

Nel valutare il ruolo della Banca Mondiale nell'attuale architettura finanziaria internazionale (Fig. 7), è opportuno tenere in considerazione i seguenti elementi:

- il volume di doni (*grants*) offerti dalla Banca tramite l'IDA è stato recentemente sorpassato dal flusso di doni della Commissione Europea e delle Nazioni Unite;
- solo un terzo dell'ODA è correntemente incanalato attraverso istituzioni multilaterali (l'Italia è in controtendenza canalizzando il 62 per cento della propria ODA attraverso le organizzazioni multilaterali). Di questo ammontare, inoltre, solo il 70 per cento è realmente "multilaterale", mentre il 30 per cento è *multi-bilateral* (cioè *earmarked* per fini specifici come nel caso dei *Trust Funds*).

In sintesi, dunque, la Banca pur vedendo ridursi la quota relativa di aiuti che transita per il proprio bilancio ha esercitato una azione di coordinamento la cui rilevanza è andata crescendo negli ultimi anni in concomitanza con la proliferazione di donatori privati e pubblici.

4. Gli indirizzi strategici della Banca Mondiale

Gli attuali indirizzi strategici della Banca emergono dall'esperienza di diversi approcci al finanziamento dello sviluppo succedutisi negli anni. È il caso dei finanziamenti delle grandi infrastrutture degli anni '60, della espansione degli interventi ad ambiti di rilevanza sociale come educazione, sanità negli anni '70, dell'attenzione alle riforme strutturali e normative con enfasi sul ruolo del mercato che negli anni '80 e nei primi anni '90 ha dato luogo al discusso *Washington Consensus*.

L'attuale enfasi sul ruolo integrato di mercato e intervento pubblico è sintetizzata dagli accordi di Monterey per il conseguimento dei *Millennium Development Goals* (MDG – Riquadro 2) e dal *two pillars approach* (rafforzamento delle infrastrutture di mercato e inclusività del processo di sviluppo). Tale approccio è attualmente oggetto di revisione al fine di includere tra gli obiettivi strategici della Banca la tutela dei beni pubblici globali quali il clima, il controllo delle epidemie, la tutela della fauna marina.

Nel 2000, la Banca Mondiale – assieme ai capi di stato di 189 nazioni e ad altre organizzazioni internazionali come le Nazioni Unite – si è impegnata a conseguire una serie di obiettivi entro il 2015 (*Millennium Development Goals - MDG*). Si mira, per esempio, a dimezzare la povertà estrema tra il 1990 e il 2015, a ridurre di due terzi la mortalità materna e infantile, e ad aumentare significativamente la scolarità. Altri obiettivi di sviluppo, riguardano la promozione delle pari opportunità fra i sessi (nell'istruzione, nel lavoro e in politica), la lotta alle grandi malattie (HIV/AIDS, malaria, tubercolosi), la sostenibilità ambientale. Detti obiettivi si articolano in una serie di precisi traguardi quantitativi che permettono di valutarne il grado di conseguimento.

Riquadro 2			
Gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (OSM)			
	Obiettivo	Azioni concrete	Situazione Attuale
OSM 1	Eliminare fame e povertà estrema	Dimezzare il numero delle persone che soffrono la fame e vivono con meno di 1 dollaro al giorno	La povertà estrema (meno di \$1 al giorno) nei PVS è diminuita dal 28% del 1990 al 19% nel 2002. Nello stesso periodo, la popolazione dei PVS è aumentata del 20% (5 miliardi, di cui circa 1 in povertà estrema).
OSM 2	Istruzione primaria per tutti	Fare in modo che tutti i bambini e le bambine completino il ciclo scolastico primario	Circa 100 milioni di bambini non vanno ancora alla scuola elementare, pur avendo l'età necessaria.
OSM 3	Pari opportunità fra i sessi	Eliminare le disparità di genere nella scuola primaria e secondaria	Le differenze tra l'istruzione di ragazzi e ragazze rimane elevata nei paesi più poveri. Molti paesi hanno mancato il <i>target</i> di medio termine del 2005.
OSM 4	Ridurre la mortalità infantile	Ridurre di 2/3 il tasso di mortalità infantile rispetto al livello del 1990	Circa 11 milioni di bambini al di sotto dei 5 anni continuano a morire nei PVS per cause evitabili, come infezioni respiratorie, morbillo, diarrea.
OSM 5	Migliorare la salute materna	Ridurre di 3/4 il tasso di mortalità materna rispetto al livello del 1990	La mortalità materna è 100 volte superiore a quella dei paesi ricchi (dove è pari a 10 ogni 100.000). Circa 500.000 donne muoiono ogni anno di parto.
OSM 6	Combattere HIV/AIDS e malaria	Arrestare e iniziare a ridurre la diffusione di HIV/AIDS, malaria e altre gravi malattie infettive	Circa 40 milioni di adulti hanno contratto HIV/AIDS. 5 milioni di infezioni si sono verificate nel solo 2005. Continuano a verificarsi 300-500 milioni di casi di malaria ogni anno, che portano a circa 1 milione di morti. Il 95% delle morti per malaria avviene nell'Africa Sub-Sahariana. La tubercolosi uccide circa 2 milioni di persone ogni anno, la maggioranza tra i 15 e i 45 anni.
OSM 7	Assicurare sostenibilità ambientale	Dimezzare il numero di persone che non hanno accesso all'acqua potabile e ai servizi igienici	Nell'Africa Sub-Sahariana circa 300 milioni di persone non hanno accesso ad acqua potabile e 450 milioni ai servizi igienici.
OSM 8	Sviluppare un'alleanza globale per lo sviluppo	Favorire: la cooperazione Nord-Sud; il commercio non –discriminatorio; la riduzione del debito; l'accesso ai farmaci; l'opportunità di lavoro tra i giovani; lo scambio di tecnologie.	Questo obiettivo “complementa” gli altri e si basa sul rispetto della responsabilità reciproca di paesi sviluppati, istituzioni finanziarie internazionali e PVS.

Fonte “2007 Global Monitoring Report”-

L'indicatore di riferimento utilizzato dalla BM per misurare i progressi nella lotta alla povertà, è quello della "povertà estrema", che corrisponde alla proporzione di popolazione che vive con meno di un dollaro al giorno. Secondo i dati del recente "2007 Global Monitoring Report", tale percentuale è scesa dal 29 per cento del 1990 al 18 per cento del 2004.

I dati del 2006 indicano una evoluzione differenziata nel raggiungimento dei diversi obiettivi. L'obiettivo dell'istruzione primaria per tutti entro il 2015 appare raggiungibile, così come sono stati significativi i progressi nella lotta all'HIV/AIDS e nella parità tra i sessi. Inoltre, sia i paesi industrializzati che quelli in via di sviluppo hanno confermato l'impegno ad aumentare gli aiuti (anche tramite cospicue cancellazioni del debito) e a migliorare la composizione dei propri bilanci pubblici a favore di maggiori interventi sociali e nei servizi di base.

Rimane, tuttavia, una notevole disparità nei risultati, sia tra paesi sia all'interno di ciascun paese. Servono maggiori sforzi da parte dei paesi donatori, delle istituzioni finanziarie internazionali e dei paesi poveri, che devono utilizzare gli aiuti in modo più efficace. La Banca Mondiale svolge un ruolo di guida e di monitoraggio delle iniziative intraprese.

Il contributo della Banca al conseguimento dei MDG va oltre l'uso del proprio patrimonio di conoscenze e risorse finanziarie e si manifesta nella capacità di catalizzare attraverso le proprie iniziative l'intervento di altri soggetti.

4.2 Verso strategie-paese condivise

Lo scorso decennio ha marcato un cambiamento profondo nel paradigma delle politiche di lotta alla povertà e sostegno allo sviluppo. Da un modello imperniato sui singoli progetti si è passati a un modello incentrato sui paesi in cui questi ultimi costituiscono l'unità critica su cui modulare la collaborazione fra soggetti donatori e gli interventi programmatici e di investimento della Banca. Si riconosce oggi l'importanza che i PVS guidino le strategie e i programmi d'intervento (*country ownership and leadership*).

Da ciò è scaturita, nel 1999, l'iniziativa che va sotto il nome di *Poverty Reduction Strategy Paper* (PRSP), il cui obiettivo fondamentale è assistere i PVS nel loro impegno a combattere la povertà attraverso strategie elaborate dai governi, calibrate sulle esigenze specifiche del paese e concertate con le parti sociali. Il PRSP rappresenta oggi il documento guida per il coordinamento degli interventi di assistenza da parte dei soggetti donatori nei PVS.

L'enfasi sui fattori di *ownership* e *leadership* prima richiamati ha anche indotto a rivedere l'importante concetto di "condizionalità" sui prestiti di

aggiustamento (concessi dalla Banca per sostenere l'attuazione di riforme strutturali), trasformandone il significato da strumento per dettare condizioni ai governi a strumento per ottenere l'appoggio e il consenso circa le misure e le riforme da intraprendere.

Infine, uno dei presidi più importanti dell'allineamento dei servizi della Banca con le richieste dei paesi "clienti" è il fatto che tutti i programmi del Gruppo non possano essere attivati che sulla base di una esplicita domanda da parte dei paesi clienti. Ciò differenzia la Banca Mondiale, per esempio, dal Fondo Monetario Internazionale la cui azione di sorveglianza non dipende dalla presenza di un'esplicita richiesta dei paesi membri ma da un impegno contratto al momento dell'adesione al FMI. La fondamentale dipendenza degli interventi della Banca dalla domanda dei paesi membri ne garantisce quindi in modo generale la natura essenzialmente consensuale.

4.3 Settori prioritari d'intervento⁴

Il finanziamento delle *infrastrutture* dopo essere stato oggetto d'interventi fortemente critici negli anni '60 e '70 è tornato a rivestire una importanza centrale nella lotta della Banca contro la povertà. A differenza dell'impostazione prevalente nella seconda metà del secolo scorso, che si focalizzava unicamente sulla realizzazione di grandi opere civili, oggi la Banca finanzia interventi infrastrutturali di diversa dimensione e sempre nell'ambito di progetti di sviluppo integrati che includono aspetti sociali, ambientali nonché servizi di assistenza tecnica per il miglioramento degli assetti normativi e regolamentari che garantiscono il funzionamento delle infrastrutture stesse. Ai fini del raggiungimento dei MDG assumono particolare rilevanza le infrastrutture con un impatto diretto sulla povertà, come la costruzione di scuole e ospedali, ma anche le strade, che riducono i tempi per il trasporto, o gli acquedotti e le centrali, per l'approvvigionamento idrico ed energetico. Nonostante i progressi compiuti, gran parte della popolazione nei paesi più poveri rimane ancora senza accesso ad acqua ed energia e circa 2 miliardi di persone non hanno accesso all'acqua potabile.

La Banca ha anche ingenti programmi d'investimento volti a migliorare l'*alimentazione*. Circa un terzo di tutti i bambini nei PVS sono sottopeso e circa il 30 per cento della loro popolazione soffre deficienze nutritive. La malnutrizione è la causa di circa il 55 per cento dei decessi infantili e circa un terzo (31 per cento) dei decessi di bambini nei PVS si concentrano nei paesi definiti "fragili", che emergono da anni di conflitti e di carestia.

Il conseguimento dell'*istruzione* primaria universale entro il 2015 secondo il MDG costituisce un obiettivo di lungo corso nel quale la Banca Mondiale è attiva dal

⁴ Questa sezione si basa ampiamente sul libro "*Farsi un'idea: La Banca Mondiale*" di Alessandro Magnoli Bocchi e Matteo Piazza di prossima pubblicazione per i tipi del Mulino e a cui si rinvia per ulteriori approfondimenti.

1963 e ha già investito 37 miliardi (2 miliardi nel solo 2005). Ciononostante circa 150 milioni di bambini non beneficiano ancora dell'opportunità di andare a scuola ed oltre un miliardo di persone è ancora analfabeta.

Per la tutela della *salute* la Banca ha avviato un insieme di iniziative legate alla prevenzione e al trattamento di particolari malattie quali l'AIDS, la malaria e la tubercolosi. Al tempo stesso la Banca privilegia l'impianto di strutture sanitarie in grado di offrire assistenza a una ampia fascia di popolazione, di affrontare patologie differenziate e di assicurare migliori condizioni igieniche ai malati. Alla fine del 2006 il numero delle persone contagiate dall'HIV era di circa 40 milioni e, purtroppo, ancora in crescita; i nuovi casi di malaria si contano annualmente intorno ai 500 milioni e quelli di tubercolosi intorno ai 9 milioni.

La Banca Mondiale ha inserito l'*ambiente* tra le proprie aree di intervento sin dal 1988, inserendo valutazioni di impatto ambientale in tutti i suoi progetti. Inoltre, la Banca si è anche impegnata a destinare il 20 per cento delle risorse destinate al settore energetico a beneficio delle energie rinnovabili. I progetti ambientali della Banca sono spesso sostenuti dalla *Global Environment Facility* (GEF), un fondo fiduciario amministrato da un consiglio di amministrazione autonomo, che si avvale della Banca come di uno dei possibili originatori di progetti in materia ambientale.

La Banca sta intensificando gli sforzi per migliorare l'efficacia dei suoi aiuti e monitorare la destinazione dei flussi di risorse che essa rende disponibili anche se, soprattutto nei paesi con governi deboli o corrotti, è difficile ottenere progressi marcati. In questo senso si muove la strategia per il buon governo e l'anticorruzione promossa recentemente dalla Banca, e in fase di attuazione. Si tratta di una *policy* di complessa attuazione per la difficoltà d'individuazione dei fenomeni di corruzione e per la necessità di non penalizzare i paesi più poveri dove corruzione e malgoverno possono essere più forti. La Banca ha chiarito che resterà coinvolta anche nei paesi più difficili, offrendo prevalentemente assistenza tecnica e contribuendo così al rafforzamento delle istituzioni locali.

5. La riforma della Banca Mondiale

L'espansione dell'economia mondiale e la conseguente crescita dei paesi cosiddetti "emergenti" ha prodotto, da anni, un intenso dibattito in tema di riforma dell'assetto proprietario della Banca. L'esigenza di riequilibrare le quote di partecipazione al capitale, su cui si basa il potere di voto di ciascun membro, risulta particolarmente importante per la legittimità di una istituzione multilaterale.

Il *Monterrey Consensus*, inoltre, richiama, dal 2002, la comunità internazionale a rafforzare la partecipazione dei PVS e dei paesi in transizione ai processi decisionali delle istituzioni multilaterali. L'esigenza del riequilibrio del potere di voto non riguarda quindi solo i paesi "emergenti", ma anche quelli, come l'Africa sub-sahariana, che, pur di minor peso nell'economia mondiale, sono tra i

maggiori clienti dell'istituzione e richiedono una maggiore "voce" nelle sedi dove vengono decise le politiche che li riguardano. In tal senso, il rafforzamento della "voce" dei PVS presuppone, ma non si esaurisce, nel riequilibrio delle quote di partecipazione al capitale della Banca mondiale, imponendo una vera e propria riforma della sua *governance*.

Nel complesso, i temi su cui il Consiglio di Amministrazione (*Executive Board*) della Banca ha da tempo avviato la discussione sono⁵:

- l'allineamento delle quote di partecipazione al capitale alla rilevanza attuale dei paesi membri nella economia mondiale;
- l'aumento dei voti di base (*basic votes*) - attribuiti a ciascun paese membro indipendentemente dal suo peso nell'economia mondiale - così da rafforzare il peso dei paesi poveri o piccoli;
- il rafforzamento nell'alta dirigenza dell'istituzione di personale proveniente dai PVS;
- iniziative di *capacity building* tese a rafforzare la voce dei PVS in seno al Consiglio di Amministrazione;
- l'introduzione di criteri di trasparenza e meritocrazia della selezione del Presidente dell'istituzione.

Si tratta di questioni complesse su cui non esiste al momento una convergenza di vedute. Per quanto concerne l'Italia, la nostra posizione è favorevole al rafforzamento del ruolo dei PVS nei meccanismi decisionali della Banca, in coerenza con il *Monterrey Consensus* che abbiamo contribuito a formulare, e siamo impegnati a formulare ovunque possibile una posizione congiunta con gli altri paesi dell'UE.

Nel contesto di una generale apertura ai vari aspetti del dibattito in corso, l'Italia richiede che l'allineamento delle quote tenga conto della disponibilità dei paesi a contribuire al finanziamento delle attività della Banca, per esempio nel contesto della ricostituzione dei fondi IDA, dei suoi fondi fiduciari, e, più in generale, nel quadro di un adeguamento dei flussi ODA di tali paesi.

Di recente, il dibattito sulla riforma della Banca si è esteso alla considerazione di aspetti di governo societario dell'istituzione, prendendo spunto dall'evoluzione registrata nel settore finanziario in tema di *corporate governance*. Su tali aspetti, il Consiglio di Amministrazione sta considerando i passi da compiere per adeguare l'assetto dei controlli interni alla *best practice* del settore finanziario. L'assenza di una approfondita revisione dei meccanismi di governo societario della Banca dal momento della sua costituzione nel 1946 fino ad oggi mal si concilia con i

⁵ Cfr. il documento per il Comitato Ministeriale per lo Sviluppo (*Development Committee*) "*Option Paper on Voice and Representation—Final Update Report*" disponibile sul sito internet della Banca Mondiale: ([http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/21289628/DC2007-0009\(E\)-Voice-1.pdf](http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/21289628/DC2007-0009(E)-Voice-1.pdf)).

cambiamenti del contesto finanziario internazionale in cui la Banca opera e ancor di più con i mutamenti dell'attività della Banca stessa⁶.

In particolare, l'evoluzione in tema di *corporate governance* nel corso dei decenni trascorsi ha indicato la importanza di un appropriato sistema di controlli interni che aumentino la trasparenza e consentano di valutare i diversi organi di governo della Banca in base al proprio operato (*accountability*). Le recenti tensioni al vertice della Banca, che hanno portato alle dimissioni del Presidente, hanno rinnovato l'impulso alla verifica dei controlli interni al fine di:

- delineare con maggiore chiarezza compiti e responsabilità del Consiglio di Amministrazione rispetto al *top management* per consentire una verifica ex post dei risultati conseguiti;
- rafforzare il ruolo di supervisione del Consiglio rispetto a quello di esecuzione delle strategie di competenza del Management;
- rafforzare l'*accountability* di tutti gli attori della *governance* della Banca: Consiglio di Amministrazione, Presidente e Management.

6. Il ruolo dell'Italia

6.1 Le responsabilità della gestione

La partecipazione finanziaria italiana alla Banca Mondiale è legata al peso economico del paese nell'economia mondiale anche se è differenziata per le varie istituzioni del Gruppo. L'Italia detiene il 2,85 per cento del capitale dell'IBRD, il 3,4 per cento del capitale dell'IFC e il 2,61 per cento del capitale di MIGA. Inoltre, l'Italia contribuisce per una quota del 3,80 per cento al fondo IDA, cui contribuiscono i soli paesi "donatori". Il potere di voto nelle rispettive agenzie è pari alla quota di contribuzione.

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) è titolare, per conto del Governo, della competenza in materia di Banca Mondiale, in coordinamento con la Banca d'Italia, il cui Governatore ricopre la carica di "Governatore per l'Italia presso Banca Mondiale". Tale titolarità — materialmente esercitata dal Dipartimento del Tesoro — discende dall'articolo 4 della legge 26 febbraio 1987 n. 49, in base al quale il MEF "cura le relazioni con le banche ed i fondi di sviluppo a carattere multilaterale e assicura la partecipazione finanziaria alle risorse di detti organismi". L'attribuzione al MEF del compito di seguire l'attività della Banca e di curarne i problemi di gestione, oltre a discendere dalle singole leggi di adesione è legata alla natura di istituzione finanziaria della Banca Mondiale.

Il MEF conduce le trattative per il finanziamento della Banca, opera i necessari trasferimenti di risorse e segue l'attività del consiglio d'amministrazione della Banca. Il MEF determina le proprie posizioni consultando e coordinandosi con

⁶ Per un recente contributo dell'Ufficio del Direttore Esecutivo Italiano al dibattito sulla gestione della Banca si veda il lavoro "*The Governance of The World Bank: Lessons from the Corporate Sector*" a cura di Domenico Lombardi.

gli uffici del Ministero degli Affari Esteri (MAE) e con altre Amministrazioni sulle materie di comune interesse, come per esempio il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM) per le politiche relative al settore energetico e alla tutela ambientale.

Riquadro 3

L'approvazione delle leggi di ricostituzione in Parlamento.

L'Italia, come gli altri donatori, è chiamata a contribuire al finanziamento dei Fondi Multilaterali di Sviluppo in base al peso relativo della propria economia. In questo momento è in corso il negoziato per la quindicesima ricostituzione dell'IDA (IDA-15), che coprirà il periodo 2008-10 e dovrebbe concludersi entro l'anno. A tale data, tuttavia, il nostro paese si presenta in ritardo non avendo ancora ultimato il pagamento della quattordicesima ricostituzione del Fondo (IDA-14).

A fronte di un impegno pari a 648 milioni d'euro pagabili in tre rate annuali d'uguale importo nel triennio 2005-2007, alla data di questa audizione sono stati versati solo 130 milioni d'euro. La parte restante dovrà essere coperta dalla prossima legge finanziaria al fine di non sovrapporsi con gli impegni di finanziamento dell'IDA-15. L'approvazione delle leggi di finanziamento degli organismi multilaterali di sviluppo nei tempi previsti dagli impegni negoziali assunti aumenterebbe la autorevolezza del nostro paese nella definizione delle strategie degli organismi multilaterali di sviluppo.

Lo *status* di membro della Banca comporta per l'Italia la partecipazione a tutti gli aumenti di capitale o ricostituzioni di risorse che si rendono necessari. L'adesione alla Banca implica, infatti, per l'Italia — così come per tutti i paesi membri — un impegno a sostenere finanziariamente nel tempo la Banca stessa, per permetterle di operare con continuità a favore dei paesi beneficiari. Il livello di partecipazione finanziaria italiana alla Banca assume particolare rilievo nel caso del fondo IDA (Riquadro 3). Nel caso dell'IBRD, gli aumenti di capitale non sono altrettanto frequenti delle ricostituzioni dell'IDA che, essendo dei contributi a fondo perduto (doni), devono essere effettuate con frequenza triennale. La quota di partecipazione all'IDA è generalmente decisa sulla base di alcuni specifici elementi: a) peso economico nell'economia internazionale; b) appartenenza al G7, e quindi al "club" dei maggiori donatori; c) grado di soddisfazione verso i risultati operativi dell'organismo; d) situazione di bilancio interno; e) priorità nazionali di cooperazione. Attualmente è in corso il negoziato per la quindicesima ricostituzione dell'IDA (IDA-15), che dovrebbe concludersi entro l'anno.

In aggiunta ai contributi alla capitalizzazione del Gruppo Banca Mondiale, i rapporti fra il nostro Paese e la Banca si articolano nei contributi finanziari settoriali (*trust funds*), nella partecipazione delle imprese italiane all'appalto dei progetti finanziati dalla Banca e, infine, nella presenza di personale italiano nella Banca.

6.2 I contributi finanziari alla Banca Mondiale

I paesi ricchi conferiscono alla Banca due tipi di risorse finanziarie: da un lato i fondi affidati alla gestione Banca a titolo di dono (detti fondi fiduciari) o per erogare

crediti a tasso agevolato ai paesi più poveri (contributi all'IDA); dall'altro i fondi amministrati dalla Banca Mondiale ma gestiti dai donatori, quali il *Global Fund for Aids, Tuberculosis, and Malaria*, il *Global Environment Fund (GEF)*. Il primo tipo di fondi può essere sia multi-donatore sia mono-donatore, mentre il secondo può essere solo multi-donatore. Nella maggioranza dei casi, il conferimento e la gestione dei fondi sono regolati da specifici accordi tra il donatore e la Banca.

I Ministeri donatori che vantano una tradizione di più lunga collaborazione con la Banca Mondiale attraverso la creazione di fondi fiduciari sono il Ministero degli Affari Esteri (MAE) e il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), con una ripartizione di compiti ormai consolidata e che fa perno in gran parte su due leggi, rispettivamente la n.49 del 1987 e la n.212 del 1992⁷ (Fig. 8). Nel triennio 2004-2006 si è registrato un forte interesse da parte del Ministero dell'Ambiente ad una più estesa collaborazione con la Banca anche in relazione alla possibilità di acquisire tramite la Banca una quota dei *carbon credits* necessari per il rispetto degli impegni rivolti dal trattato di Kyoto. Il Ministero per l'Innovazione e Tecnologia partecipa come importante azionista nella *Development Gateway Foundation*, una fondazione partecipata dalla Banca e da altri paesi, impegnata nello sviluppo dell'*e-government* nei PVS. Al momento della stesura del presente documento, il governo italiano partecipa a 41 fondi fiduciari monodonatore e a 46 multidonatore.

Il contributo finanziario complessivo erogato dal governo italiano alla Banca Mondiale dal 1997 ad oggi è stato di 3 miliardi di dollari, ripartiti in 1,8 miliardi all'IDA, 0,8 miliardi ai fondi fiduciari gestiti dalla Banca e 0,4 miliardi ai fondi amministrati dalla Banca ma gestiti dai donatori. Nel decennio scorso si è osservata un tendenziale diminuzione dei contributi di tutte le amministrazioni coinvolte, del MAE in particolare, e la concentrazione delle erogazioni verso i fondi gestiti dai donatori e per i quali la Banca si limita a svolgere la funzione di depositario (Fig. 9).

Questi andamenti sono in parte riconducibili all'adeguamento della Banca, a partire dal 2002, agli accordi di Parigi sull'armonizzazione dell'aiuto allo sviluppo che prevedono la "slegatura" dei fondi, ossia l'assenza di legami tra la nazionalità del donatore e del fornitore. Il venir meno della possibilità di condizionare gli apporti all'uso di risorse provenienti dal paese donatore non rende di per sé meno importante e strategica la partecipazione dell'Italia alle attività della Banca attraverso i fondi fiduciari. La centralità della Banca nel mondo dell'aiuto allo sviluppo richiede una partecipazione attiva del nostro paese non solo alla definizione delle politiche di sviluppo della Banca ma anche al sostegno finanziario dei costi d'attuazione di tali politiche.

⁷ In estrema sintesi, la prima disciplina l'aiuto pubblico allo sviluppo nei confronti dei paesi più poveri, la seconda, non rifinanziata per il 2005, l'aiuto ai paesi in transizione dell'Europa orientale e dell'Asia centrale.

L'efficacia dell'azione italiana sarebbe ulteriormente rafforzata da una maggiore continuità e minore frammentarietà agli interventi di sostegno nell'ambito del flusso complessivo di aiuti allo sviluppo italiani. (Fig. 10). La definizione di un quadro di priorità e d'interventi pluriennali coordinato tra le diverse Amministrazioni interessate a vario titolo alla Banca Mondiale favorirebbe i rapporti con altri paesi donatori e darebbe al nostro paese un maggiore potere di indirizzo nella definizione delle strategie della Banca.

6.3 Le opportunità per le imprese

I progetti attivi della Banca Mondiale sono circa 1800. Ciascun progetto dà origine ad un numero di contratti che dipende dalla tipologia dell'operazione. In un anno vengono stipulati complessivamente tra i 20 e i 30 mila contratti per un valore tra i 15 e i 20 miliardi di dollari per la realizzazione di progetti finanziati dalla Banca Mondiale.⁸

L'andamento della quota dell'Italia nel periodo dal 1995 al 2007 indica una tendenziale perdita del nostro paese in termini di contratti aggiudicati, che passa da una media di circa 200 contratti l'anno nel periodo 1995-2000 ad una media di meno di 100 negli anni dal 2001 al 2007 (corrispondente ad una diminuzione dal 0,9 allo 0,7 per cento del numero totale dei contratti aggiudicati nei due periodi. Anche il valore medio dei contratti diminuisce passando da circa 380 milioni di dollari l'anno nel periodo 1995-2000 a poco più di 80 milioni di dollari tra il 2001 e il 2007. Rispetto al valore totale dei contratti, la quota dell'Italia diminuisce dal 3,4 per cento all'1,5 per cento nei due periodi. L'andamento dei valori, però non è lineare: nel 2006 e 2007 si è registrata una inversione di tendenza, dovuta alla vincita di un numero limitato di contratti di grande volume.

La figura 11 mostra come la caduta della quota italiana sul valore dei contratti segua l'andamento decrescente della fornitura delle opere civili. La quota sul valore delle consulenze rimane sempre a livelli molto bassi, inferiori all'1%, mentre per la fornitura di beni la quota è solo lievemente più alta.

Anche per i contratti la perdita è concentrata nelle opere civili, dove il valore unitario di ciascun contratto è molto più alto rispetto a quelli aggiudicati per la fornitura di beni e consulenze. Il valore medio di un contratto aggiudicato ad una impresa italiana diminuisce da circa 7,5 milioni di dollari tra il 1996 e il 2000 a 4,3 milioni di dollari nel periodo tra il 2001 e il 2007. I contratti per la fornitura di beni e servizi di consulenza hanno un valore unitario molto inferiore. Per i beni il valore medio di un contratto di fornitura per un'impresa italiana si attesta a circa mezzo milione di dollari. Per le consulenze, invece, le imprese italiane si sono in media aggiudicate contratti di valore unitario mediamente più basso.

⁸ Uno studio su *La partecipazione italiana alle gare finanziate dalla Banca Mondiale*, commissionato dall'ICE e dal Ministero dell'Economia, sarà completato a dicembre 2007.

La perdita dell'Italia è un fenomeno in parte legato alla crescita d'importanza dei paesi emergenti come la Cina e l'India, che hanno accresciuto al propria quota proprio nella fornitura di beni e opere civili. Infatti, il trend in diminuzione ha riguardato anche altri paesi del G7 (Figura 12). Stati Uniti, Gran Bretagna, Francia e Germania che però rimangono competitivi nel mercato delle consulenze. Le imprese tedesche e in parte quelle francesi mantengono la loro quota anche nella fornitura di beni. Le imprese italiane, invece, faticano a vincere contratti in quei settori, mentre subiscono una maggiore concorrenza internazionale nel settore delle opere civili. È importante sottolineare che le quote relative dei Paesi possono variare nel caso si aggiudichino contratti di grosse dimensioni. Nel 2007 l'Italia ha nuovamente superato quella degli altri Paesi G7.

Il valore dei contratti vinti da Cina ed India nel periodo 2001-2007 rappresenta circa il 30 per cento rispetto al totale, un aumento di 5 punti percentuali rispetto al periodo 1996-2000. Gli incrementi si sono verificati sia nella fornitura di beni, da parte di imprese cinesi, che nelle opere civili, soprattutto da parte di imprese indiane. Da notare è come sia Cina che India sono paesi che beneficiano dei prestiti della Banca Mondiale e molti dei contratti sono vinti dalle imprese nel loro rispettivo mercato domestico. Però il numero di Paesi in cui imprese cinesi e indiane si aggiudicano contratti è aumentato notevolmente nel tempo, non solo in Asia, ma anche in Africa.

Due tendenze emergono nel mercato delle commesse pubbliche legate ai finanziamenti della Banca. Da un lato si assiste ad una tendenziale perdita d'importanza dei paesi G7 a vantaggio delle economie emergenti, soprattutto nella fornitura dei beni e delle opere civili. Dall'altra si osserva difficoltà delle imprese italiane a rimanere competitive nel settore delle opere civili e a guadagnare quote di mercato nel settore delle consulenze.

Queste considerazioni sono il punto di partenza per una riflessione volta a chiarire in che misura la decrescente partecipazione delle imprese italiane al "mercato" Banca Mondiale sia dovuta a un calo di competitività e in che misura sia riconducibile al sistema di *procurement* della Banca Mondiale che rende progressivamente più difficile l'accesso di imprese "estere" ai mercati dei paesi committenti. È importante capire se siamo di fronte ad un processo di *upgrading* delle imprese dei paesi in via di sviluppo/emergenti, oppure ad una gestione dei processi di *procurement* tale da livellare le differenze qualitative di beni, servizi e consulenze sulla competizione di prezzo.

6.4 Le opportunità per il personale italiano

La Banca, per garantire un alto livello qualitativo dell'assistenza ai paesi più poveri, punta ad attrarre i migliori professionisti in ogni campo. Nel reclutamento del personale specializzato, la Banca richiede requisiti elevati sia d'esperienza lavorativa

(almeno 5 anni nel settore della professionalità richiesta), sia di studi (non inferiori a un titolo di *Master* o equivalente). Inoltre, nel reclutamento la Banca ha il dovere di considerare, in maniera bilanciata, candidature provenienti da tutti i paesi membri, preservando una giusta rappresentanza per ogni nazionalità.

Nell'ambito del personale assunto internazionalmente i cittadini italiani hanno visto la propria quota aumentare gradualmente nel tempo, dall'1,9 per cento dell'anno fiscale 1999 al 2,4 per cento attuale. Negli ultimi anni, le assunzioni di personale italiano sono cresciute piuttosto rapidamente, avanzando a un tasso del 3,9 per cento dall'anno fiscale 2004 a oggi, il miglior risultato, tra i paesi G7, dopo la Germania. Nello stesso periodo, le assunzioni di asiatici sono aumentate dell'1,8 per cento, di latino-americani del 2,3 per cento, di africani del 3,6 per cento e dei paesi beneficiari europei del 2,3 per cento.

Alla fine d'aprile del 2007 i funzionari italiani assunti internazionalmente erano 107 su un totale di 4.421 persone, pari al 2,4 per cento. Altri 108 italiani lavorano per la Banca come consulenti di breve o lungo periodo. La nostra presenza ai livelli d'ingresso corrisponde al peso medio del nostro paese nel capitale della Banca, mentre questo non si realizza sempre ai gradi superiori. Sono italiani solo 3 Direttori su 228 (1,3 per cento del totale). Dei 3.464 dipendenti assunti localmente, solo 25 sono italiani (0,7 per cento del totale).

Dopo un'assenza durata quasi sessanta anni dai livelli di *top management* del Gruppo, due italiani sono oggi ai vertici dell'istituzione: Vincenzo La Via nella posizione di *Chief Financial Officer* del Gruppo Banca Mondiale e Daniela Gressani, nella posizione di Vice Presidente della Regione Africa settentrionale e Medio Oriente dell'IBRD.

I fondi fiduciari per l'assunzione di personale e di consulenti messi a disposizione dalle amministrazioni pubbliche italiane – secondo una prassi seguita da tutti i paesi membri - hanno contribuito a favorire l'immissione di cittadini italiani nell'organico della Banca.

7. Conclusioni

Il governo della globalizzazione continuerà ad aver bisogno della Banca Mondiale e della capacità finora mostrata da tale istituzione di affrontare le sfide della crescente integrazione internazionale offrendo forme d'assistenza finanziaria e tecnica adeguate alle necessità dei paesi più poveri. La capacità di rispondere alla domanda dei propri clienti è stata storicamente un punto di forza della Banca. Le diverse istituzioni del Gruppo Banca Mondiale, infatti, sono vincolate dai propri statuti a intervenire solo su richiesta dei propri clienti e il loro successo dipende – in modo non dissimile da quello di una banca commerciale - dalla capacità di interpretare e anticipare le esigenze della clientela.

Il contributo della Banca al governo dello sviluppo non si limita alla sfera finanziaria, ma si estende a quell'analitica e conoscitiva. Tra i contributi più recenti in quest'ultimo ambito rientrano i risultati del lavoro pionieristico di misurazione dell'efficienza delle istituzioni (amministrative giudiziarie, regolamentari) e l'individuazione del ruolo che istituzioni ben funzionanti e con chiari obblighi di rendicontazione hanno nel promuovere la crescita a tutti i diversi livelli di sviluppo.

L'Italia ha l'opportunità, congiuntamente con gli altri paesi dell'Unione Europea, di costituire un fattore determinante nell'indirizzo futuro di questa istituzione. Dalla capacità di contribuire con costanza all'inquadramento di personale italiano nelle istituzioni del Gruppo e di soddisfare con tempestività le obbligazioni finanziarie sottoscritte in ambito multilaterale dipenderà il ruolo dell'Italia nel governo del Gruppo Banca Mondiale.

Breve bibliografia sulla Banca Mondiale

La Banca produce annualmente una serie di rapporti sulle economie dei paesi in via di sviluppo:

- per gli aspetti finanziari, si veda il *Global Development Finance Report*: http://publications.worldbank.org/ecommerce/catalog/product-detail?product_id=6357582&
- per gli aspetti di economia reale e congiunturale dei paesi in via di sviluppo si veda il *Global Economic Prospects*: <http://go.worldbank.org/0G6XW1UPP0>
- per lo stato di avanzamento dei paesi poveri verso gli Obiettivi del Millennio si veda il *Global Monitoring Report*: http://publications.worldbank.org/ecommerce/catalog/product?item_id=6365770
- per i temi che concorrono a definire la strategia della Banca si veda il *World Development Report*: http://publications.worldbank.org/ecommerce/catalog/product?item_id=5221401

Approfondimenti critici sulle politiche seguite dalla Banca mondiale, sono infine disponibili sul sito dell'organo di controllo interno della Banca l'*Internal Evaluation Group*: <http://www.worldbank.org/ieg/>

Per approfondimenti storici sulla Banca Mondiale, si rimanda a:

Kapur, Devesh, John Lewis, and Richard Webb (1997), *The World Bank: Its First Half Century* (Washington, DC: Brookings Institution),

Alacevich, Michele (2007), *Le origini della Banca Mondiale. Una deriva conservatrice* (Milano: Bruno Mondadori)

Magnoli Bocchi, Alessandro e Matteo Piazza, (2007) *La Banca Mondiale: Farsi un'idea* (Bologna, Il Mulino)

Le politiche della Banca mondiale sono state recentemente analizzate, dal punto di vista dei paesi in via di sviluppo, in:

Center for Global Development (2006), *Rescuing the World Bank* (Washington, DC, CGD)

Buira, Ariel (2005), *The IMF and the World Bank at Sixty* (New York: Anthem Press).

Appendice: Struttura e modalità d'intervento del Gruppo Banca Mondiale

Organi statutari. Il massimo organo decisionale delle cinque istituzioni del Gruppo è il *Consiglio dei Governatori*, nel quale è rappresentato ciascun paese membro. Esso si riunisce in una volta l'anno, durante gli *Annual Meeting*. L'attività di ordinaria amministrazione è svolta da un *Consiglio d'Amministrazione*, presieduto dal Presidente, che comprende 24 Direttori rappresentanti la totalità dei membri della Banca raggruppati in “*constituencies*”. L'Italia rappresenta, in seno al Consiglio, anche l'Albania, la Grecia, Malta, il Portogallo, la Repubblica di San Marino e Timor Leste.

Struttura organizzativa. Le istituzioni del gruppo hanno una *struttura a matrice*, con le Vicepresidenze suddivise per regioni, ed aree funzionali ed operanti sotto la *leadership* del Presidente. L'organizzazione del personale della Banca è suddivisa in quattro aree tematiche: (i) sviluppo umano; (ii) sviluppo ambientale e sociale sostenibile; (iii) finanza, settore privato e infrastrutture, e (iv) riduzione della povertà e gestione economica. In questo modo è stato creato un legame trasversale, che si sovrappone all'organizzazione per aree geografiche e consente una migliore integrazione dell'attività su questi temi nodali dello sviluppo.

Strumenti di intervento. Il Gruppo Banca Mondiale assiste i paesi in base al loro grado di povertà, concentrando i propri sforzi nei paesi dove la qualità delle politiche dei governi favorisce l'efficacia degli aiuti e dove i suoi interventi possono avere maggiore impatto. Il raggiungimento dei MDG dipende dalla solidità e coerenza delle strategie di sviluppo dei paesi e dal grado d'impegno con cui i governi perseguono le loro strategie. Il partenariato Banca-paese si modula in un documento strategico (*Country Assistance Strategy, CAS*) che definisce il livello e la composizione dell'assistenza che la Banca fornirà al paese nell'arco di un triennio, scanditi sulla base dei bisogni del paese e della performance del portafoglio prestiti nel paese stesso.

I paesi a basso reddito (fino a \$1.025 pro-capite) possono accedere all'*International Development Association (IDA)*, lo sportello della Banca che eroga crediti a tasso agevolato⁹. I paesi a reddito medio (tra \$1.025 e \$6.055 pro-capite) possono prendere a prestito dall'*International Bank for Reconstruction and Development (IBRD)* a condizioni finanziarie che riflettono il costo della raccolta del denaro da parte dell'IBRD sui mercati finanziari internazionali¹⁰.

L'IBRD prevede operazioni di prestito per la realizzazione di progetti (*investment lending*) e prestiti di aggiustamento (*adjustment lending*) per il finanziamento e il sostegno di riforme istituzionali e strutturali per specifici settori o per l'economia nel suo complesso. La Banca assiste inoltre i PVS nel reperire risorse aggiuntive

⁹ Le risorse dell'IDA provengono essenzialmente da contributi dei paesi ricchi e di alcuni PVS a medio reddito. Queste risorse sono periodicamente ricostituite (in genere ogni tre anni) attraverso negoziati con i paesi donatori. Recentemente si è chiusa la negoziazione per la quattordicesima ricostituzione dell'IDA (IDA 14). Per maggiori dettagli sull'IDA, si veda la “*Relazione sull'attività delle Banche e dei Fondi multilaterali di sviluppo, la partecipazione finanziaria e il ruolo dell'Italia per l'anno 2003*”, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento del Tesoro, già agli atti del Parlamento.

¹⁰ L'IBRD raccoglie fondi con emissione di obbligazioni a tassi molto competitivi. Ciò è reso possibile dal fatto che *i*) i paesi ricchi sono i maggiori azionisti dell'IBRD e *ii*) l'IBRD gode dello status di “creditore privilegiato” (*preferred creditor*), che le attribuisce la priorità, tra altri eventuali creditori, nel rimborso del prestito da parte dei paesi beneficiari. L'IBRD non ha scopo di lucro e i tassi praticati sui prestiti coprono il costo della raccolta e le spese di amministrazione. Il costo relativamente più basso della raccolta permette all'IBRD di effettuare prestiti ai PVS che gli stessi paesi non sarebbero in grado di ottenere direttamente sui mercati.

attraverso operazioni di co-finanziamento da parte di altri governi o istituzioni finanziarie e attraverso la gestione di fondi concessile in amministrazione fiduciaria da governi o enti.

Tra i prodotti del Gruppo, importanza relevantissima ha assunto la fornitura di servizi di analisi e consulenza, formazione, *capacity building* e assistenza tecnica. In particolare, i lavori di analisi economica e settoriale costituiscono il fondamento analitico dell'intera attività di assistenza allo sviluppo della Banca.

La Banca interviene anche nelle grandi emergenze nazionali—come ad esempio nel caso di paesi colpiti da *disastri naturali*—che richiedono interventi rapidi ed efficaci, in coordinamento con altre agenzie e soggetti donatori. Sempre più la Banca raccomanda ai PVS maggiormente esposti a questi tipi di rischio di dotarsi di misure di prevenzione o capaci di contenere i danni e i costi derivanti dal verificarsi di eventi critici. A tal riguardo, la Banca ha adeguato la propria strategia e il proprio strumentario analitico tecnico per potere meglio assistere i paesi in oggetto.

La Banca partecipa a più di 230 *accordi di partenariato regionali o globali*, per interventi nel campo della salute, istruzione, ambiente, commercio internazionale, diffusione della conoscenza, architettura finanziaria internazionale. Tali accordi prevedono, come controparti della Banca un'ampia tipologia di soggetti, tra i quali altre istituzioni internazionali, paesi donatori, il settore privato, organizzazioni della società civile e associazioni professionali e accademiche.

Tavole e grafici

Fig. 1

Flussi netti di capitale verso i paesi in via di sviluppo, 1970-2006

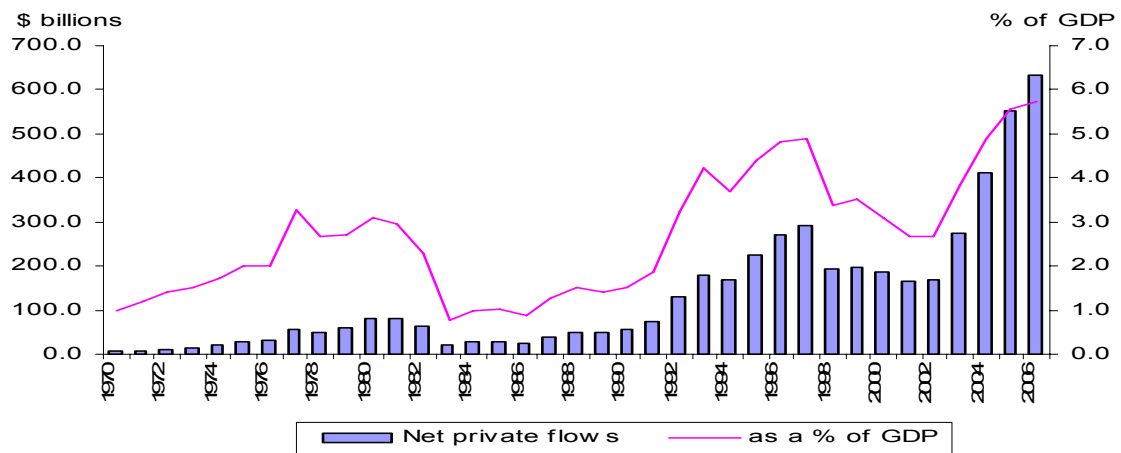


Fig. 2

Investimenti diretti e finanziamenti bancari netti, 1970-2006

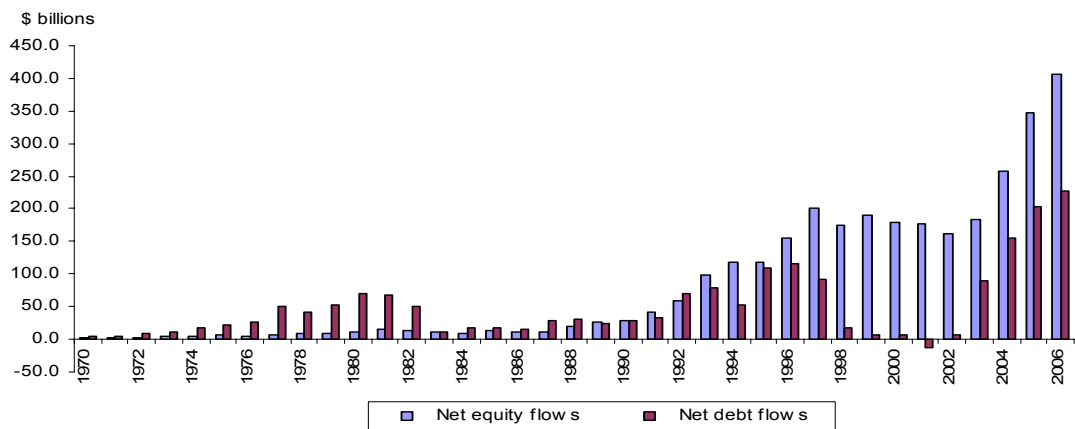


Fig. 3

Prestiti multilaterali netti nei paesi in via di sviluppo, 1970-2006

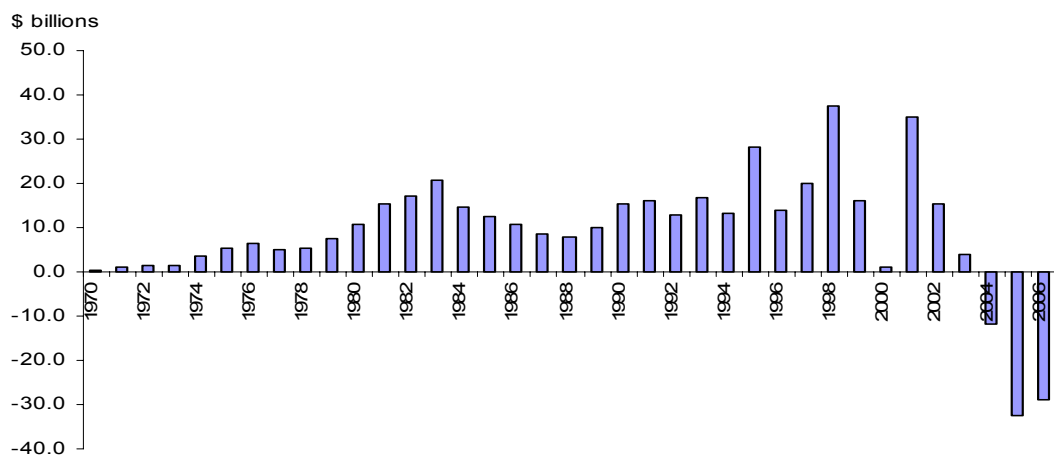


Fig. 4

Prestiti lordi e netti dell'IBRD ai paesi emergenti, 1970-2006

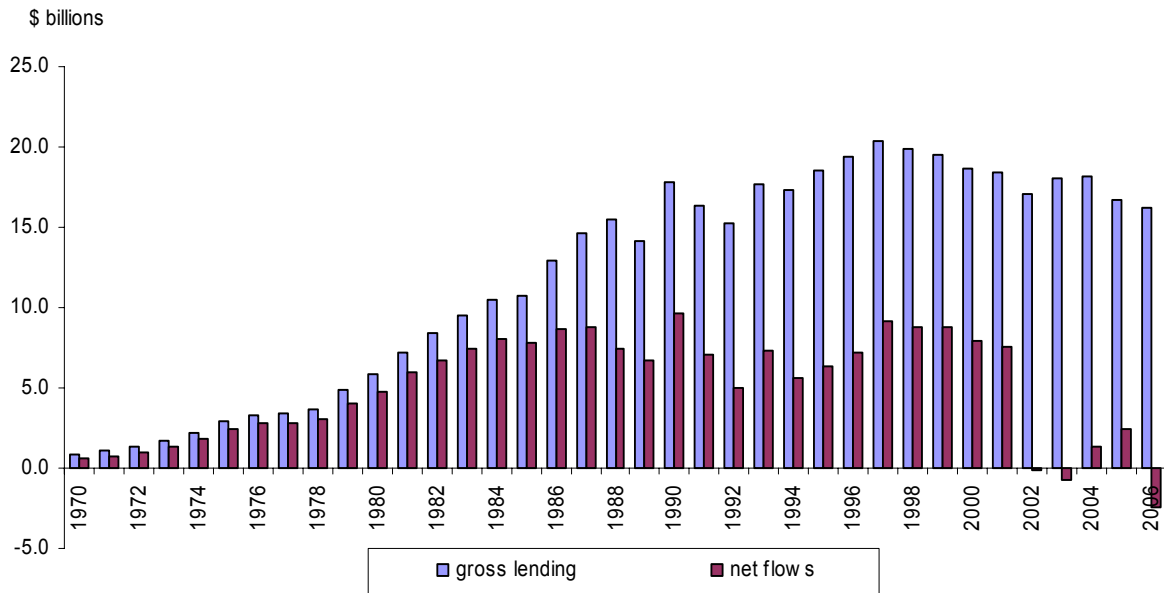


Fig. 5

Prestiti lordi: rapporto tra i flussi dell'IBRD e del settore privato, 1970-2006

Gross World Bank lending / gross private bank lending (%)

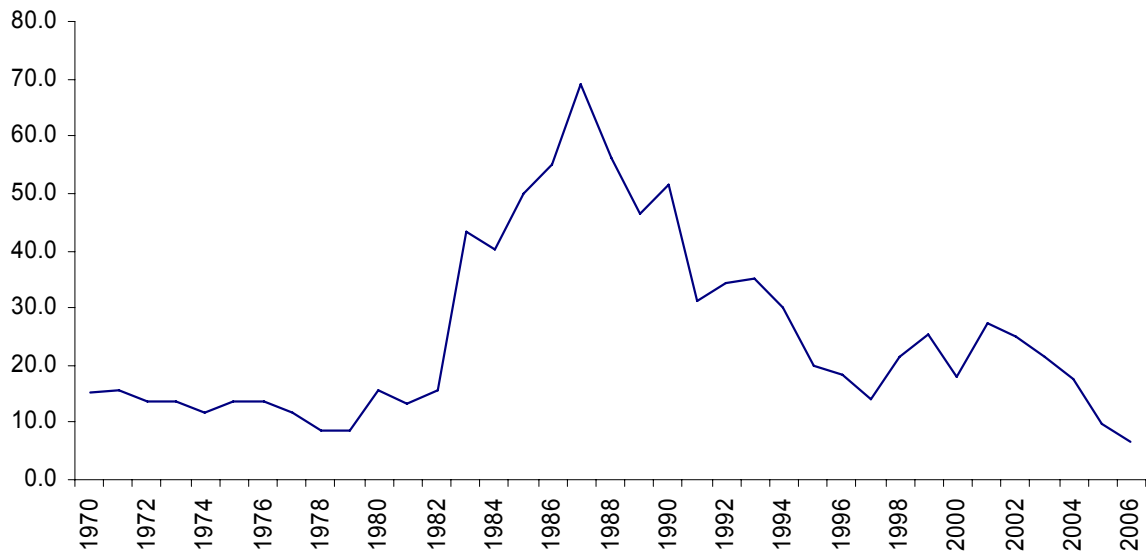


Fig. 6

Flussi netti ODA ai paesi in via di sviluppo, 1970-2006

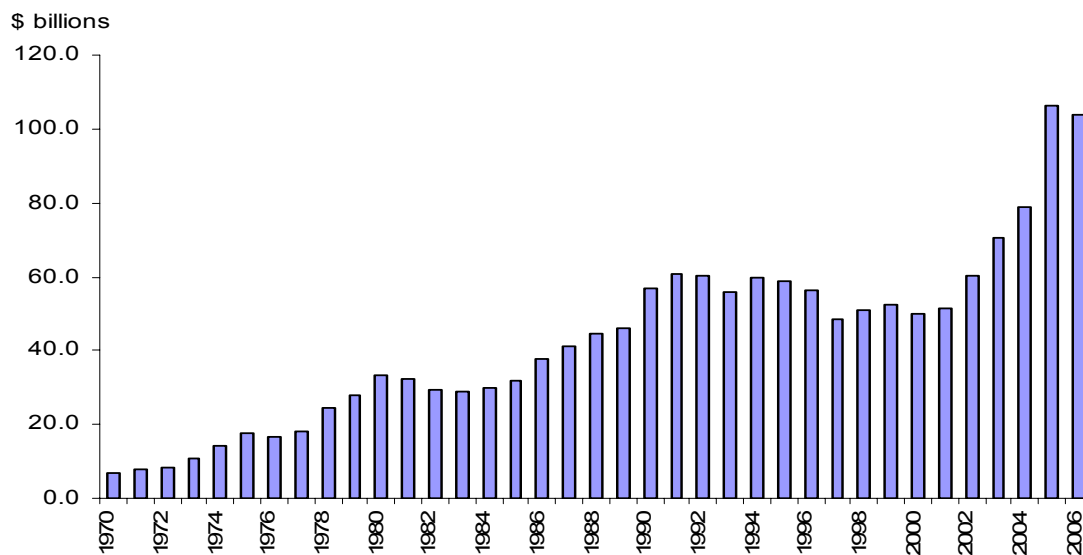


Fig. 7

Prestiti netti dell'IBRD in percentuale dei flussi netti di ODA, 1970-2006

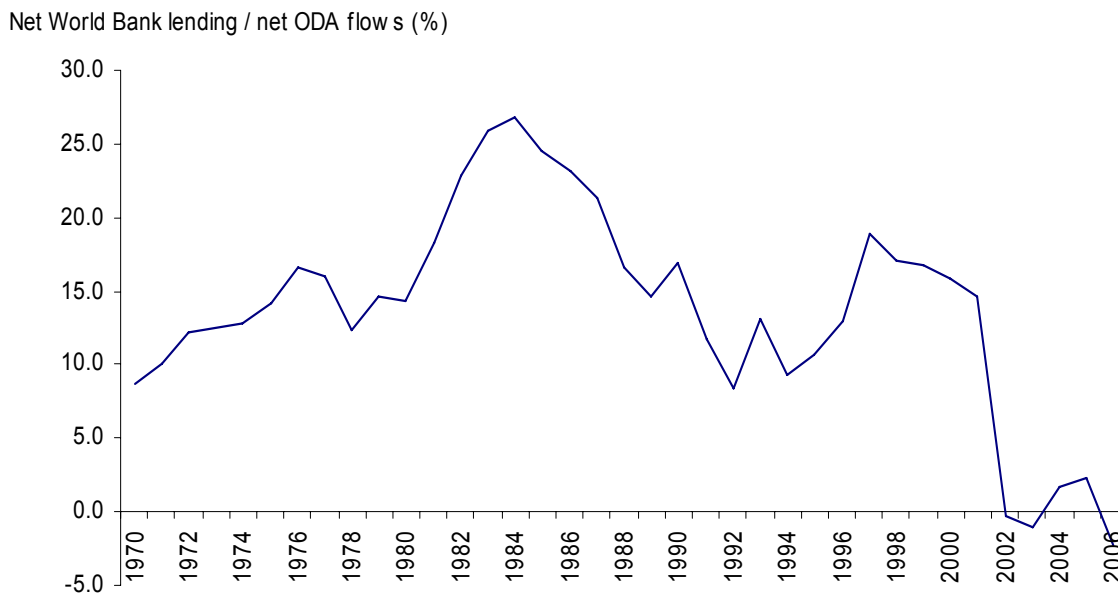
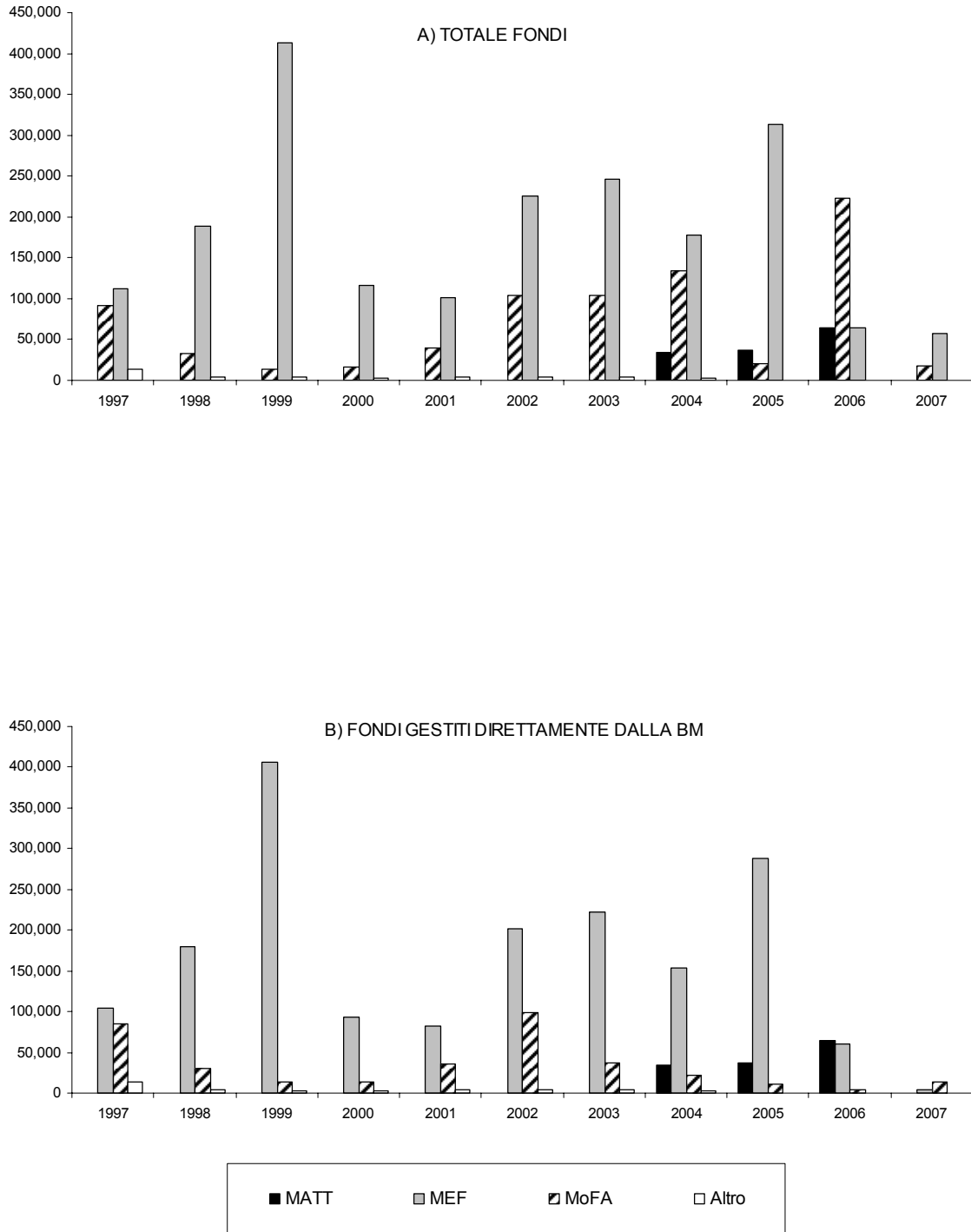


Fig. 8

Contributi italiani alla Banca Mondiale per ministero donatore
(in 000 di USD)

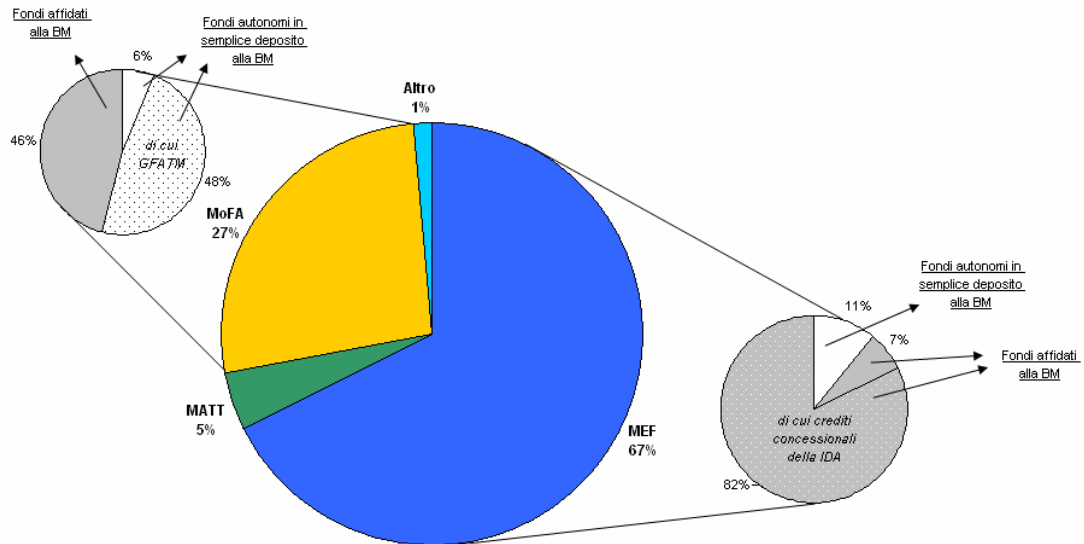


Fonte: World Bank

Fig. 9

Contributi del governo italiano alla Banca Mondiale per ministero donatore 1997-2007

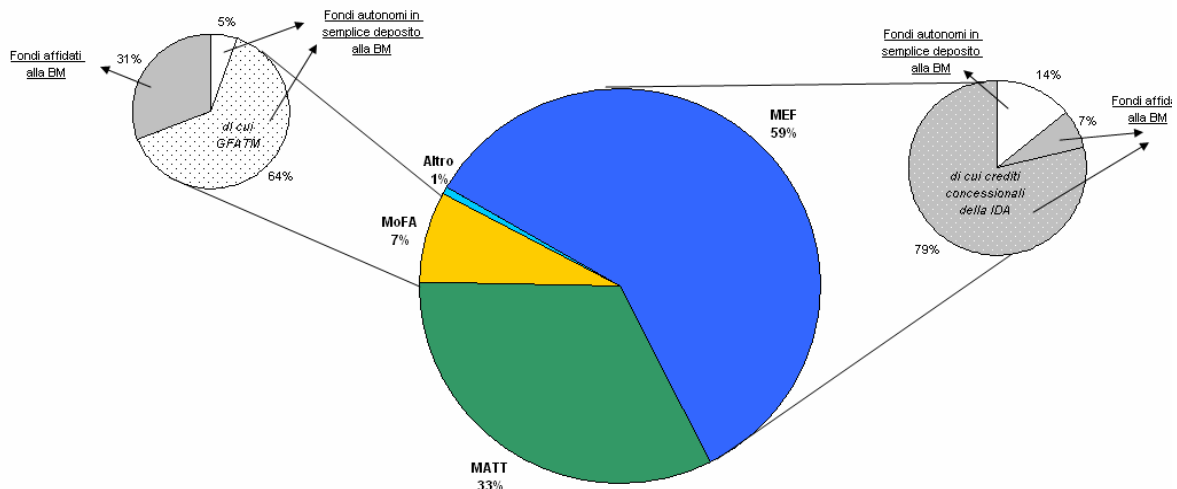
(composizione in percentuale per ministero e per tipo di fondo)



Source: World Bank

Contributi del governo italiano alla Banca Mondiale per ministero donatore 2002-2007

(composizione in percentuale per ministero e per tipo di fondo)



Source: World Bank

Fig. 10

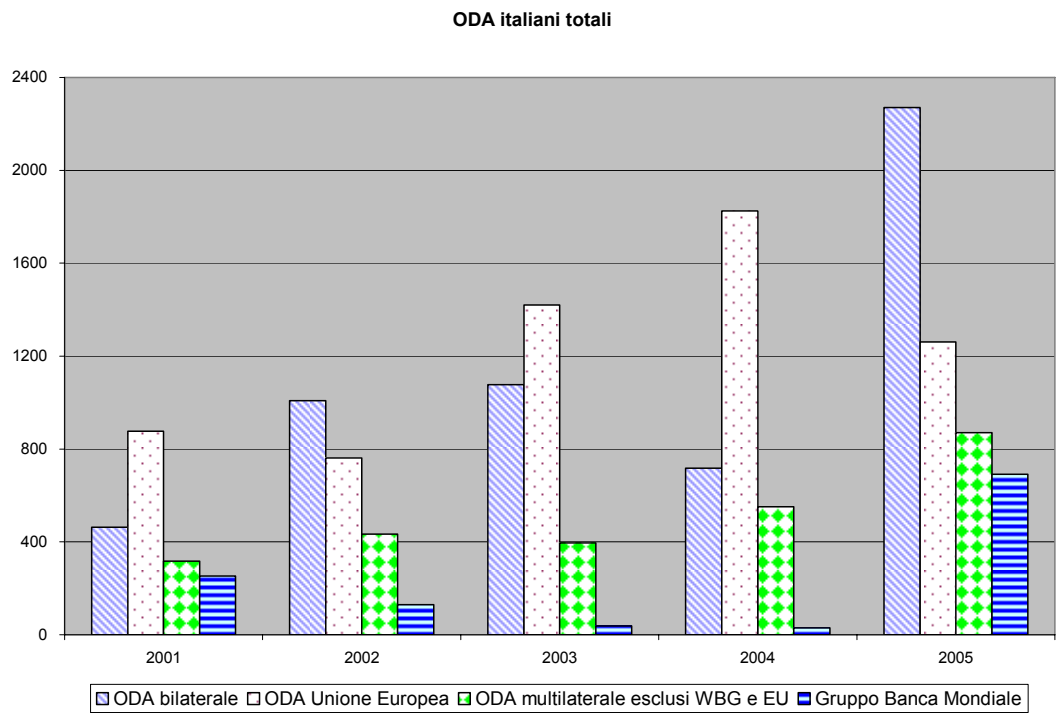
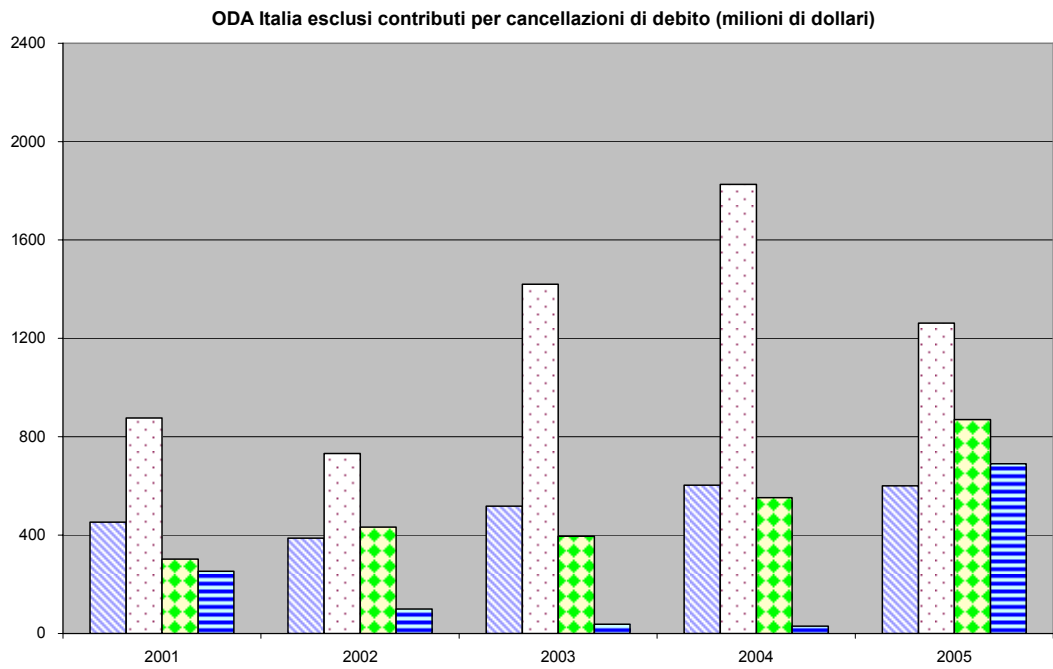


Fig. 11

Italia: contratti aggiudicati in progetti finanziati dalla Banca Mondiale*

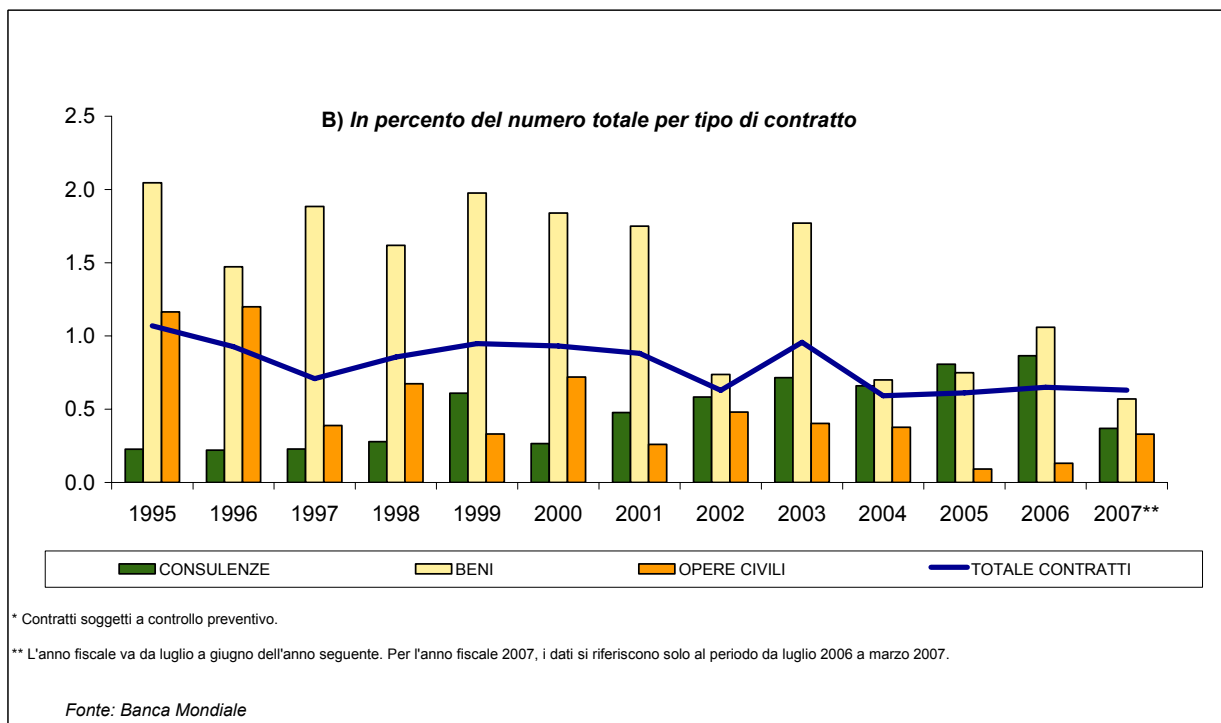
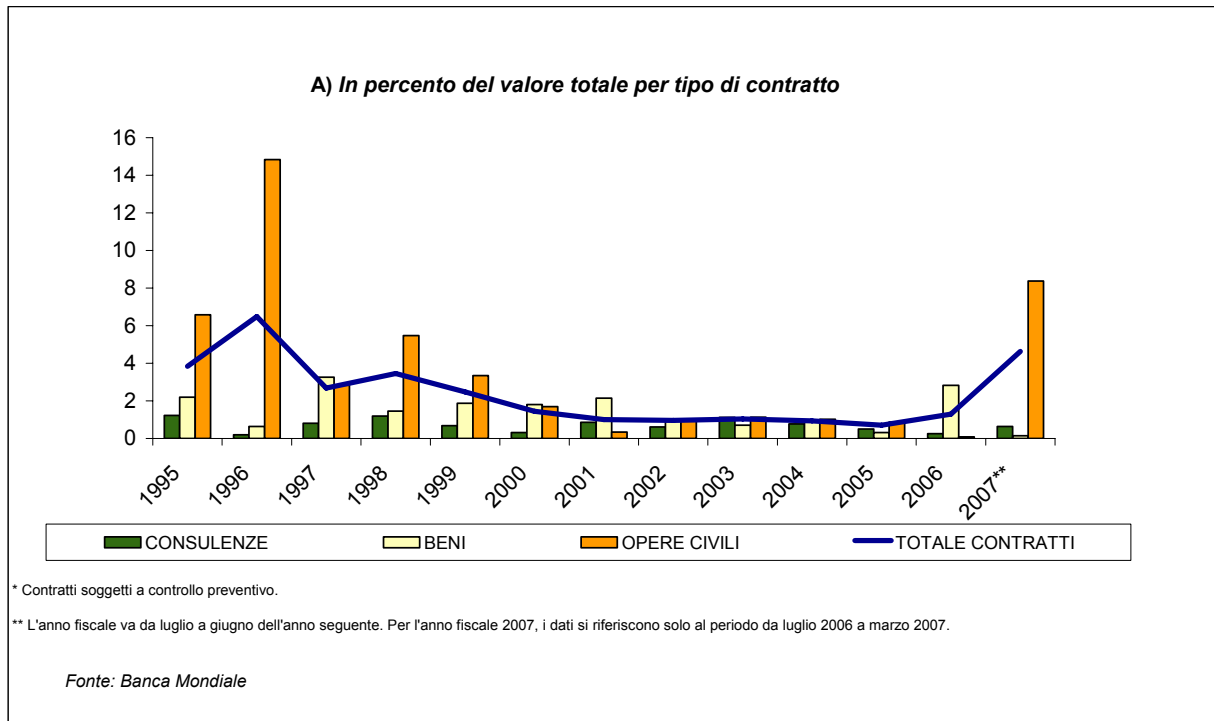
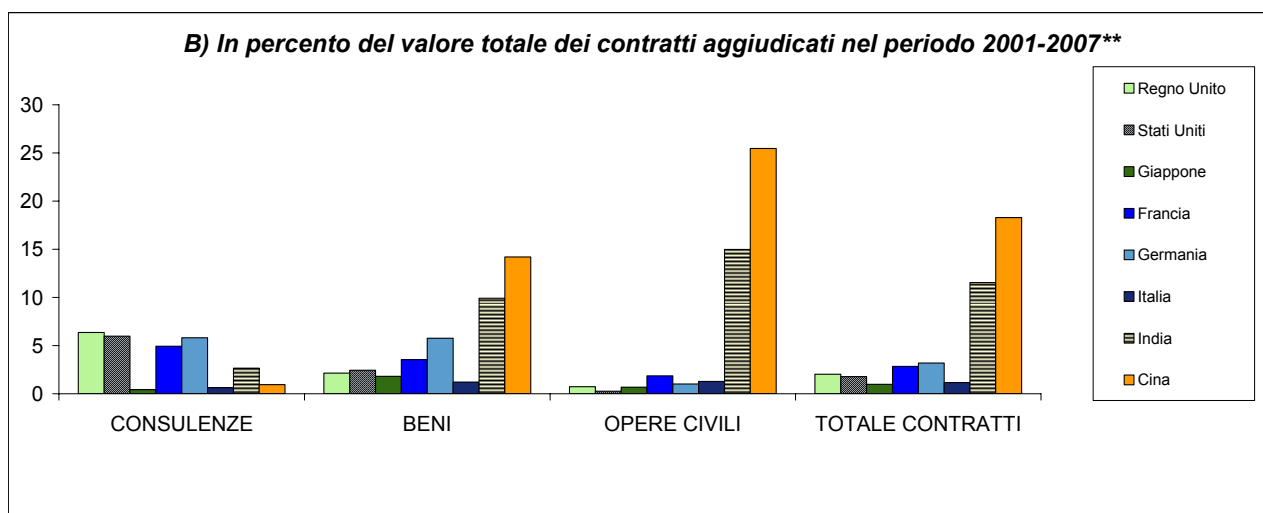
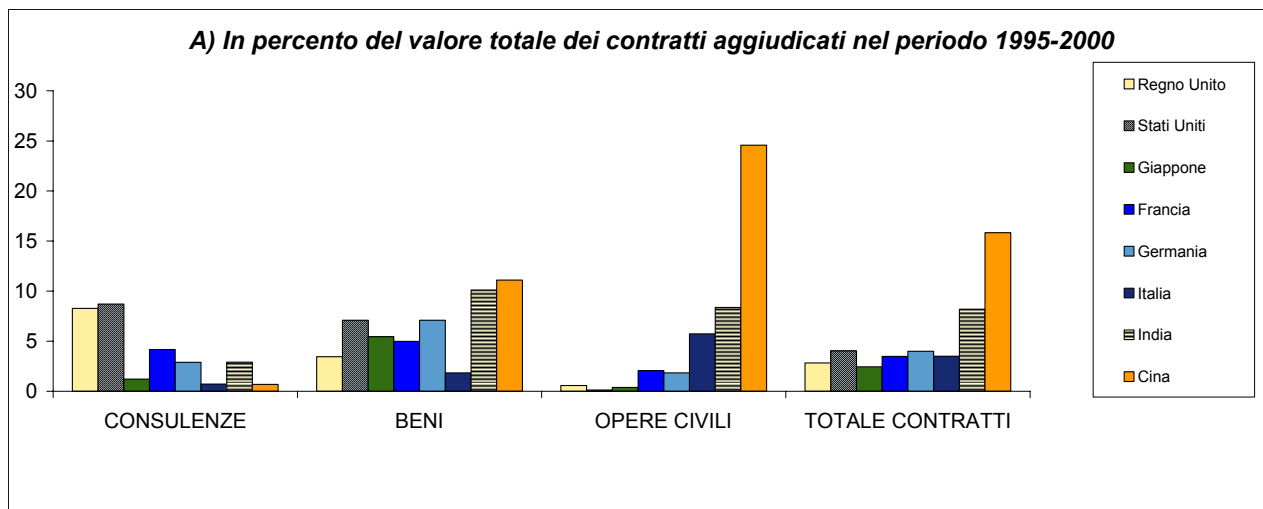


Fig. 12

Contratti aggiudicati in progetti finanziati dalla Banca Mondiale*



* Contratti soggetti a controllo preventivo.

** L'anno fiscale va da luglio a giugno dell'anno seguente. Per l'anno fiscale 2007, i dati si riferiscono solo al periodo da luglio 2006 a marzo 2007.

Fonte: Banca Mondiale