

**LA BANCA INTERNAZIONALE PER LA
RICOSTRUZIONE E LO SVILUPPO
E
IL FONDO MONETARIO INTERNAZIONALE
NOTE INTRODUTTIVE**

Monica De Martino

INDICE

INTRODUZIONE

- I CENNI INTRODUTTIVI SULLA GENESI DELL'ORDINE ECONOMICO INTERNAZIONALE IDEATO A BRETTON WOODS.

CAPITOLO I

LA BANCA INTERNAZIONALE PER LA RICOSTRUZIONE E LO SVILUPPO

- 1.1 IL GRUPPO BANCA MONDIALE
- 1.2 LA STRUTTURA ORGANIZZATIVA DELLA BANCA INTERNAZIONALE PER LA RICOSTRUZIONE E LO SVILUPPO
- 1.3 L'ATTIVITÀ DELLA BANCA
- 1.4 LE NUOVE INIZIATIVE DELLA BANCA: LA PROTEZIONE AMBIENTALE.
- 1.5 IL CAPITALE DELLA BANCA INTERNAZIONALE PER LA RICOSTRUZIONE E LO SVILUPPO
- 1.6 L'INSPECTION PANEL DEL 1993
- 1.7 VERSO LA RIFORMA DEL GRUPPO BANCA MONDIALE: LO *STRATEGIC COMPACT* E LE PROSPETTIVE FUTURE
- 1.8 BANCA MONDIALE E I BALCANI

CAPITOLO II

IL FONDO MONETARIO INTERNAZIONALE

- 2.1 L'ACCORDO ISTITUTIVO DEL FMI E GLI EMENDAMENTI SUCCESSIVI.
- 2.2 LA STRUTTURA DEL FONDO MONETARIO INTERNAZIONALE
- 2.3 LE RISORSE DEL F.M.I: IL CAPITALE VERSATO, I PRESTITI E LE ALTRE FORME DI FINANZIAMENTO.
- 2.4 L'ASSISTENZA FINANZIARIA FORNITA DAL FONDO: LE DISPONIBILITÀ "ORDINARIE" E "SPECIALI".
- 2.5 IL POTERE DI CONTROLLO DEL FONDO SUGLI STATI PREVISTO DAGLI ACCORDI DI BRETTON WOODS E LA SUA EVOLUZIONE

INTRODUZIONE

I. CENNI INTRODUTTIVI SULLA GENESI DELL'ORDINE ECONOMICO INTERNAZIONALE IDEATO A BRETTON WOODS

La contrazione e il caos nel commercio internazionale del secondo dopoguerra e la ricerca di formule tese a favorire una nuova fase espansiva degli scambi, furono alla base del vasto dibattito che si svolse a Bretton Woods (New Hampshire, Stati Uniti) nel 1944.

In realtà, la nascita dell'ordine economico internazionale risale al 1942, anno in cui un gruppo di esperti inglesi e americani cominciò a studiare la questione del nuovo assetto economico mondiale da realizzare dopo la guerra.¹

Dopo alcuni mesi di intensi negoziati venne elaborato il nuovo sistema monetario internazionale che rifletteva più il progetto della delegazione americana, guidata da Harry D. White del dipartimento del Tesoro degli Stati Uniti, piuttosto che quello proposto da John Maynard Keynes, che guidava la delegazione britannica.² Il 1° luglio 1944 erano presenti a Bretton Woods 44 Stati e alcune settimane più tardi i partecipanti firmarono gli “accordi di Bretton Woods”, inaugurando così il regime del Fondo Monetario Internazionale e della Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo.

L'ordine economico internazionale ideato a Bretton Woods si fondava sull'idea che un'adeguata combinazione di Istituzioni finanziarie internazionali potesse contribuire a rendere immune il sistema finanziario mondiale dalla minaccia di crisi cicliche o strutturali.³ Tutti i partecipanti condivisero l'opportunità di istituire organismi incaricati di far funzionare il sistema monetario internazionale su una base concordata di regole, e di fornire assistenza finanziaria ai Paesi con difficoltà nella bilancia dei pagamenti.

Tra queste regole vi era quella fondamentale della stabilità dei cambi, prevista dall'art. 1 dell'Accordo istitutivo del Fondo monetario internazionale, che si concretizzava in

¹ Carreau, *Droit International Economique*, Parigi, 1998, p.559.

² Nonostante i numerosi punti in comune, tra cui il principio di cooperazione internazionale, i due progetti presentavano sostanziali divergenze: Il Piano White poneva l'accento sulla necessità di garantire la stabilità dei tassi di cambio, individuando un meccanismo automatico di aggiustamento in caso di squilibrio nella bilancia dei pagamenti, sacrificando la stabilità delle variabili macroeconomiche interne; il piano Keynes, invece, accordava la priorità al raggiungimento di obiettivi di politica interna (crescita, piena occupazione), obiettivi che non dovevano essere, in alcun modo, secondo Keynes, sacrificati dal nuovo sistema internazionale.

³ Fazio, *Prefazione*, p. 1 in Scandizzo-Paganetto, *La Banca mondiale e l'Italia: dalla ricostruzione allo sviluppo*; Roma, 1999, in corso di pubblicazione.

obblighi specifici vincolanti gli Stati membri:⁴ gli Stati Uniti si impegnavano a mantenere fisso il prezzo dell'oro, al livello di 35 dollari l'oncia, e a cambiare su richiesta dollari in oro (o viceversa) a quel prezzo senza alcuna restrizione o limitazione. Gli altri Paesi, da parte loro, si impegnavano a fissare il prezzo della propria moneta in termini di dollari (e quindi di oro) e ad intervenire sui mercati dei cambi al fine di impedire ai tassi di cambio di variare di oltre un punto percentuale al di sopra o al di sotto della parità. In particolare un paese avrebbe potuto attingere alle proprie riserve di dollari per acquistare la propria moneta in modo da impedire che essa si deprezzasse di oltre un punto percentuale rispetto alla parità centrale, oppure avrebbe dovuto acquistare dollari con la propria valuta (incrementando così le proprie riserve internazionali) in modo da impedire che essa si apprezzasse di oltre un punto percentuale al di sopra della parità.

Ogni Stato aderente al Fondo Monetario Internazionale assumeva così una serie di obblighi relativi al mantenimento della stabilità monetaria, oltre a quello di sottoscrivere una quota di partecipazione al Fondo, costituita in parte da oro ed in parte da moneta nazionale. A tali obblighi corrispondeva la possibilità di ottenere, a determinate condizioni e secondo precisi meccanismi, il sostegno finanziario necessario a fronteggiare eventuali squilibri temporanei della bilancia dei pagamenti, al fine di evitare il ricorso a modifiche dei tassi di cambio ed a misure restrittive unilaterali.

Gli Stati erano dunque tenuti a finanziare i propri deficit temporanei della bilancia dei pagamenti attingendo alle proprie riserve internazionali oppure ricevendo prestiti dal Fondo monetario internazionale. Solo nei casi di squilibrio fondamentale della bilancia dei pagamenti era consentito ad uno Stato, previa autorizzazione del Fondo, di modificare la parità della propria moneta⁵. Il sistema di Bretton Woods era quindi, almeno nella sua concezione originaria, un regime a parità aggiustabili che tendeva a conciliare una generale stabilità dei tassi di cambio con alcuni elementi di flessibilità; il nuovo sistema doveva

⁴ Preme rilevare che in questo sistema il cambio non era fisso (come invece accadeva nel Gold Standard) ma era mantenuto fisso (Gold Exchange Standard). Si tratta, infatti del c.d. "cambio fisso sporco", o "dirty fixing". Mentre nel Gold Standard il cambio era fisso perché era legato al contenuto aureo delle monete e la loro convertibilità in oro faceva sì che la quantità di moneta in circolazione dipendesse esclusivamente dalla quantità di oro custodita nei forzieri delle Banche centrali, nel Gold Exchange Standard i cambi erano "controllati", cioè mantenuti fissi, pur prevedendo un certo margine di flessibilità, e le autorità monetarie avevano il potere di evitare che uno squilibrio della bilancia dei pagamenti si traducesse in variazioni della quantità di moneta all'interno del Paese.

⁴ Cfr. *infra* Cap. 2, par. 4.

⁵ In realtà il concetto di squilibrio fondamentale rimane ambiguo; con questa espressione si indicava genericamente una sistematica diversità tra domanda e offerta di valuta estera individuando dunque un persistente deficit o surplus di bilancia dei pagamenti. Piercarlo Padoan, *I problemi monetari e finanziari internazionali*, in *Il sistema Italia e la sfida internazionale*, IAI, 1987, p.22.

essere, dunque, un compromesso realistico tra il rigido Gold Standard del XIX secolo e gli incerti tassi di cambio fluttuanti degli anni '30.

Gli accordi di Bretton Woods hanno costituito il primo modello di sistemazione su scala mondiale delle relazioni tra Stati su un problema specifico (e non di poco conto): quello dei rapporti monetari. Le aspettative ottimistiche degli artefici del nuovo ordine monetario internazionale trovarono una conferma nel corso degli anni '50 sia nella stabilità sia nello sviluppo del commercio internazionale. Indubbiamente un sistema di cambi definiti non poteva che favorire la stabilità dei pagamenti internazionali e questa circostanza, combinata con altri fattori favorevoli, ebbe un'influenza benefica sugli scambi commerciali.

CAPITOLO I

LA BANCA INTERNAZIONALE PER LA RICOSTRUZIONE E LO SVILUPPO

1.1 IL GRUPPO BANCA MONDIALE

Il gruppo Banca Mondiale (Gbm) ha sede a Washington D.C., negli Stati Uniti, ed è composto da cinque distinte istituzioni :

- la Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo (in inglese: International Bank for Reconstruction and Development, sigla- **Ibrd**)
- l'Associazione Internazionale di Sviluppo (International Development Association, sigla- **Ida**)
- la Società Finanziaria Internazionale (International financial corporation, sigla **Ifc**),
- il Centro Internazionale per la Risoluzione delle Controversie in materia di Investimenti diretti esteri (International Centre for Settlement of Investment Disputes, sigla-**Icsid**).
- l'Agenzia Multilaterale per la Garanzia e gli Investimenti (Multilateral Investment Guarantee Agency, sigla-**Miga**)⁶.

Nucleo centrale ed originario del Gruppo Banca Mondiale è la **Ibrd**⁷, indicata generalmente insieme all'**Ida** come **Banca Mondiale**, la cui funzione fondamentale è quella della concessione di prestiti ordinari, accordati ai Paesi in via di sviluppo (Pvs) con reddito intermedio (maggiore di 900 dollari pro-capite con riferimento al 1995) o da questi garantiti a condizioni di mercato, in genere con un periodo di grazia di 5 anni (l'inizio della restituzione di tali prestiti è previsto dopo 5 anni dalla concessione), un periodo di rimborso pari a 15-20 anni ed un tasso di interesse variabile applicato semestralmente. I prestiti Ibrd vengono finanziati attraverso emissioni obbligazionarie sui mercati internazionali ad opera direttamente della Banca Mondiale.

Nel 1956 è stata costituita l'**Ifc**, con il mandato di promuovere lo sviluppo nel settore privato nei Pvs. A tal fine essa concede prestiti direttamente alle imprese private (di tutto il mondo) per iniziative nei Pvs, partecipa come investitore diretto nel capitale di rischio, ed opera come catalizzatore di risorse finanziarie. Quanto ai criteri per attivare l'investimento

⁶ L'Italia è membro della Ibrd, della Ifc, dell'Ida, della Miga e dell'Icsid, avendo ratificato le relative convenzioni istitutive.

⁷ La Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo, ha sede a Washington, essendo previsto nell'accordo istitutivo che la sede venga fissata nel territorio dello Stato membro che possiede il maggior numero di azioni.

occorre innanzitutto che esso sia effettuato in un Paese in via di sviluppo, e che via sia una congrua percentuale di capitale privato. Tuttavia l'Ifc può investire in imprese controllate in tutto o in parte dallo Stato, purché la loro gestione sia impostata in base a criteri privatistici.

Le risorse della Ifc sono di tre tipi: i) fondi di dotazione forniti dagli Stati membri alla Banca per un ammontare che deve essere integralmente versato; ii) fondi presi a prestito dalle risorse della Banca; iii) vendita di titoli, reinvestendo i fondi derivanti dalle operazioni per finanziare altri investitori (banche, società finanziarie); le partecipazioni assunte sono espresse in moneta locale, mentre i prestiti sono effettuati in dollari ed hanno una durata da 7 a 12 anni.

Nel 1961 è stata creata l'**Ida**, un'organizzazione che, pur essendo formalmente autonoma, condivide con la Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo gli organi principali e il suo personale, funzionando in pratica come un suo "sportello". L'Ida è stata istituita per l'erogazione di finanziamenti agevolati ai paesi più poveri, che hanno un reddito pro-capite al di sotto dei 900 dollari (valori 1995) e non hanno credibilità finanziaria per accedere ai mercati finanziari dei capitali.

I crediti sono accordati a condizioni particolarmente vantaggiose, non sono dovuti interessi, si prevede un periodo di grazia di 10 anni ed una durata del prestito di 35-45 anni. I prestiti vengono finanziati attraverso un fondo a cui contribuiscono i paesi più ricchi mediante donazioni che vengono decise tramite un negoziato tra i Paesi e la Banca.⁸ Per questa ragione l'Associazione deve periodicamente, in genere ogni tre anni, ricostruire le proprie risorse.

Nel 1966 è stata istituita l'**Icsid** come istanza permanente di carattere conciliativo ed arbitrale per il regolamento delle controversie tra investitori privati e Stati beneficiari degli investimenti. Tale Centro, istituito con l'obbiettivo di creare un clima più favorevole al flusso degli investimenti indirizzati ai Paesi in via di sviluppo, ha visto aumentare significativamente il numero delle controversie sottoposte alla sua attenzione negli ultimi anni. Non è un organo giurisdizionale o arbitrale; esso è un Centro presso il quale vengono costituite le singole commissioni di conciliazione e i singoli tribunali arbitrali, per i quali il

⁸ Il volume dei prestiti ordinarî e dei prestiti agevolati concessi dalla Ibrd e dall'Ida annualmente ammonta ad oltre 20 miliardi di dollari, per un valore complessivo di progetti di investimento e programmi economici pari a 50-60 miliardi di dollari (comprendendo i cofinanziamenti di altri organismi internazionali a paesi donatori ed i contributi dei Paesi beneficiari).

Centro funge da Cancelleria permanente. La procedura conciliativa, disciplinata dal Cap. III della Convenzione e dalle Conciliation Rules, non si discosta sostanzialmente dalla normale conciliazione internazionale: la commissione di conciliazione, costituita secondo quanto disposto dagli artt. 29 e 30 della Convenzione, ha il compito di accertare i fatti che hanno originato la controversia e di sollecitare il raggiungimento di un accordo tra le parti, suggerendo i termini per la risoluzione che essa giudica più opportuni (art 34, par. 1). La procedura arbitrale è disciplinata, invece, dal Capitolo IV della Convenzione e delle Arbitration Rules. La richiesta di arbitrato viene presentata, per iscritto⁹, da una delle due parti al Segretario generale, che registra tale richiesta. Effettuata la registrazione, si procede alla costituzione di un collegio arbitrale (art. 37-40): se le parti entro i termini previsti dall'art.38 non scelgono liberamente i membri del tribunale, anche al di fuori dell'elenco degli arbitri, il diritto di nomina passa al Presidente il quale, invece, è tenuto ad operare la propria scelta esclusivamente all'interno dell'elenco.

La questione dell'individuazione delle norme applicabili ai rapporti tra Stati e privati stranieri, è stata ripetutamente affrontata sia in dottrina che in giurisprudenza e variamente risolta: si è parlato di applicabilità del diritto nazionale dello Stato parte della controversia; di internazionalizzazione del contratto, che risulterebbe sottoposto al solo diritto internazionale; di contratto autosufficiente e di *lex mercatoria*. Secondo quanto disposto all'art.42 dalla Convenzione di Washington (istitutiva del Centro), è data preferenza alla volontà delle parti nella scelta delle *rules of law* applicabili dal tribunale arbitrale. Tale scelta è generalmente inserita nei contratti d'investimento, ma può anche essere concordata successivamente; può peraltro essere implicita, risultando da manifestazioni concordanti delle parti per l'applicazione di determinate *rules of law*.¹⁰ In mancanza di accordo tra le parti, il tribunale applicherà il diritto nazionale dello Stato ospite e le regole del diritto internazionale che risultino applicabili.

È di rilievo la questione del riconoscimento ed esecuzione delle sentenze pronunciate dall'ICSID. La Convenzione di Washington prevede, a tal proposito, un'interessante novità rispetto a quanto disposto dalla Convenzione di New York del 1959 sul riconoscimento e

⁹ Affinché la competenza del Centro possa essere attivata, è necessario il preventivo consenso delle parti, espresso in forma scritta. Tale consenso, è generalmente inserito, sotto forma di clausola compromissoria, nel contratto di investimento, ma può anche essere previsto in normative nazionali o in trattati sulla protezione degli investimenti.

¹⁰ Frequente è l'inserimento nel contratto della c.d. "clausola di stabilizzazione", in base alla quale le parti fanno riferimento a un diritto statale, in genere quello dello Stato ospite, fissandolo nel tempo: in questo modo, l'investitore si pone al riparo da eventuali modificazioni della legislazione interna che possano ledere i suoi interessi.

l'esecuzione delle sentenze arbitrali straniere. Mentre la Convenzione di New York stabilisce che gli organi giurisdizionali nazionali, in sede di exequatur, operino un controllo di conformità con le leggi e l'ordine pubblico interno, l'art.54 della Convenzione di Washington prevede, invece, che tutti gli Stati firmatari della Convenzione riconoscano alle sentenze il valore di cosa giudicata, impegnandosi ad assicurare l'esecuzione delle obbligazioni pecuniarie imposte dalle sentenze come se queste fossero giudizi definitivi dei tribunali statali. È dunque escluso qualsiasi controllo da parte degli organi giurisdizionali nazionali in sede di exequatur.¹¹

Un'ultima questione riguarda l'art. 55 della Convenzione di Washington in base al quale lo Stato responsabile dell'esecuzione della sentenza ICSID resta comunque libero di applicare la propria legislazione in materia di atti esecutivi nei confronti dei beni appartenenti allo Stato stesso o a Stati stranieri. Sembrerebbe dunque che la convenzione non risolva il problema dell'esecuzione forzata accordata dagli Stati membri a beni o società statali nazionali o stranieri¹² Preme rilevare, comunque, che se da un lato è vero che la Convenzione esplicitamente prevede l'immunità degli Stati dalla giurisdizione, in realtà esistono vari meccanismi per garantire che le sentenze arbitrali siano effettivamente recepite dagli Stati: basti pensare allo stretto collegamento che c'è tra Miga, Banca e le sue filiali per valutare che l'inadempimento da parte dello Stato di una di tali sentenze non potrebbe non mettere in forse il proseguimento dell'assistenza della Banca nei confronti dello Stato inadempiente.¹³

Nell'ottobre del 1985 il Consiglio dei governatori della Banca Mondiale approvò l'accordo istitutivo della **Miga**. Tale Agenzia è stata istituita con l'obiettivo di fornire protezione agli operatori economici attraverso l'emissione di garanzie a copertura dei progetti di investimento esteri nei Paesi meno sviluppati. A tal fine l'Accordo si propone di attenuare, creando un meccanismo di garanzia supplementare a quelli già esistenti¹⁴, le preoccupazioni degli investitori per i rischi di carattere non commerciale cui essi vanno

¹¹ E' unicamente previsto che ogni Stato membro designi l'autorità competente ad *assicurare* il riconoscimento e l'esecuzione; per l'Italia, conformemente all'art 67 legge 31 maggio 1992 n° 218 sulla riforma del sistema di diritto internazionario privato, tale organo è la Corte d'Appello del luogo di esecuzione.

¹² Mignolli, *Il Centro Internazionale per la Risoluzione delle Controversie in materia di Investimenti*, p. 439, in Giardina-Tosato, *Diritto del Commercio Internazionale*, 1996, Milano

¹³ Sacerdoti, *La Convenzione di Washington del 1965 per la soluzione delle controversie tra Stati in materia di investimenti*, RDIPP, 1969, p. 614-660.

¹⁴ La Ibrd, oltre a concedere prestiti, promuove gli investimenti esteri privati attraverso la fornitura di garanzie. Cfr Cap 1, par 2.

incontro.¹⁵ I rischi che possono essere coperti sono, secondo quanto disposto dall'art 11 dell'accordo istitutivo, i seguenti: 1) rischio derivante da restrizioni al trasferimento, fuori dallo Stato ospite, della sua moneta in moneta liberamente trasferibile, 2) rischio derivante da espropriazioni o misure simili con l'eccezione di "misure non discriminatorie di applicazione generale che i governi assumono normalmente al fine di disciplinare l'attività economica nel loro territorio", 3) rischio derivante da denuncia o da violazione del contratto da parte dello Stato ospite, qualora il titolare della garanzia non abbia mezzo di ricorso giudiziario o arbitrale, 4) rischio derivante da attività militari o da guerre civili nello Stato ospite.

Beneficiari della garanzia possono essere gli investitori (cittadini o persone giuridiche) di uno Stato membro diverso dallo Stato ospite; si ammettono tuttavia alla garanzia anche cittadini e persone giuridiche dello Stato ospite solo nel caso in cui questi ultimi effettuino investimenti con capitali provenienti dall'estero: *la ratio* sta nel fatto che la Banca in tal modo cerca di favorire il rientro di capitali nazionali trasferiti all'estero. Per quanto riguarda il Paese di accoglimento dell'investimento, la Convenzione Istitutiva della Miga stabilisce che la garanzia venga rilasciata esclusivamente a copertura di progetti di investimento da realizzarsi nei Paesi in via di sviluppo, tra quelli individuati nella Categoria II.¹⁶ È in ogni caso richiesto che il Paese di accoglimento dia il proprio consenso all'operazione prima ancora che il contratto di assicurazione tra l'Agenzia e l'investitore venga concluso. La copertura assicurativa della Miga si realizza con la conclusione di un contratto di garanzia tra l'Agenzia e l'investitore, nel quale vengono fissate le varie condizioni relative alla estensione della copertura, al tipo di danno previsto, alla durata della garanzia, all'ammontare dell'indennizzo e alle modalità di pagamento, nonché il procedimento di risoluzioni di eventuali controversie.

La copertura assicurativa prevista dalla Miga nei singoli contratti varia dal 70 al 90 % del danno subito dall'investitore; una volta corrisposto l'indennizzo, l'agenzia si surroga nei diritti e nei crediti spettanti all'investito. In tal modo, attraverso il meccanismo della

¹⁵ In collaborazione con i governi, inoltre, la MIGA svolge un'importante attività promozionale organizzando conferenze, seminari, tavole rotonde allo scopo di favorire il dialogo tra i manager locali e stranieri e presentare le opportunità economiche che i Paesi terzi possono offrire.

¹⁶ Gli Stati membri della Miga sono a tutt'oggi 152, divisi principalmente in due categorie: quella dei Paesi industrializzati (Categoria I) e quella dei Paesi in via di sviluppo (Categoria II). L'elenco completo di tali Stati membri e di quelli che stanno provvedendo a completare le procedure per l'ammissione è disponibile sul sito internet: www.miga.org/screens/about/members/members.html

surroga, un'eventuale controversia che dovesse sorgere tra l'investitore e lo Stato ospitante per il verificarsi di una delle ipotesi coperte da garanzia, verrebbe contrapposti gli interessi di uno Stato e quelli di un'organizzazione multilaterale di garanzia; la controversia verrebbe così privata del carattere politico che avrebbe assunto un conflitto tra Stato ospitante e lo Stato nazionale dell'investitore.

1.2 LA STRUTTURA ORGANIZZATIVA DELLA BANCA INTERNAZIONALE PER LA RICOSTRUZIONE E LO SVILUPPO

Gli organi principali della Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo configurano la struttura ternaria tipica delle organizzazioni internazionali.

Il Consiglio dei Governatori è l'organo assembleare in cui sono rappresentati tutti i Paesi membri. Di solito, ne fanno parte per conto di ciascun governo e per una durata di cinque anni, il Ministro del tesoro, il Governatore della Banca centrale o una figura di pari rango, ciascuno dei quali è affiancato da un sostituto. Il Consiglio si riunisce di norma una volta l'anno e le sue deliberazioni vengono adottate a maggioranza con il sistema del voto ponderato: il numero dei voti spettanti a ciascun Stato membro è direttamente connesso all'entità della quota di partecipazione alla Banca.¹⁷ Raramente, tuttavia, si giunge alla votazione, essendo prevista dall'accordo istitutivo della Banca la possibilità di rilevare il "consensus". Fatta eccezione per alcune funzioni di esclusiva competenza del Consiglio, come l'ammissione dei nuovi membri o l'aumento del capitale, tutti i poteri di gestione dell'ente sono di norma delegati all'organo esecutivo della Banca.

I Direttori Esecutivi costituiscono il vero e proprio "Consiglio di Amministrazione" della Banca. Sono, infatti, i Direttori esecutivi che hanno la responsabilità della condotta della Banca, promuovendone le iniziative e accettando le richieste di finanziamento ad essa presentate. Secondo quanto disposto dallo Statuto del Fondo, il Consiglio di Amministrazione è composto da membri di diritto e da membri eletti: cinque sono designati di diritto dagli Stati che dispongono delle quote di partecipazione più elevate, altri sette sono eletti dai governatori che rappresentano i membri restanti, secondo un'apposita procedura descritta alla "Schedule b" dello Statuto¹⁸. I membri di questo organo rimangono in carica per due anni. Vige anche qui l'identico meccanismo di attribuzione dei voti previsto per il Consiglio dei Governatori, ma è ancora più accentuata la preferenza per il "consensus". A differenza dell'organo assembleare, il Consiglio d'amministrazione funziona stabilmente presso la sede della Banca, riunendosi ogni volta che la necessità lo richieda.

¹⁷ In particolare, spettano a ciascun membro 250 voti, più un voto supplementare per ogni azione della Banca da esso posseduta.

Il Presidente della Banca viene eletto dai Direttori Esecutivi seguendo una prassi ormai consolidata nel tempo che vuole che il Presidente sia uno Statunitense. Egli presiede le riunioni del Comitato Esecutivo, ma non prende parte alle votazioni (salvo in caso di parità); può anche partecipare alle riunioni del Consiglio dei Governatori, anche qui senza diritto di voto. Il Presidente è posto a capo del personale ed ha, di fatto, il controllo di tutti i finanziamenti concessi dalla Banca, per cui il suo ruolo nell'attività dell'Ente è divenuto nel tempo sempre più importante.

¹⁸ Nonostante il trattato istitutivo disponga in maniera diversa, a tutt'oggi il numero attuale degli amministratori è di 24: cinque designati e 19 eletti. La liste degli Executive Directors e dei loro sostituti è disponibile all'Appendix 2 del World Bank Annual Report 1999 www.worldbank.org

1.3 L'ATTIVITÀ DELLA BANCA.

La Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo venne istituita nel 1944 allo scopo, da un lato, di favorire il risanamento delle economie distrutte o sconvolte dalla guerra, e dall'altro di promuovere lo sviluppo dei Paesi arretrati, riducendo la povertà. In realtà è stata questa seconda finalità quella che ha contraddistinto il funzionamento della Banca fin dall'inizio della sua attività; gli interventi della Banca svolti in modo specifico alla ricostruzione delle economie dei paesi usciti dal secondo conflitto mondiale furono, infatti, piuttosto limitati, prevalendo in questo campo modalità di intervento facenti direttamente capo agli Stati Uniti.¹⁹

Per quanto riguarda l'attività di promozione dello sviluppo dei paesi arretrati, mentre inizialmente l'attività della Banca si è rivolta soprattutto a finanziare specifici progetti di sviluppo (**investment lending**), a partire dagli anni '70 la Banca, valutata l'esistenza di ostacoli alla crescita diversi dalla *semplice* mancanza di capitali e di obiettivi di sviluppo non sempre coincidenti con l'aumento del Pil, ha iniziato a finanziare in misura sempre più rilevante programmi di carattere più generale finalizzati a riforme strutturali delle economie dei Paesi membri (**structural adjustment lending**).²⁰ L'attenzione della Banca si è andata così concentrando su questioni sociali (quali l'occupazione, la sanità, la protezione ambientale) favorendo la concessione di prestiti destinati all'attuazione di politiche micro e macroeconomiche ritenute adeguate, per potervi poi meglio innestare i singoli progetti con più validi risultati.

Secondo quanto previsto nell'Accordo istitutivo la Banca persegue i suoi scopi innanzitutto attraverso la concessione di prestiti a lungo termine per la realizzazione di obiettivi produttivi (il periodo di rimborso solitamente è pari a 15-20 anni)²¹. Ogni progetto viene attentamente valutato da uno staff di tecnici del settore (ingegneri, analisti finanziari,

¹⁹ Mikesell, *The emergence of the World Bank as a development institution*, Toronto, 1972, p.73.

²⁰ Enciclopedia Giuridica Treccani, voce *Banca Internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo*, vol. IV, p.1.

²¹ Nell'erogazione dei propri finanziamenti la Banca gode di piena discrezionalità. A tal proposito, preme rilevare però che dalla lettura degli Articles of Agreements che regolano le operazioni della Banca, è fatto divieto di concedere prestiti "condizionati": la Banca cioè, non può imporre alcuna condizione che richieda che i proventi del prestito accordato, vengano utilizzati per finalità particolari che non siano basate esclusivamente su considerazioni economiche. La Banca per esempio non può imporre ad uno Stato membro che abbia ottenuto un prestito di spendere il relativo importo in un Paese piuttosto che in un altro; essa non deve, dunque, essere influenzata dalla posizione politica del Paese richiedente, né deve interferire sulle questioni politiche dello stesso Stato. Giardina-Tosato, *Diritto del Commercio Internazionale*, Milano, 1996, p.306.

economisti) e prima di arrivare all'effettiva approvazione del progetto da parte dei Direttori esecutivi, e alla concreta erogazione del finanziamento da parte della Banca, l'operazione viene esaminata attentamente. A questo fine si esegue un dettagliato studio di fattibilità nel quale vengono esaminati non solo gli elementi tecnici delle singole operazioni, ma anche i suoi possibili effetti nel contesto economico del Paese ospite²². La Banca può investire finanziando un progetto solo nel caso in cui il mercato privato non sia in grado di finanziare l'operazione a condizioni accettabili; la Banca dunque, si pone come fornitore "residuale" di prestiti, intervenendo dove i normali canali finanziari non arrivano.

La Banca, oltre a concedere prestiti da essa direttamente erogati (loan agreements), promuove gli investimenti esteri privati, attraverso la fornitura di garanzie (guarantees agreements) di tali investimenti, con un'eventuale propria presenza in posizione complementare rispetto agli stessi. Le garanzie fornite dalla Banca, previste specificatamente per far fronte a rischi che difficilmente i privati gestiscono, costituiscono un utile incentivo alla mobilitazione di capitali privati, fungendo così da catalizzatore agli investimenti esteri.

Per quanto riguarda la natura giuridica degli accordi stipulati dalla Banca, sia nel caso degli accordi per la concessione di prestiti, sia nel caso degli accordi che vedono la Banca nel suo ruolo di garante, si assiste ad un vivace dibattito dottrinale. Ci si domanda, a tal proposito, se si debba far capo ad un ordinamento statale, cioè all'ordinamento interno dello Stato beneficiario, ovvero al diritto internazionale.

Sembra essersi affermata in dottrina (condividendo peraltro il punto di vista del servizio legale dell'Organizzazione) l'opinione secondo la quale è il diritto internazionale a regolare gli accordi stipulati dalla Banca²³, anche nel caso in cui lo Stato membro non sia il diretto beneficiario del credito ma soltanto il garante, e ciò in quanto si ritiene che, quando il prestito è a favore di un'impresa, lo Stato cui l'impresa appartiene è comunque vincolato come co-debitore e non come mero responsabile in via di regresso; pertanto si ha, in ogni caso, un rapporto diretto con uno Stato²⁴.

²²Dalla sua istituzione al 30 giugno 1999 la Banca ha finanziato investimenti in 128 paesi, per un valore pari a circa 600.000 miliardi di lire.

²³Broches, *International legal aspects of the operation of the World Bank*, in *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye*, 1958, p.353.

²⁴Treves, voce *Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo*, in *Novissimo Digesto Italiano*, p.630.

Oltre alla funzione primaria di sostegno allo sviluppo, attraverso le varie attività di assistenza finanziaria, la Banca svolge un ruolo importante anche nel campo della ricerca, dell'assistenza tecnica e del coordinamento dell'aiuto allo sviluppo fornito da altre organizzazioni internazionali (come l'Unione europea, l'OCSE e le Nazioni Unite).

Nell'ambito della Banca è stato istituito il World Bank Institute per le attività di ricerca; esso si occupa di formazione attraverso la produzione di materiali di studio e l'organizzazione di corsi e seminari, soprattutto rivolti ai funzionari governativi interessati ad approfondire questioni di politica economica di sviluppo.

L'acquisizione da parte della Banca della funzione primaria di organizzazione internazionale per lo sviluppo ha reso necessario un impegno anche in materia di assistenza tecnica. Tale attività si è resa necessaria particolarmente nelle prime fasi per dare supporto al finanziamento di progetti che presupponevano elevate conoscenze tecniche, rendendo così necessaria la collaborazione di specialisti durante la progettazione e la realizzazione delle opere. La Banca dispone di professionisti qualificati che si occupano da una parte di fornire consulenza su questioni tecniche, fiscali ed economiche strettamente connesse all'individuazione di specifici programmi di sviluppo e alla conseguente erogazione del prestito; dall'altra si occupano di gestire iniziative i cui fondi sono separati da quelli propri dell'ente e spesso disciplinati secondo il meccanismo del *trust fund*.²⁵

²⁵ Cfr. *Infra* Cap 2 par 3.

1.4 LE NUOVE INIZIATIVE DELLA BANCA: LA PROTEZIONE AMBIENTALE.

In tempi più recenti le iniziative della Banca hanno cominciato ad orientarsi anche verso le problematiche della protezione ambientale nei Paesi in via di sviluppo destinatari della sua assistenza. Il problema dello sviluppo sostenibile e della tutela ambientale rappresenta, in questi anni, un punto di forza delle linee di intervento della Banca; tale problema è certamente sollecitato dalla grande impressione e dalle prese di posizione dell'opinione pubblica di fronte a fenomeni come la progressiva deforestazione della foresta amazzonica e l'effetto serra che mettono in evidenza i nessi fra sviluppo delle economie e distruzione dell'ambiente. Nel 1990, d'intesa con i Programmi delle Nazioni Unite per lo sviluppo (UNDP) e per l'Ambiente (UNEP), è stata istituita la Global Environment Facility (GEF) come programma pilota triennale per assistere i Paesi in via di sviluppo nelle attività di protezione globale dell'ambiente, promuovendo uno sviluppo economico "sostenibile" ²⁶.

Dopo la fase pilota di tre anni, la GEF è divenuta uno strumento permanente di cooperazione internazionale, in particolare nella sua funzione di meccanismo finanziario delle convenzioni internazionali sul cambiamento climatico e sulla biodiversità sottoscritte nel corso della Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente e lo Sviluppo, svoltasi a Rio de Janeiro nel 1992.²⁷ In quell'occasione venne prodotta la "Agenda 21", un vasto programma d'azione proiettato verso il XXI secolo, indicando nello sviluppo sostenibile il percorso da seguire per assicurare una crescita economica compatibile con la salvaguardia dell'ambiente.

Le risorse della GEF, mobilitate attualmente attraverso contributi di circa cento Stati, di cui la Banca amministra l'impiego, sono principalmente indirizzate al finanziamento di progetti riguardanti quattro settori: mutamenti climatici, biodiversità, acque internazionali ed esaurimento dello strato di ozono. Tuttavia, anche altre attività volte ad arginare gravi problemi di degrado ambientale, la deforestazione o la desertificazione, rientrano

²⁶ Materiale tratto dal sito www.gefweb.org/intro/revqa.htm consultato l'11.4.2000

²⁷ Nel 1997 si è assistito ad un intensificarsi delle relazioni della GEF con le Convenzioni per le quali opera come meccanismo finanziario. Sono in particolare stati approvati dal Consiglio un "Memorandum di intenti" con la

nell'attività della Gef proprio perché sono , in qualche modo, collegate agli obiettivi generali della GEF

Dopo il triennio pilota, in cui la Gef disponeva di circa 1 miliardo di dollari, e il primo rifinanziamento concluso nel 1994, pari a circa 2 miliardi di dollari (Gef-1), nel marzo 1998 è stato approvato il secondo rifinanziamento del fondo (Gef-2) relativo al periodo 1 luglio 1998 - 30 giugno 2002. Il livello totale del rifinanziamento concordato dai donatori è stato di 2,750 miliardi di dollari - incluse le risorse residue dal precedente rifinanziamento²⁸. Nel corso del negoziato i donatori hanno preso in considerazione i risultati dell'attività svolta dalla Gef negli anni precedenti, la capacità di assorbimento dei Paesi beneficiari e delle agenzie responsabili dei progetti, l'obiettivo di una crescita graduale delle operazioni. L'accordo sul rifinanziamento è stato accompagnato da una serie di raccomandazioni²⁹ dei donatori sulle politiche della Facility che riguardano sei aree strategiche:

1. Il coinvolgimento e la partecipazione attiva dei Paesi interessati, fondamentali per il successo della Gef.
2. Il ruolo catalitico che la Gef deve svolgere nei confronti delle altre agenzie e istituzioni di cooperazione allo sviluppo. La Gef finanzia, infatti, solo la porzione di costi "incrementali" relativi ai benefici ambientali globali dei progetti.
3. La mobilitazione di risorse ulteriori per l'ambiente globale, in particolare dal settore privato, che svolge un ruolo cruciale per il trasferimento delle tecnologie più innovative ed efficaci per uno sviluppo ambientalmente sano e sostenibile.

Convenzione Quadro sul cambiamento Climatico, riguardante la determinazione dei fondi necessari e disponibili per la realizzazione di quanto previsto nella Convenzione.

²⁸ L'Italia, che nella fase pilota e nella Gef-1 ha partecipato rispettivamente con 105 e 160 miliardi di lire, ha promesso per la Gef-2 un contributo di 143 miliardi di lire, soggetto all'approvazione del Parlamento, che si traduce in una quota del 4,39 per cento. Inizialmente, alla generosità dei contributi finanziari forniti dall'Italia alla Gef come Paese donatore, non ha per molti anni corrisposto un adeguato ritorno in termini di partecipazione delle nostre imprese e dei nostri esperti alla realizzazione dei progetti. La situazione si è rovesciata quando l'Italia è balzata al primo posto tra i Paesi membri della Gef per valore di contratti aggiudicati (88,55 milioni di dollari, o il 21,25% del totale generale di 397 milioni spesi per forniture di beni e servizi necessari alla realizzazione dei progetti Gef). I contratti sono stati ottenuti da imprese Italiane in massima parte per progetti della Banca Mondiale: l'Italia si è aggiudicata addirittura oltre il 25% del *procurement* (al marzo 1999) soprattutto grazie alla partecipazione di un'impresa italiana alla realizzazione di un importante impianto di geotermia nelle Filippine.

²⁹ Si è tenuto conto, in particolare, delle analisi e delle conclusioni presentate in alcuni rapporti utilizzati come documenti di supporto per il negoziato tra cui: 1) uno studio, condotto da una commissione indipendente di esperti; sull'attività della Gef nel suo complesso e sull'efficacia dell'azione svolta; 2) l'esame dei progetti realizzati; 3) uno studio di Price WaterHouse sulle procedure di bilancio.

4. Il sistema di monitoraggio e valutazione degli interventi finanziati dalla Gef, indispensabile non solo per misurare progressi e risultati dell'attività svolta, ma anche per migliorarne la qualità e l'efficacia grazie alle esperienze ricavate dai successi e dagli errori del passato.
5. Il ruolo delle agenzie che si occupano dell'attuazione dei programmi, che devono dar prova di maggior efficienza e capacità di risposta, di diversificazione dei progetti e degli approcci. Andranno maggiormente coinvolte, a tal fine, le altre Banche multilaterali di sviluppo, altre agenzie dell'ONU, agenzie di aiuto bilaterale, organizzazioni non governative, imprese private e istituzioni accademiche, puntando a sfruttare i vantaggi comparati di ciascuna per una efficace ed efficiente esecuzione dei progetti Gef.
6. Il principio del finanziamento dei "costi incrementali" riaffermato come basilare per la Gef; riconoscendo le difficoltà incontrate nell'applicarlo ai casi concreti, sarà necessario sviluppare criteri e linee guida operative.

La struttura organizzativa della Gef è composta dall'Assemblea, dal Consiglio, e dal Segretariato. L'organo assembleare riunisce tutti i rappresentanti dei Paesi Membri; si riunisce una volta ogni tre anni e tutte le sue decisioni sono adottate con il meccanismo del *consensus*. Il Consiglio si riunisce a Washington ogni tre mesi ed è l'organo responsabile della individuazione, valutazione e sviluppo dei principali programmi e progetti della Gef. Attualmente il Consiglio è composto da 32 membri, 18 provengono dai Paesi beneficiari degli aiuti³⁰ e 14 provengono, invece, dai Paesi donatori. Il Segretariato, infine, si occupa del coordinamento delle attività dell'Assemblea e del Consiglio, verificando l'effettivo e corretto adempimento delle attività della Gef.

Gli Stati che possono beneficiare dei fondi provenienti dalla Gef sono, di regola, gli stessi ammessi a godere dei prestiti della Banca internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo e della Società Internazionale per lo Sviluppo. E' previsto, peraltro, l'utilizzo di tali finanziamenti anche per gli Stati per cui è prevista l'assistenza tecnica fornita dai Programmi delle Nazioni Unite per lo Sviluppo (UNDP).

³⁰ La distribuzione dei 18 membri è la seguente: 6 per l'Africa, 6 per l'Asia e il Pacifico, 4 per l'America Latina e i Caraibi e 2 infine per l'Europa orientale e l'ex Unione Sovietica.

In tema di risanamento e protezione dell'ambiente globale, la Banca Mondiale sta lavorando in risposta alle pressioni dei Paesi donatori della Gef per quello che viene chiamato "mainstreaming". Si tratta di integrare pienamente gli obiettivi legati alla protezione dell'ambiente globale nelle varie aree di intervento del gruppo Banca Mondiale; in caso contrario un piccolo fondo come la Gef - piccolo rispetto ai problemi del cambiamento climatico, della perdita della biodiversità, del buco dell'ozono e dell'inquinamento nelle acque internazionali - non potrebbe avere un impatto significativo. La Banca sta sviluppando una serie di misure volte ad assicurare coerenza e complementarità tra i progetti che intraprende come agenzia implementatrice della Gef e le operazioni finanziate invece con i prestiti Ibrd o crediti Ida (o attraverso l'Ifc per il settore privato). La Banca mondiale, peraltro, sta lavorando su una serie di importanti iniziative tra cui lo sviluppo di una strategia ambientale per il settore energetico ed un partenariato con la Gef per le energie rinnovabili.

1.5 IL CAPITALE DELLA BANCA INTERNAZIONALE PER LA RICOSTRUZIONE E LO SVILUPPO

Le riserve finanziarie della Banca Internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo sono costituite dall'insieme delle quote sottoscritte dagli Stati Membri, nonché da risorse reperite mediante operazioni sul mercato mondiale dei capitali (emissione di obbligazioni, negoziazione di titoli, etc.), ed infine dagli interessi percepiti sui prestiti concessi dalle varie commissioni connesse alla erogazione dei prestiti stessi.

Per quanto riguarda le quote sottoscritte dagli Stati membri, il loro ammontare è definito in base alle quote di partecipazione al Fondo monetario internazionale. Soltanto il 2% della quota deve essere immediatamente versato alla Banca (in dollari americani); il 18% deve essere, invece, tenuto a disposizione dell'Ente e versato su sua richiesta (nella valuta del paese membro). Il restante 80% potrà, invece, essere richiesto dalla Banca soltanto qualora fosse necessario per far fronte agli impegni derivanti dall'emissione di titoli da parte dell'ente o dalla garanzia di investimenti privati.

1.6 L'INSPECTION PANEL DEL 1993

L'Inspection Panel è un foro indipendente, privo di poteri giurisdizionali, istituito, nel 1993 dal Consiglio di Amministrazione della Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo (IBRD) e della Associazione Internazionale per lo Sviluppo (IDA)³¹.

Il Panel fu istituito in risposta a intense pressioni da parte dell'opinione pubblica internazionale ed a precise richieste del Congresso americano per una maggiore trasparenza nelle operazioni della Banca Mondiale e per chiamarla a rispondere dei danni eventualmente arrecati alle persone e all'ambiente dai progetti finanziati nei Paesi beneficiari (i ricorsi riguardano, infatti, prevalentemente questioni legate al reinsediamento forzato delle popolazioni e all'impatto ambientale dei progetti finanziati dalla Banca).

Lo scopo dell'Inspection Panel è, dunque, quello di dotare i privati³² di un organismo cui potersi rivolgere qualora essi ritengano che i propri diritti o interessi siano stati lesi, a seguito della realizzazione di un progetto finanziato dalla Banca Mondiale, per la mancata o non corretta applicazione delle procedure e delle pratiche stabilite.

Oggetto di indagine del Panel sono "esclusivamente" le azioni della Banca, non il comportamento dei Governi dove si realizzano i progetti controversi; di fatto, tuttavia, ogni indagine sulle colpe in vigilando dello staff della Banca, finisce con coinvolgere il governo locale. Per questa ragione il rafforzamento del ruolo del Panel è osteggiato dai Paesi beneficiari dei prestiti che vedono nelle sue indagini un'intrusione indebita negli affari interni del Paese ed una possibile fonte di ritardi e intralci nell'esecuzione di importanti progetti di sviluppo. A ragione di ciò, sia le discussioni del Consiglio di Amministrazione della Banca Mondiale riguardanti il Panel, sia le richieste di ispezione sono state, sin dagli inizi, molto "*politicizzate*", contraddistinte da una spaccatura tra i Paesi industrializzati e i Paesi in via di sviluppo, con prese di posizione spesso fondate su motivi di principio piuttosto che su giudizi di merito.

Dopo sei anni di operatività, due revisioni del Panel da parte del Consiglio di Amministrazione (1996 e 1999) e dopo 18 Domande di Ispezione ricevute dall'inizio della sua attività, l'Inspection Panel ha recentemente provveduto a rivedere le sue procedure

³¹ Ibrd Resolution N° 93-10, Ida Resolution N° 93-6 del 23 settembre 1993.

operative, fornendo agli operatori un quadro dettagliato e aggiornato dei meccanismi di funzionamento del Foro.³³

Non rientra nelle competenze del Panel aderire a richieste d'indagine inoltrate dopo la data di chiusura del prestito che finanzia il progetto, ne' quando il 95% del prestito è stato già sborsato.

La procedura di indagine si avvia nel momento in cui una richiesta in tal senso, viene formulata dall' "*affected party*"; è sufficiente una semplice lettera indirizzata al Panel anche se è previsto l'utilizzo di un modello prestampato disponibile presso gli uffici del Panel. Condizione necessaria affinché la domanda d'indagine sia recepita dal Panel è che si sia provveduto, in precedenza, a portare la questione all'attenzione degli uffici della Banca con un risultato insoddisfacente per il richiedente.

Una volta ricevuta la domanda d'indagine, il Presidente del Foro , sulla base delle informazioni ricevute, può registrare la domanda nell'apposito registro, notificandone l'avvenuta registrazione, sia al Richiedente sia al Presidente ed ai Direttori Esecutivi e della Banca, oppure può chiedere ulteriori informazioni qualora la documentazione presentata sia carente. Il Presidente del Foro, può, peraltro, decidere di non procedere qualora la richiesta esuli dal mandato del Panel.

Entro 21 giorni dalla notifica della richiesta d'indagine il Management della Banca (i direttori generali) deve poter dimostrare al Panel di aver agito (o che intende agire) conformandosi alle procedure operative previste. Diversamente, entro 21 giorni dalla risposta del Management, il Panel emette una raccomandazione ai Direttori Esecutivi circa la necessità di effettuare un'indagine. I Direttori Esecutivi valutano se accettare o meno la raccomandazione del Panel; nel caso la risposta sia affermativa il Panel provvede ad informare il Richiedente inviandogli una copia della sua raccomandazione ai Direttori esecutivi.

E' a questo punto che comincia la vera e propria procedura d'indagine.

I membri del Foro, in questa fase, possono condurre specifiche ispezioni nei siti interessati dal progetto, richiedere consulenze in materia, incontrare la parte lesa, lo Staff della Banca, e le Autorità Pubbliche dello Stato dove il progetto è localizzato.

³² Il termine "privati" sta ad indicare qualunque gruppo di due o più persone fisiche che vivono nell'area interessata da un progetto della Banca e che da tale progetto ritengano di essere state danneggiate.

³³ Materiale tratto dal sito www.worldbank.org/html/ins-panel/overview.html consultato l'8.2.2000.

Conclusa l'Indagine, il Foro prepara un rapporto da inviare, al Presidente della Banca Mondiale per la Ricostruzione e lo Sviluppo e al Management ed ai Direttori Esecutivi; tale rapporto deve contenere un resoconto sommario dei principali fatti e degli strumenti utilizzati per condurre l'indagine, la conclusione, comprovante la responsabilità o meno della Banca ed infine una bibliografia puntuale della documentazione sulla base della quale si è formato il convincimento sulle conclusioni formulate.

Il Management, analizzate le conclusioni del Foro, ha sei settimane per emettere una raccomandazione con l'indicazione delle le misure che la Banca deve prendere.³⁴ In conformità a tale raccomandazione e del rapporto emesso dal Foro, i Direttori Esecutivi danno comunicazione al richiedente delle decisioni finali.

Il Rapporto del Foro, la Raccomandazione emessa dal Management e la decisione finale sono rese pubbliche e disponibili presso l'Ufficio dell'Inspection Panel.

Degna di particolare menzione è la questione dell'estensione delle competenze dell'Inspection Panel alla Miga e all'Ifc, questione che presenta alcuni problemi legati alla peculiarità delle due istituzioni, le quali operano in collaborazione e su impulso del settore privato. Poiché la credibilità delle due istituzioni come partner commerciali è legata al rispetto della riservatezza delle informazioni acquisite in veste di socio e alla inderogabilità dei loro impegni contrattuali; una estensione *tout court* dell'Inspection Panel a Miga e Ifc potrebbe minare la fiducia di cui esse godono presso gli investitori privati e tradursi quindi in un calo delle operazioni.

Giova comunque ricordare che la tipologia di progetti sui quali fino ad ora il Panel è stato chiamato ad indagare (dighe, impianti elettrici a carbone) non viene, generalmente, finanziato o garantito dalle due istituzioni.

I paesi beneficiari dei finanziamenti della Banca sono, generalmente, contrari all'estensione della giurisdizione dell'Inspection Panel alla Miga e all'Ifc. L'Italia sembra essere favorevole a tale estensione, subordinandola alla progettazione di meccanismi che tengano conto del ruolo particolare della Miga e dell'Ifc; sono attualmente allo studio specifiche soluzioni procedurali per adeguare i meccanismi dell'Inspection Panel alla natura peculiare e al diverso ciclo dello sviluppo dei progetti nei quali sono coinvolte la Miga e l'Ifc.

1.7 VERSO LA RIFORMA DI BANCA MONDALE: LO STRATEGIC COMPACT E LE PROSPETTIVE FUTURE

Il gruppo Banca Mondiale, che nel 1946 contava solo 38 Stati membri, raggruppa oggi 180 Stati, cioè la quasi totalità dei Paesi del Mondo, ed occupa circa 8800 persone, di cui 2400 a contratto. A metà del 1996 il portafoglio di prestiti della Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo aveva impegni nei Pvs per 165 miliardi di dollari (di cui 110 miliardi erogati); quello dell'Ida impegni per 97 miliardi (73 erogati). Ancora più significativa la capacità della Banca di mobilitare, attraverso i co-finanziamenti, risorse finanziarie supplementari, come nel caso del Specific Programme of Assistance (SPA) per l'Africa sub-sahariana dove sono stati erogati, nel corso delle prime due fasi del programma (1988-1993), 16 miliardi di dollari.³⁵

Alla Banca mondiale va dunque il merito di aver raggiunto molti importanti risultati. Tuttavia, lungi dall'aver completato la sua missione, la Banca deve ancora confrontarsi con nuove *emergenze* e vincere nuove sfide; la povertà è ancora assai diffusa (1 miliardo e 300 milioni di persone vivono con meno di un dollaro al giorno), l'accesso ai bisogni fondamentali non è ugualmente garantito a tutti, il flusso di capitali stranieri è cresciuto in modo fortemente diseguale privilegiando solo alcuni paesi di destinazione e accentuando i fenomeni di marginalizzazione di alcune fasce di popolazione e di alcune aree geografiche. Tutto ciò finisce col rafforzare la necessità di accrescere l'efficienza e l'efficacia degli impegni di cooperazione allo sviluppo.

Il necessario processo di rinnovamento ha ricevuto un impulso significativo con lo Strategic Compact, il piano che mira a riformare profondamente la Banca mondiale col proposito di renderla più efficace nel perseguire la sua missione fondamentale: la riduzione della povertà nel mondo ed il miglioramento della qualità della vita nei Pvs, creando così le condizioni per la crescita economica e lo sviluppo sociale.

Il Piano, presentato dal Presidente della Banca Mondiale James D. Wolfenshon all'incontro annuale tra la Banca Mondiale e il Fondo Monetario Internazionale

³⁵ Scandizzo-Paganetto, ...op. cit. 1999, in corso di pubblicazione.

nell'autunno 1996 e adottato all'unanimità dal Consiglio d'Amministrazione della Banca nel Marzo 1997, più che una semplice riorganizzazione interna della Banca risulta essere un progetto di cambiamento sostanziale, i cui obiettivi principali sono: migliorare i risultati, sveltire le procedure, ridurre i costi e aumentare l'impatto sui processi di sviluppo.

A sollecitare la trasformazione della struttura della Banca è, da un lato, la crescente importanza dei flussi privati di capitale³⁶, e dall'altro, la presenza sulla scena internazionale di nuovi attori di sviluppo (banche regionali, agenzie bilaterali) sempre più competitivi e più efficaci. La Banca non è riuscita infatti a rispondere adeguatamente a questi cambiamenti facendo registrare un ritardo significativo in settori chiave dello sviluppo (ad esempio i settori sociali e le strutture creditizie locali, etc).

La Banca, consapevole di questo ritardo, e fortemente intenzionata a colmarlo, si prefigge l'obiettivo di accrescere l'efficacia, in termini di sviluppo, dei suoi interventi; a tal proposito, si impegna a ridurre i costi generali di amministrazione a favore di spese operative sul campo a introdurre innovativi strumenti finanziari più tarati sul profilo dei clienti ed eliminare i lunghi procedimenti burocratici e ad orientare le scelte a criteri di costo - efficacia, a consolidare il sistema di gestione delle informazioni per raccogliere, sintetizzare e diffondere le idee più interessanti in materia di sviluppo, a rafforzare l'*expertise* tecnico della Banca focalizzandosi su settori finora trascurati, a stimolare una partnership più significativa con le altre organizzazioni internazionali.

L'adozione dello Strategic Compact ha comportato importanti cambiamenti nella struttura organizzativa: è stato aumentato il numero dei Direttori Generali (Managing Directors) e dei Vice Presidenti, ed è iniziato il processo di ridimensionamento del personale. Un altro aspetto del cambiamento organizzativo riguarda la creazione della figura del "Country Operations Manager", direttamente responsabile di tutte le attività della Banca in ciascuno Stato. In questo ambito, è stata accentuata la tendenza al decentramento, anche se non nella misura originariamente prevista, con il rafforzamento di alcuni uffici locali. Infine, per contrastare il rischio di dispersione di conoscenze tecniche presenti nelle varie unità operative, sono state previste quattro reti interne di collegamento orizzontale; queste reti cureranno la diffusione all'interno della Banca Mondiale delle conoscenze in specifici

³⁶ Klein: *One Hundred Years After Bretton Woods: A Future History of the World Bank Group in European Investment Bank Papers*, Vol.3 N°2 1998, p.32.

campi di attività ed il coordinamento delle politiche della Banca in quei campi. Esse riguardano:

- a) il cosiddetto "sviluppo umano" (i settori dell'istruzione, della sanità etc.)
- b) la riduzione della povertà e la gestione economica
- c) le infrastrutture
- d) lo sviluppo ambientale, rurale e sociale

In sede d'esame annuale del bilancio della Banca, il Comitato dei governatori approva anche il Piano compact. I risultati, misurati con riferimento obiettivi fissati dal piano, possono essere valutati sulla base degli effettivi progressi compiuti dai Paesi riceventi e sulla base della concreta capacità di risposta della Banca in termini di riduzione del tempo trascorso prima della fornitura dei servizi.

1.8 BANCA MONDIALE E I BALCANI

A più di un anno dalla fine della guerra nei Balcani, superata la fase dell'emergenza, quella dei primi interventi nel Kosovo, in Montenegro e nell'Albania settentrionale, ci si prepara ad affrontare la fase successiva, quella della ricostruzione.

La Comunità internazionale che ha in un primo momento fatto fronte alle necessità finanziarie create dall'emergenza rifugiati, si sta preparando ad uno sforzo molto maggiore per farsi carico dei costi delle ripercussioni economiche della guerra in Kosovo e nei Paesi vicini, costi che nessuno è ancora in grado di quantificare con certezza e che aumentano in giorno in giorno .

Ricostruire il Kosovo è un'impresa che non ha precedenti nella storia, tenuto anche conto, tra i tanti ostacoli, anche delle mine antiuomo di cui è disseminata la provincia. Da un lato reti idriche, centrali elettriche servizi sociali, polizia, tribunali, dall'altro una minima organizzazione per ristabilire un commercio, un sistema bancario che faccia credito alla ripresa dell'economia, fisco e controlli doganali: queste le principali emergenze. Tra timori, dubbi e incertezze, è comunque partito, nella primavera del 1999, il difficile coordinamento degli aiuti internazionali ai Paesi dei Balcani colpiti dalla guerra nel Kosovo.

La Banca Mondiale e L'Unione Europea, incaricate a fine aprile di assumere la guida delle operazioni, hanno annunciato, a maggio, la creazione di un ufficio congiunto a Bruxelles e di una piccola task force che è entrata in azione immediatamente, e che lavorerà a stretto contatto con il Fondo Monetario Internazionale. La task force è stata istituita con quattro compiti fondamentali: 1) la mobilitazione dei donatori, 2) l'analisi economica, con la stima delle necessità e l'identificazione delle strategie e priorità d'intervento, 3) l'armonizzazione delle condizioni a cui i finanziamenti vengono concessi, 4) la realizzazione operativa degli interventi con la collaborazione di gruppi di lavoro locali in ogni Paese.

La creazione della task force, ha detto il Presidente Wolfenshon, non vuole essere la creazione di una nuova burocrazia, anzi mira ad evitare proprio questo pericolo, utilizzando il più possibile le strutture esistenti e mantenendo un assetto agile³⁷.

³⁷ Tra gli strumenti principali che vengono utilizzati per il coordinamento degli aiuti c'è Internet con il sito Web congiunto Banca Mondiale-Commissione Ue, che si propone di tenere il calendario di tutte le riunioni sulla questione

Tappa importante del lungo cammino verso la ricostruzione è stato, inoltre, l'incontro del giugno 1999 a Colonia in cui 28 ministri degli esteri e i rappresentanti di 17 organizzazioni internazionali hanno approvato il c.d. "Patto di Stabilità per l'Europa del Sud-Est", un'opportunità che ha gettato una nuova luce su quest'angolo dell'Europa centro orientale che era rimasto escluso dai giochi politici ed economici che hanno investito gran parte dell'area danubiano-balcanica. Il Patto di stabilità promette agli Stati della regione la prospettiva di un avvicinamento all'Unione promuovendo la democrazia, la sicurezza e l'economia di mercato.

Il Patto di Stabilità per i Balcani comincia ad assumere contorni definiti, ed una dotazione finanziaria più precisa. Senz'altro incoraggianti sono stati i risultati della Conferenza regionale per il finanziamento a favore dei Balcani, che ha riunito, il 29 e il 30 marzo 2000 a Bruxelles, i rappresentanti dei Paesi donatori e delle organizzazioni impegnate nell'area, prime fra tutte la Commissione Europea e la Banca Mondiale. È questo il primo risultato concreto ottenuto dal Patto di Stabilità per l'Europa sud-orientale; sotto la regia del Commissario Solbes e del Presidente della Banca Mondiale un sostanzioso pacchetto di impegni finanziari ha permesso di chiudere con due ottimi risultati le due giornate della Conferenza.

Oltre 2,4 miliardi di Euro (circa 4.800 miliardi di lire) sono stati impegnati dai partecipanti per progetti finalizzati a sviluppare le infrastrutture del sud-est europeo. Tra i progetti da finanziare figurano, in via prioritaria, la rete idrica in Albania, il network dei trasporti in Montenegro, un progetto per lo sviluppo del commercio e per facilitare gli spostamenti in tutta la regione balcanica, un piano di interconnessione della rete energetica in Bosnia, l'adeguamento di un posto di frontiera a Blace tra Kosovo e Macedonia, programmi di reintegrazione dei militari, di sminamento, e di sviluppo di una rete televisiva regionale.

Quello che sulla carta promette di essere un nuovo Piano Marshall per i Balcani, potrebbe trovarsi frenato da un eccesso di burocrazia, dall'assenza di una guida unica e da

Kosovo; si propone inoltre di aggiornare le stime sull'impatto economico e sui costi e registrare gli impegni dei donatori in modo tale da non aver duplicazioni ed individuare eventuali zone scoperte. Interessanti spunti di questa ricerca sono frutto della consultazione di tale sito Internet curato da Banca Mondiale e Commissione UE.. L'indirizzo completo del sito Internet è: <http://www.seerecon.org/>.

una conflittualità interna tra donatori e Paesi beneficiari. Il rischio è reale se si pensa al gran numero di organismi ed iniziative che si stanno allestendo, tal volta in contrasto tra loro, per ridare un futuro al Kosovo e ai Paesi colpiti dalla guerra.

C'è il rischio, per esempio che con il Fondo Monetario Internazionale "convertito" alla lotta alla povertà³⁸ e la Banca Mondiale, impegnata come nelle crisi degli ultimi due anni, impegnata a concedere grandi prestiti di emergenza, i ruoli delle due istituzioni finiscano per sovrapporsi. Il presidente di Banca Mondiale, a tal proposito, in occasione della presentazione del programma del suo secondo mandato, ha rassicurato gli scettici, dichiarando che la Banca Mondiale non è più orientata a concedere grossi prestiti di aggiustamento strutturale riconoscendo che la fornitura di liquidità in casi di emergenza è compito proprio del Fondo. La Banca Mondiale, ha dichiarato il Presidente, "non ha né le risorse né vuole essere un secondo Fondo Monetario Internazionale".³⁹

³⁸ Cfr. *infra* Cap. 2, par. 1.

³⁹ D'altro canto, il Fondo ha riconosciuto che il lavoro sugli aspetti sociali dev'essere fatto dalla Banca ; non avrebbe senso che il Fondo si mettesse ad assumere 200 esperti di problemi sociali di cui già si occupa la Banca , né che la Banca reclutasse 200 macroeconomisti.

CAPITOLO II

IL FONDO MONETARIO INTERNAZIONALE

2.1 L'ACCORDO ISTITUTIVO DEL FONDO MONETARIO INTERNAZIONALE E GLI EMENDAMENTI SUCCESSIVI

Il Fondo Monetario Internazionale fu istituito, insieme alla Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo, durante la Conferenza internazionale convocata a Bretton Woods nel luglio del 1944. Entrati in vigore il 27 dicembre del 1945, gli Articles of Agreement del Fondo, nella loro versione originaria, sancivano la nascita di un'istituzione finanziaria che avrebbe costituito il punto di riferimento istituzionale per l'individuazione del nuovo sistema monetario internazionale.

Il disegno delle potenze alleate, così come previsto peraltro nell'art.1 dell'accordo istitutivo del Fondo, era quello di creare un organismo che 1) promuovesse la cooperazione monetaria internazionale; 2) facilitasse l'espansione del commercio internazionale promuovendo in tal modo lo sviluppo economico degli Stati membri; 3) promuovesse la stabilità e l'ordine nei rapporti di cambio, evitando svalutazioni competitive; 4) prestasse assistenza nella creazione di un sistema multilaterale di pagamenti nelle operazioni correnti e nella eliminazione dei controlli sui cambi; 5) desse fiducia agli Stati membri rendendo disponibili, con adeguate garanzie, le risorse del Fondo ai fini di consentire loro di far fronte ad eventuali squilibri nella bilancia dei pagamenti⁴⁰.

Il Fondo veniva così ad assumere, nello schema dell'Accordo istitutivo, un duplice ruolo; da una parte quello di autorità monetaria guida dei flussi monetari internazionali e garante dell'andamento dei mercati, dall'altra quello di ente finanziatore degli Stati membri, direttamente coinvolto nella distribuzione di prestiti esclusivamente a fronte di squilibri temporanei delle bilance dei pagamenti.

A differenza della Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo, la cui attività si è diretta abbastanza presto verso il finanziamento allo sviluppo, l'intervento finanziario del FMI si è diretto, all'inizio, in direzione opposta. Infatti, a partire dagli anni '50 ed in maniera più marcata nei primi anni '60, le richieste di intervento del Fondo aumentarono sensibilmente quando i maggiori Paesi europei (nel 1961) ed il Giappone (nel 1964) accettarono di difendere stabilmente il tasso di cambio in presenza di forti squilibri

⁴⁰ Il testo dell'Accordo istitutivo del Fondo Monetario Internazionale è pubblicato in Giardina – Tosato, *Diritto del Commercio Internazionale*, 1996, Milano, pag. 267.

della bilancia dei pagamenti; durante questo periodo l'assistenza finanziaria fornita dal Fondo ai Paesi in via di Sviluppo assunse un ruolo marginale e secondario.

Tra la fine degli anni '60 e l'inizio degli anni '70, invece, il FMI diede avvio ad un diverso utilizzo delle risorse, aprendo la strada ad un successivo direzionamento delle stesse a favore dei Paesi in via di Sviluppo (PVS). Tale situazione risultò dovuta a due principali ragioni. Da un lato la fine del sistema dei cambi fissi del 1973 svincolò i Paesi membri dall'obbligo di mantenimento del tasso di cambio; dall'altro, il declino dei proventi delle esportazioni di molti PVS, insieme all'aumento del prezzo del petrolio del 1973 e del 1979, rese insostenibile per questi Paesi lo sviluppo⁴¹. Di conseguenza, di fronte alle carenze di risorse e strumenti che lo schema di Bretton Woods cominciava a mostrare, furono adottate nuove iniziative e introdotti nuovi meccanismi nell'ambito del Fondo, riguardanti l'accrescimento delle sue riserve e stabilendo inoltre nuove regole in materia di sospensione e successiva espulsione degli Stati membri inadempienti nei confronti degli obblighi statutari.

L'Accordo Istitutivo del Fondo Monetario Internazionale ha subito, dal 1945 ad oggi, tre emendamenti: i primi due hanno introdotto modifiche di carattere sostanziale nell'attività dell'ente, mentre il terzo ha previsto alcune sanzioni nei confronti degli Stati inadempienti delle norme previste dall'Accordo Istitutivo.

Con il primo emendamento, entrato in vigore il 28 luglio 1969, fu creato uno strumento di riserva internazionale chiamato Diritti Speciali di Prelievo (DSP in Italiano, SDR in inglese) per integrare il volume di liquidità internazionale al fine di evitare la stagnazione economica e la deflazione. La creazione di questo nuovo strumento monetario internazionale veniva incontro all'esigenza (manifestatasi in particolare negli anni '60 in cui si registrò un'espansione senza precedenti nel commercio internazionale) di aumentare le riserve degli Stati membri del Fondo. *La ratio* che sta alla base della creazione dei Diritti Speciali di Prelievo corrisponde ad un convincimento assai diffuso: la formazione delle liquidità internazionali non può essere lasciata al gioco di fattori indipendenti ed arbitrari (la produttività delle miniere, la politica della bilancia dei pagamenti degli Stati che creano moneta di riserva, etc.) ma deve essere espressamente regolata dalle decisioni di un'autorità monetaria internazionale. I Diritti Speciali di Prelievo erano inizialmente definiti in

⁴¹ Comba, *Il Neo Liberismo internazionale*, Milano 1995, p.49.

relazione all'oro; successivamente, dal 1° luglio 1974, a seguito di una decisione del Consiglio di Amministrazione del Fondo vennero definiti in funzione di un paniere ponderato di monete

Il secondo emendamento ebbe una portata molto più vasta e fu il frutto di un totale ripensamento degli assetti monetari internazionali. In realtà le nuove disposizioni consistono in un adeguamento normativo alla effettiva situazione monetaria internazionale, quale si era venuta a determinare a seguito della dichiarazione di sospensione temporanea della convertibilità del dollaro in oro (Agosto 1971) e della conseguente fluttuazione generalizzata delle monete (marzo 1973). Il II emendamento costituisce, dunque, "un allineamento laborioso del diritto sui fatti"⁴², "la trasformazione in diritto di pratiche che il Fondo aveva adottato nel corso degli anni"⁴³.

Da un punto di vista generale si assiste ad un rovesciamento di alcuni principi assunti a base del sistema creato a Bretton Woods: mentre a Bretton Woods si riteneva che problemi interni fossero risolvibili essenzialmente attraverso l'utilizzo di meccanismi e soluzioni internazionali (i tassi di cambio erano considerati elementi necessari per assicurare la stabilità interna), il II emendamento prende atto dalla realtà ormai chiaramente delineatasi, secondo la quale sono le economie interne attraverso i meccanismi di intervento dei singoli Stati a mantenere la stabilità della bilancia dei pagamenti.

Per quanto riguarda i rapporti di cambio, gli Stati vengono lasciati liberi di adottare regimi di cambio diversi (libera fluttuazione, fluttuazione congiunta o accordi di cooperazione per mezzo dei quali i membri mantengono il valore delle loro monete in relazione al valore della moneta di altri Stati). Abbandonato ogni sistema di obblighi internazionali, la disciplina dei tassi di cambio risulta ormai liberalizzata⁴⁴.

Con il secondo emendamento, viene anche sancita l'uscita di scena dell'oro come mezzo ufficiale di pagamento nelle transazioni internazionali: anche sotto questo profilo varia profondamente uno dei punti cardine del sistema di Bretton Woods che si fondava su parità monetarie indicate in oro (o in equivalente moneta statunitense). L'oro non è più

⁴² Carreau, *Monnaie*, in *Chronique de Droit International Economique*, in AFDI, 1976, p.623.

⁴³ Gold, *The Second Emendament of the Fund's Articles of Agreement*, Washington, 1978, p.11.

⁴⁴ Nel Rapporto annuale del FMI per il 1989 figura una tabella relativa ai tassi e ai regimi di cambio degli Stati membri al 31/3/1989 da cui risulta che gli Stati rappresentanti una quota maggioritaria del commercio mondiale hanno scelto per le loro monete o il sistema della fluttuazione libera (sterlina, yen, dollaro) o il sistema della fluttuazione congiunta (le monete del sistema monetario europeo). *IMF Annual Report*, 1989, pag.59.

considerato, come prevedeva l'art 4 dell'Accordo originario, il "*comune denominatore*" delle monete e le parità non dovranno più farvi riferimento. Persino il ritorno ad un'eventuale parità bandisce l'oro: la "Schedule C" annessa all'emendamento infatti precisa che l'eventuale nuova parità sarà ricollegata ai diritti speciali di prelievo o ad altri "denominatori comuni" previsti dal Fondo, ma non all'oro. Inoltre, sempre per il II emendamento, gli Stati membri non sono più tenuti a pagamenti in oro al Fondo, neppure per quanto riguarda la sottoscrizione della loro quota; l'accordo istitutivo, nel suo nuovo testo, prevede, e ciò è effettivamente avvenuto, che il Fondo si liberi di una parte rilevante del suo oro vendendolo all'asta (al prezzo di mercato vigente) e di altra parte restituendolo agli Stati (al prezzo ufficiale)

Con il terzo emendamento del 1992 sono state previste varie sanzioni contro lo Stato che non ottemperi agli obblighi statutari. In particolare risultano modificati gli artt XII e XXVI e gli allegati D e L. Il testo dell'Accordo così emendato prevede che qualora uno Stato membro non adempia ad uno degli obblighi contenuti nello Statuto, il Fondo può dichiararlo decaduto dal diritto di utilizzare le risorse generali. Inoltre, qualora dopo un lasso di tempo ragionevole dal momento in cui è dichiarato decaduto dal citato diritto, lo Stato membro persista a non ottemperare ad uno degli obblighi contenuti nello Statuto, il Fondo può sospendere, a maggioranza del 70% dei voti complessivi, lo Stato membro dal diritto di voto⁴⁵. Infine, se lo Stato persiste ulteriormente a non conformarsi alle norme statutarie, una decisione del Consiglio dei Governatori, presa a maggioranza dell'85% dei voti complessivi, può ingiungergli di recedere dal Fondo.

⁴⁵ Il fondo può revocare la sospensione in qualsiasi momento a maggioranza del 70% dei voti complessivi.

2.2 LA STRUTTURA DEL FONDO MONETARIO INTERNAZIONALE.

Anche gli organi principali del Fondo configurano la struttura ternaria tipica delle organizzazioni internazionali. Gli organi del Fondo sono il Consiglio dei Governatori, il Consiglio di amministrazione e il Direttore Generale.

Il Consiglio dei Governatori (Board of Governors) è l'organo assembleare del FMI in cui sono rappresentati tutti gli Stati aderenti al Fondo attraverso i rispettivi ministri del Tesoro, i responsabili delle Banche Centrali o figure di rango comparato.

Il Consiglio dei Governatori, che si riunisce di norma una volta l'anno, esercita tutte le competenze attribuite al Fondo; tuttavia esso può, come di fatti avviene, delegare i suoi poteri all'organo esecutivo, fatta eccezione per quelle competenze che gli sono espressamente attribuite dagli articoli dello Statuto (come l'ammissione dei nuovi membri, la revisione delle quote di partecipazione, l'assegnazione dei diritti speciali di prelievo).

Il Consiglio di amministrazione (Executive Board) è l'organo responsabile della gestione del FMI ed esercita i poteri ad esso delegati dal Consiglio dei Governatori tra cui i compiti correnti relativi al controllo delle politiche di cambio, concessione delle linee finanziarie, alle consultazioni con gli altri Stati membri, alle questioni amministrative e di bilancio. Il Consiglio siede in permanenza a Washington ed è composto da un ristretto numero di amministratori in rappresentanza della totalità dei membri. L'accordo originario del 1944 prevedeva che i Direttori Esecutivi fossero non meno di dodici; il testo del secondo emendamento ne prevede invece venti, fissando, tuttavia, criteri per un loro aumento o diminuzione, la cui delibera spetta al Consiglio dei Governatori. Attualmente (maggio 2000) i Consiglieri sono ventiquattro: cinque sono nominati direttamente dai propri Paesi (Stati Uniti, Giappone, Germania, Francia e Gran Bretagna), dagli Stati cioè che detengono le cinque quote di partecipazione al Fondo più elevate; a questi si aggiungono gli Stati membri la cui moneta, nei due anni precedenti ad ogni elezione dei Direttori, sia stata maggiormente utilizzata nelle transazioni del Fondo e che non rientrino nei suddetti cinque (oggi sono Russia Cina e Arabia Saudita); i rimanenti membri sono eletti da tutti gli altri Stati membri che sono raggruppati in "circoscrizioni", cioè gruppi di Paesi (i Paesi Scandinavi per esempio formano una circoscrizione e lo stesso dicasi per i Paesi Africani

francofoni). Ciascuna circoscrizione ha una nazione rappresentativa, il che fa sì che anche altri Paesi, come per esempio l'Italia, abbiano, di fatto, un proprio consigliere.

Il terzo degli organi principali del FMI è il **Direttore Generale**, scelto dal Comitato esecutivo in una persona che non sia né un Governatore né un Direttore esecutivo, e resta in carica cinque anni. Una tacita convenzione vuole che il Direttore sia europeo così come il Presidente della Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo sia uno statunitense. Il Direttore Generale è il capo dei servizi amministrativi del Fondo, presiede le riunioni del Comitato Esecutivo senza prendere però parte alle votazioni, e gestisce gli affari correnti sotto la direzione del Consiglio di Amministrazione.

Oltre ai tre organi principali, previsti e disciplinati dalle norme dello Statuto, dal 1974 operano presso il Fondo altri due importanti organi: l'Interim Committee e il Development Committee.

Il primo è composto da ventiquattro membri, ministri o governatori delle Banche centrali e inizialmente si riuniva due volte l'anno. Recependo quanto previsto dal II emendamento allo Statuto del FMI, il Consiglio dei Governatori del Fondo ha deciso di trasformare il Comitato interinale del FMI nel Comitato monetario e finanziario Internazionale (CMFI). A differenza del precedente, al nuovo Comitato è stato conferito un carattere permanente, che si riflette nell'organizzazione delle riunioni preparatorie a livello dei sostituti. A parte questi cambiamenti, la creazione del CMFI non incide sull'attuale assetto istituzionale del Fondo: il Comitato svolge una funzione consultiva nei confronti del Consiglio dei Governatori suggerendo orientamenti generali sul sistema monetario internazionale e sulle principali questioni di interesse del Fondo. Il citato Comitato, a differenza del Consiglio dei Governatori, si avvantaggia in termini di operatività del basso numero di membri componenti.

Il Development Committee ha una struttura analoga al CMFI, con la differenza che i suoi membri sono nominati alternativamente dai Paesi membri del Fondo e da quelli della BIRS per periodi successivi di due anni. Il Comitato ha il compito di studiare e raccomandare al Consiglio di amministrazione del Fondo e della BIRS misure e iniziative tese a promuovere il trasferimento di risorse ai Paesi in via di sviluppo; la sua denominazione completa è, infatti, "Joint Ministerial Committee of the Board of Governors

of the World Bank and the IMF on the Transfer of Real Resources to Developing Countries".

All'interno degli organi istituzionali del Fondo un ruolo importante è svolto inoltre, dall'azione svolta dai raggruppamenti di Stati - espressione di interessi particolari – come il “Gruppo dei Dieci” ed il “Gruppo dei Ventiquattro”. Il primo, formatosi nel 1962 fra i Paesi aderenti al GAB (General Arrangements to Borrow) è composto dai dieci più importanti paesi industrializzati; il Gruppo dei Ventiquattro, invece, è espressione degli interessi e delle rivendicazioni dei Paesi in via di sviluppo.

2.3 LE RISORSE DEL FONDO: IL CAPITALE VERSATO, I PRESTITI E LE ALTRE FORME DI FINANZIAMENTO

Le risorse finanziarie del Fondo sono costituite dall'insieme delle sottoscrizioni degli Stati che vi aderiscono (il capitale versato), dalle risorse prese in prestito ogni qualvolta tale azione si presenti necessaria per ricostruire le scorte del Fondo (i prestiti), nonché da altre fonti di finanziamento tra cui per es. il ricavato degli investimenti che l'Ente può effettuare in base alle norme statutarie.

a) Il Capitale Versato

Per quanto riguarda le quote che ogni Stato è tenuto a versare al Fondo, l'originaria formulazione dell'accordo istitutivo prevedeva che tali quote fossero versate per il 25% in oro (tranche-or o gold-tranche) e per il restante 75% in moneta nazionale⁴⁶.

Secondo il testo oggi in vigore, invece, per effetto in particolare del II° emendamento, la disposizione relativa alle quote risulta significativamente modificata: la quota viene espressa, infatti, in diritti speciali di prelievo (ovvero per gli Stati che non fanno parte del Dipartimento generale dei Diritti Speciali di Prelievo, in moneta di altri Stati membri indicati dal Fondo), e scompare dal testo ogni riferimento ad una ripartizione della quota stessa in componenti diverse. L'art. III dell'Accordo istitutivo infatti dispone: *“Each member shall be assigned a quota expressed in Special Drawing Rights (...). The subscription of each member shall be equal to its quota and shall be paid in full to the Fund at the appropriate depository”*.

L'ammontare delle quote è stato, nel corso degli anni, oggetto di varie revisioni; Il Consiglio dei governatori procede almeno una volta ogni cinque anni, ad un esame globale della quota dei membri e può proporre la revisione che giudica più opportuna, sia in modo uniforme per tutti i membri, sia in modo discrezionale nei confronti di quegli Stati per i quali si riconosce un aumento dell'importanza economica⁴⁷; sono finora intervenuti 11 aumenti di quote; l'ultimo è del settembre del 1997.

⁴⁶ Più precisamente, l'articolo III sez. 3 lett. b) dell'accordo originario del 1944, stabiliva che ogni membro: a) versasse in oro, come minimo il minor importo tra il 25% della sua quota, oppure il 10% delle proprie disponibilità ufficiali nette di oro e di dollari USA, calcolate in base ai dati forniti al Fondo dal membro stesso; b) versasse in moneta nazionale il saldo della propria quota.

⁴⁷ Le quote non sono uguali per tutti gli Stati membri ma variano a seconda dell'importanza economica di ciascuno Stato nell'economia mondiale e sono calcolate secondo particolari meccanismi; le quote più alte sono, nell'ordine,

La quota di partecipazione è l'elemento essenziale al quale sono ancorati diritti e doveri degli Stati membri. Innanzitutto, in base ad essa viene determinata la misura di ponderazione del voto negli organi istituzionali; diversamente dal sistema delle Nazioni Unite, dove vige il principio “*un Paese, un voto*”, gli Stati membri del Fondo hanno diritti di voto differenti: un minimo di 250 diritti di voto è attribuito a tutti i Paesi membri a cui si aggiungono voti supplementari in proporzione a ciascuna tranche di 100.000 DSP versati⁴⁸. La quota di partecipazione, costituisce poi il parametro di riferimento per calcolare l'ammontare massimo del credito che uno Stato può ricevere dal Fondo, e l'ammontare massimo del credito, nella propria moneta, che ciascuno Stato mette a disposizione degli altri Stati.

b) i prestiti

Altra fonte di risorse è costituita dai prestiti concessi al Fondo dagli Stati membri.

La previsione di tale strumento finanziario si rese necessaria per far fronte al problema della scarsità generalizzata degli strumenti di riserva, a Bretton Woods, infatti, non si era previsto un meccanismo flessibile di creazione di moneta internazionale che permettesse di farla crescere in proporzione adeguata all'espandersi del commercio.⁴⁹ Si prevede, dunque, dunque la possibilità di far ricorso ad accordi di prestito in caso il Fondo sia chiamato ad aiutare gli Stati membri a superare le difficoltà in caso di squilibrio della bilancia dei pagamenti.

La possibilità di far ricorso agli accordi di prestito è prevista dall'art.7 dell'Accordo Istitutivo il quale prevede che il Fondo possa prendere in prestito valuta da un membro ogni qualvolta tale azione si presenti necessaria a ricostruire le risorse del Fondo. In particolare si possono ricordare gli Accordi Generali di Prestito (General Agreement to Borrow, GAB) disciplinati da una convenzione stipulata nel 1961 tra i principali dieci Stati industrializzati

quella degli Stati Uniti, Regno Unito, Unione delle (ex) Repubbliche Socialiste Sovietiche, la Cina, la Francia, l'India e il Canada. L'elenco degli Stati membri del Fondo con le rispettive quote può leggersi alla “Schedule A” annessa agli Articles of Agreements del Fondo. [Http://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/index.html](http://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/index.html).

⁴⁸ La regola generale è che le decisioni vengano prese con la maggioranza assoluta dei voti tranne nei casi più importanti come il caso della fissazione delle commissioni da pagare sui prestiti del Fondo, in cui si applica la regola della maggioranza qualificata del 70% e nel caso, ancora più delicato, di decisioni che attengono al futuro del Fondo e dunque in merito a questioni di maggiore importanza politica e strutturale – come variazioni sulle quote parte, allocazione dei DSP - per cui è richiesta una maggioranza qualificata dell'85%. Certo è che in questi casi evidentemente certi Paesi o gruppi di Paesi tra cui gli Stati Uniti o i Paesi della Comunità Europea, che detengono molti diritti di voto, possano di fatto esercitare un diritto di veto.

⁴⁹ In realtà tale necessità fu avvertita da Keynes, il quale propose nel suo piano (*Supra*, Cap.1, par.1) la costituzione di una vera e propria banca, con diritto a batter moneta (che suggerì di chiamare *bancor*); tale proposta fu però avvertita come un'idea troppo avanzata e si ripiegò su un'organizzazione meno bancaria e più ispettivo-consulativa, capace di concedere “credito” entro i limiti stabiliti dalle quote versate dai Paesi membri”. Cfr. inoltre Cap.2, par.1.

membri del Fondo ⁵⁰, i quali si impegnano a mettere a disposizione del FMI a titolo di prestito la propria moneta fino a un ammontare predeterminato.

Scopo degli accordi di prestito è quello dunque di fornire al Fondo riserve addizionali costituite dalle valute appartenenti agli Stati che, per le loro posizioni più forti, apparivano le più richieste per i pagamenti internazionali. Inizialmente l'uso delle somme prestate era limitato all'esclusivo utilizzo da parte degli Stati che avevano stipulato l'Accordo; attualmente, invece, i prestiti previsti dai GAB possono essere utilizzati per far fronte anche alle necessità degli Stati esterni al gruppo dei dieci⁵¹.

Nonostante l'ovvia utilità dei GAB sotto il profilo dell'aumento delle risorse utilizzabili dal FMI, tale sistema di accordi ha portato al formarsi di una sorta di "direttorio" ufficioso del FMI che ne influenza e pilota le decisioni.⁵²

Ciò non poteva non suscitare le reazioni negative degli Stati membri in via di sviluppo che hanno costituito, a loro volta, un gruppo detto dei ventiquattro per cercare di controbilanciare l'influenza del gruppo dei dieci, soprattutto a proposito delle riforme del FMI e della direzione generale della sua politica.

c) Le altre forme di finanziamento

Il Fondo dispone di altre forme di finanziamento tra cui si possono ricordare i redditi provenienti sia dagli investimenti fatti dal Fondo sia dalle commissioni percepite in occasione di operazioni finanziarie con gli Stati membri.

Degni di menzione sono inoltre il Fondo Fiduciario (Trust Fund), la cui attività si è conclusa nel 1981 ed il Fondo di sovvenzione. Il primo era alimentato con i proventi della vendita di oro stabilita dal II emendamento allo Statuto; scopo del Trust Fund era quello di fornire una forma di sostegno supplementare a quella particolare categoria di membri cosiddetti "*qualificabili*" (inizialmente erano 61) elencati negli allegati A e B dell'Accordo istitutivo. Il Fondo di sovvenzione invece è costituito da contributi volontari dei Paesi esportatori di petrolio e dei Paesi industrializzati. Sia il Fondo di Sovvenzione sia il Fondo

⁵⁰ Si tratta della Germania, Belgio, Canada, Stati Uniti, Francia, Italia, Giappone, Olanda, Gran Bretagna, e Svezia (Stati poi costituitisi in "Gruppo dei dieci"). Con un accordo separato del 1964 tra il Fondo e la Svizzera, anche quest'ultima venne "associata" agli Accordi Generali di Prestito, mentre dal 1984 vi fa parte a pieno titolo. Carreau, *Droit International Economique*, Parigi, 1998.

⁵¹ Tale possibilità è stata prevista nel 1983 anno in cui i GAB furono rivisti a seguito dell'emergenza dovuta alla crisi finanziaria in America Latina (1982) prevedendo, così, un aumento dell'ammontare dell'impegno di ciascuno dei dieci da 6.000 a 17.000 milioni di DSP.

⁵² Nell'ambito di tale centro decisionale autonomo, i voti non si calcolano in proporzione alle quote versate al Fondo ma in relazione ai contributi formati nell'ambito degli accordi di prestito; la posizione della CE e del Giappone assume, in tal modo un diverso e più considerabile rilievo nei confronti degli Stati Uniti.

fiduciario furono istituiti con patrimoni separati da quello del Fondo. Quest'ultimo è incaricato di assicurarne esclusivamente la gestione in qualità di mandatario.

2.4 L'ASSISTENZA FINANZIARIA FORNITA DAL FONDO: LE DISPONIBILITÀ ORDINARIE E LE DISPONIBILITÀ SPECIALI

Aderendo al Fondo gli Stati assumono una serie di obblighi, tra i quali quello di sottoscrivere una quota di partecipazione per la costituzione delle riserve dell'Ente: a tali obblighi corrisponde la possibilità per gli Stati stessi di ottenere, da parte del Fondo, l'assistenza finanziaria necessaria per fronteggiare eventuali squilibri temporanei nelle rispettive bilance dei pagamenti.

In materia di assistenza finanziaria del FMI ai Paesi membri è possibile attualmente distinguere due grandi settori: quello delle disponibilità ordinarie e quello delle disponibilità speciali.

Le disponibilità ordinarie

Ogni Stato membro può, in generale, accedere alle risorse del Fondo acquistando con la propria moneta valute di altri membri detenute dall'Ente: tali acquisti sono denominati prelievi. Sono definiti ordinari quei prelievi che gli Stati membri possono effettuare dalle risorse di cui il Fondo dispone e che sono esplicitamente previsti dall'accordo istitutivo.

Al sistema originario sono stati introdotti vari correttivi per attribuire maggiore automaticità ai prelievi, per snellire le procedure e per superare infine i limiti quantitativi previsti dalle disposizioni originarie dello Statuto. Secondo quanto previsto dall'attuale disciplina, ed in particolare a seguito del I emendamento allo Statuto del Fondo del 1969, lo Stato può acquistare automaticamente fino all'ammontare della tranche di riserva valuta straniera, (e dunque senza l'assenso del Fondo subordinato al controllo dell'uso delle risorse come previsto dallo statuto originario del Fondo ⁵³. È inoltre prevista per gli Stati la possibilità di effettuare ulteriori acquisti, oltre quelli effettuati nella tranche di riserva, purché per effetto degli stessi, le disponibilità del Fondo nella valuta nazionale del Paese interessato non vengano incrementate in misura superiore al 200% della sua quota.

Normalmente la disponibilità ulteriore di riserve cui lo Stato membro può accedere al di là della tranche di riserva viene distinta a sua volta in quattro c.d. *credit tranche*.

⁵³ Tale tranche corrisponde alla percentuale delle quote di partecipazione costituita, di fatto, da diritti speciali di prelievo o moneta di riserva stabilita dal Fondo. Cfr. Cap 2, par.3.

In realtà la differenza rispetto all'acquisto della tranches di riserva risiede nella non automaticità degli acquisti delle credit tranches; tali acquisti sono, infatti, sottoposti a condizioni di accesso che sono normalmente tanto più rigorose quanto più elevato è l'ammontare delle risorse finanziarie impegnate. Per prelevare la prima delle quattro credit tranches è necessario dimostrare che lo Stato stia facendo degli "sforzi ragionevoli" per riequilibrare la bilancia dei pagamenti; per le successive, invece, lo Stato richiedente si deve impegnare a rispettare condizioni via via più impegnative sulla politica (monetaria, creditizia, fiscale, commerciale) da attuare per riequilibrare la bilancia dei pagamenti. Sono previsti peraltro indicatori e unità di controllo per verificare l'effettiva applicazione delle norme concordate, permettendo, così, una continua verifica dei risultati ottenuti nel risanamento dell'economia e nel ristabilimento degli equilibri finanziari.

La caratteristica fondamentale dell'assistenza finanziaria offerta dal Fondo può essere individuata nel concetto di *temporaneità* dell'uso delle risorse; lo Stato che ha effettuato dei prelievi è obbligato, infatti, a riacquistare la propria moneta entro un determinato periodo di tempo. Non si tratta dunque di un vero e proprio prestito, bensì di una vendita a termine⁵⁴. L'obbligo di riacquisto della propria moneta diviene efficace dopo il decorso di termini relativamente brevi, di solito compresi tra i 3 ed i 5 anni⁵⁵.

Il vantaggio per lo Stato acquirente è di ottenere moneta utilizzabile per i pagamenti internazionali senza dover necessariamente dare in cambio né oro né altre valute prelevate dalle proprie riserve. Lo scopo del meccanismo è evidente: si tratta di consentire una rapida acquisizione di risorse per gli Stati che, in temporanea difficoltà nei pagamenti con l'estero potrebbero essere indotti a porre restrizioni valutarie o a modificare la parità dei cambi.

⁵⁴ Il Fondo viene dunque concepito, in un certo senso, come un deposito di mezzi di pagamento la cui attività si svolge mediante operazioni di vendita e di acquisto di divise degli Stati membri.

⁵⁵ Il Fondo può stabilire che il riacquisto avvenga mediante versamenti scaglionati in un arco di tempo che va dal terzo al quinto anno dalla data dell'acquisto. Il riacquisto deve essere effettuato mediante diritti speciali di prelievo o valute di altri Stati membri scelte dal Fondo: non necessariamente perciò sarà impegnata per il riacquisto la stessa moneta estera originariamente acquistata dal Paese interessato, ma sarà il Fondo a decidere in modo tale che le disponibilità dell'Ente nella valuta di un Paese membro utilizzata per il riacquisto non aumenti a seguito dello stesso, oltre il limite della quota

Le disponibilità speciali

Nell'accordo istitutivo del 1944 non veniva fatta alcuna distinzione tra i diversi tipi di problemi di bilancia dei pagamenti che possono spingere uno Stato membro a richiedere l'assistenza del Fondo; era esclusivamente prevista la possibilità di far ricorso al sistema delle disponibilità ordinarie. Per tale schema di assistenza è stata suggerita l'immagine della "torre", per indicare la possibilità di accesso a tranches di prelievo successive, ognuna condizionata all'utilizzo di quella precedente, e caratterizzate nell'insieme da un progressivo aggravamento delle condizioni richieste per ottenerle.

Nel corso dell'evoluzione del Fondo, ha cominciato a farsi strada il riconoscimento della varietà di cause che possono produrre squilibri nella bilancia dei pagamenti. Il FMI ha così creato un insieme di disponibilità (facilities o policies, in italiano sportelli) finalizzate al sostegno delle esigenze finanziarie derivanti da specifici problemi. Allo schema della torre, si è sostituito - o meglio, affiancato - quello della "fila di sportelli" ciascuno aperto per una specifica esigenza, spesso reciprocamente indipendenti quanto alle condizioni di accesso ed a volte dotati di fonti finanziarie distinte.

In linea generale può dirsi che ove lo squilibrio sia dovuto a fattori esogeni (calamità nazionali e simili) il Paese può far ricorso a facilitazioni non condizionate mentre se lo squilibrio è di natura strutturale si applicano facilitazioni che consentono l'articolazione dei programmi di aggiustamento su un arco di tempo più lungo e per ammontari più ampi di quelli previsti per le disponibilità ordinarie (per l'utilizzazione dei diritti speciali di prelievo non è previsto alcun controllo sulle politiche economiche degli Stati membri).

Soltanto gli Stati membri del Fondo possono partecipare al "conto dei prelievi speciali" (oggi denominato Dipartimento dei diritti speciali di prelievo) . Gli Stati possono continuare a far parte del "conto delle risorse generali" senza partecipare al "conto dei prelievi speciali", ovvero, pur essendosi astenuti dal far parte del conto speciale, possono successivamente optare per partecipare all'ammissione ai diritti speciali di prelievo.

Gli Stati che partecipano al dipartimento dei DSP hanno diritto ad utilizzare i diritti speciali di prelievo loro assegnati dal Fondo in relazione all'ammontare delle rispettive quote alla data della decisione di assegnazione. In sostanza gli Stati con disavanzo nella bilancia dei pagamenti cedono diritti speciali di prelievo agli Stati con eccedenza nella

di quel Paese favorendo così il riequilibrio nel'assetto interne delle riserve del Fondo. A tal proposito si legga l'art. V sez 3, lettere *d* ed *e(i)*.

bilancia dei pagamenti e si procurano in questo modo valuta con la quale effettuare i pagamenti sul mercato dei cambi. La peculiarità del sistema sta dunque nel fatto che non è il Fondo a fornire l'ammontare richiesto a corrispettivo dei DSP, bensì gli altri Stati membri. Al Fondo è riconosciuto invece il diritto di indicare lo Stato tenuto a fornire moneta (lo Stato cessionario); il Fondo esegue tale valutazione ovviamente facendo tenendo conto della situazione della bilancia dei pagamenti e dello stato delle riserve dello Paese in questione.

La maggior parte delle disponibilità è stata studiata e predisposta in relazione a problematiche che interessano prevalentemente i Paesi meno sviluppati (come ad esempio quella dei prodotti di base). Ciò tuttavia non viene tradotto in un'esplicita limitazione all'accesso alle disponibilità speciali; le disponibilità speciali sono configurate giuridicamente come iniziative speciali quanto alla materia ed agli scopi. L'elenco puntuale delle varie disponibilità è indicato nella tabella che segue .

ALLEGATO A
DISPONIBILITÀ FINANZIARIE DEL FMI

	OGGETTO DEL SOSTEGNO	FONTE DI FINANZIAMENTO PRINCIPALE
<u>DISP. ORDINARIE</u>		
Reserve Tranche (RT)	Deficit temporanei della b.d.p.	Conto risorse generali
Credit Tranches (CT)	Deficit temporanei della b.d.p.	Conto risorse generali
<u>DISP. SPECIALI</u>		
Compensatory Financing Facility (CFF)	Deficit derivanti da un calo temporaneo dell'esportazioni dovuto a fattori esterni o a crisi del settore dei cereali	Conto risorse generali
Buffer Stock Financing Facility (BFFF)	Deficit derivanti dagli oneri per la partecipazione ad accordi di stabilizzazione dei prezzi dei prodotti di base	Conto risorse generali
Extended Fund Facility (EFF)	Deficit derivanti da squilibri strutturali nella produzione , nel commercio e nei prezzi	Conto risorse generali
Oil Facility (OF)	Deficit derivanti dall'aumento improvviso del prezzo del petrolio	Prestiti dei Paesi produttori di Petrolio
Trust Fund (TF)	Deficit dei Paesi meno sviluppati e a più basso reddito	Vendita dell'oro del FMI
Supplementary Financing Facility (SFF)	Deficit derivanti da gravi squilibri, per i quali non sono sufficienti le disponibilità ordinarie	Prestiti dei Paesi membri
Enlarged Access Policy (EAP)	Come per la SFF	Prestiti dei Paesi membri
Structural Adjustment Facility (SAF)	Deficit strutturali dei Paesi a basso reddito qualificati per l'accesso ai prestiti IDA	Conto esborsi speciali
Enhanced Structural Adjustment Facility (ESAF)	Come per la SAF	ESAF Trust (prestiti esterni)
Compensatory and Contingency Financing Facility (CCFF)	Squilibri derivanti da fattori esterni imprevisi, in relazione ad un programma di aggiustamento già avviato	Conto risorse generali

2.5 IL POTERE DI CONTROLLO DEL FONDO SUGLI STATI PREVISTO DALL'ACCORDO DI BRETTON WOODS E LA SUA EVOLUZIONE

Il Fondo Monetario Internazionale oltre ad aver svolto, un'importante funzione di specchio e guida dell'evoluzione del sistema finanziario internazionale, è andato sempre più affermandosi come soggetto di monitoraggio e controllo delle politiche degli Stati membri.

L'originalità del nuovo sistema istituito a Bretton Woods sta soprattutto nel fatto che le questioni monetarie cessano di far parte del dominio riservato e della esclusiva competenza nazionale degli Stati, per divenire invece una materia di interesse internazionale, soggette al controllo del Fondo.

Le regole previste dall'Accordo istitutivo del Fondo in materia di sorveglianza e controllo, così come originariamente previste, sono state, in più occasioni, superate e rese inapplicabili dagli eventi, costringendo così il Fondo e gli Stati a sviluppare nuove prassi, recepite e legalizzate nel II emendamento allo Statuto.

Lo Statuto originario riconosceva al Fondo un importante potere di controllo in materia di tassi di cambio; secondo quanto disposto dall'originario Accordo istitutivo i cambi erano fissi e in presenza di uno squilibrio fondamentale della bilancia dei pagamenti la parità di cambio poteva essere variata in misura superiore al 10% previa autorizzazione del Fondo. Il FMI disponeva dunque del potere di opporsi ad una modifica dei tassi di cambio qualora avesse ritenuto che tale misura non avrebbe contribuito a ricostruire l'equilibrio della bilancia dei pagamenti. A seguito delle vicende del 1971 il sistema monetario internazionale previsto dagli accordi di Bretton Woods vide crollare uno dei suoi pilastri fondamentali (il sistema dei cambi fissi) delineando in tal modo una situazione caratterizzata dalla reciproca fluttuazione di tutte le monete le une rispetto alle altre; quanto previsto dall'originario accordo istitutivo in materia di controllo sui tassi di cambio non aveva più alcuna giustificazione.

Dopo la crisi del 1971 gli Stati, primo tra tutti gli Stati Uniti, cessarono di conformarsi a molte delle regole centrali degli Articles of Agreement ed introdussero tutta una serie di aggiustamenti informali che culminarono nell'accettazione di nuove regole, codificate nel II emendamento. Non vi è dubbio che, nella versione attualmente vigente, l'Art 4 dell'Accordo istitutivo del FMI prevede, in tema di rapporti di cambio, obblighi

molto meno precisi per gli Stati membri di quanto non prevedesse la versione originaria. La materia dei rapporti di cambio resta però chiaramente materia di interesse internazionale, riconoscendo al Fondo dei precisi poteri in materia di sorveglianza sulle politiche monetarie degli Stati membri.

L'art 4 degli Articles of Agreement, alla sezione III, prevede infatti che *“il Fondo sorveglierà il Sistema Monetario Internazionale al fine di garantire il suo effettivo funzionamento e sorveglierà altresì il conformarsi di ciascun membro alle proprie obbligazioni alla stregua della sezione prima di questo articolo”* A tal fine, prosegue la medesima sezione, il Fondo *“eserciterà ferma sorveglianza sulle politiche dei tassi di cambio dei membri e adotterà principi specifici per guidare questi ultimi rispetto a dette politiche”*⁵⁶.

Al fine di esercitare tale potere di sorveglianza, al Fondo sono riconosciuti tutta una varietà di strumenti previsti dal Trattato.

- Gli Stati membri hanno innanzitutto l'obbligo di fornire al Fondo tutta una serie di informazioni riguardanti la loro situazione economica, finanziaria e monetaria. L'articolo VIII sezione 5 dello Statuto prevede, infatti, che il Fondo possa chiedere agli Stati membri di trasmettergli le informazioni che ritenga necessarie per svolgere le proprie operazioni, dal canto loro gli Stati si impegnano a trasmettere le informazioni richieste con la massima minuziosità e precisione, evitando quanto più possibile di fornire semplici stime.

In mancanza della comunicazione di siffatte informazioni, l'intera funzione di sorveglianza del Fondo risulterebbe inficiata; le informazioni richieste dal Fondo sono infatti essenziali per consentire l'effettivo controllo sulle politiche monetarie e finanziarie degli Stati. (la rilevanza delle comunicazioni è dimostrata dal fatto che nel 1954 la Cecoslovacchia, per il *“solo”* fatto di essersi rifiutata di fornire le informazioni richiestegli, invocando la natura confidenziale delle stesse e il *“segreto di Stato”*, fu espulsa dal Fondo.)

⁵⁶ Sembra interessante notare che, mentre questa disposizione reintroduce dopo la crisi del 1971 alcune limitazioni alla sovranità monetaria degli Stati, un'altra frase del medesimo paragrafo è una chiara indicazione di quanto gli Stati tengano alla loro sovranità anche in campo monetario, un campo in cui pure riconoscono la necessità di cooperare con gli altri Stati e con le organizzazioni internazionali. Alla stregua della frase finale del citato articolo 4, sezione 3(b), i principi specifici sopra menzionati *“dovranno rispettare le politiche interne degli Stati membri in materia sociale e politica e, nell'applicare tali principi, il Fondo dovrà tenere in debito conto la situazione degli Stati membri”*.

- Il Fondo Monetario Internazionale svolge la sua funzione di sorveglianza attraverso lo strumento delle consultazioni; il Fondo, promuove le consultazioni, normalmente ogni anno, con ciascun Stato membro. Il risultato delle consultazioni(e quindi lo stato della politica economica nazionale di ciascun Paese) viene pubblicato in un rapporto ufficiale semestrale intitolato "World Economic Outlook" e nell' "Annual International Capital Markets Report", promuovendo così la politica della trasparenza ed invitando, in tal modo, gli Stati membri del Fondo a favorire la "*politica del buon vicinato economico*" scoraggiando il ricorrere alla c.d. "*beggarmy-neighbor-policy*" tristemente celebrata nel periodo tra le due guerre mondiali.
- Anche se le consultazioni tra i singoli Stati e il Fondo costituiscono la principale forma di collaborazione prevista dal trattato, la prassi evidenzia l'esistenza di altri strumenti di controllo tra cui la possibilità di effettuare delle ispezioni da parte dello Staff del Fondo al fine di sollecitare un più intenso dialogo tra Stato ed istituzione finanziaria. Conclusa l'ispezione, lo Staff del Fondo redigerà un rapporto che è portato all'attenzione del Consiglio di amministrazione, il quale si pronuncia emettendo una raccomandazione (nonostante il carattere non vincolante della pronuncia del Fondo lo Stato interessato tende a recepire e a tenere in debito conto i suggerimenti del Fondo, essendo un potenziale beneficiario delle risorse del Fondo).

Nell'adottare gli Articles of Agreement, gli Stati firmatari ritennero utile confermare che le limitazioni alla loro sovranità monetaria previste dall'accordo stesso non si estendevano alle restrizioni sul movimento dei capitali. Tuttavia, la crisi messicana del 1994 e la crisi asiatica del 1997 parvero suggerire che la disciplina e il controllo dei movimenti dei capitali sarebbero stati i prossimi settori rispetto ai quali gli Stati avrebbero potuto, e forse dovuto, consentire a limitazioni della loro sovranità, prevedendo, di conseguenza, un potere di controllo del Fondo sugli Stati più ampio e più forte. Alla luce di tali eventi, infatti, nel 1997 e nel 1998 il Fondo monetario Internazionale iniziò a discutere la possibilità di emendare gli Articles of Agreement per fare della "liberalizzazione dei movimenti dei capitali uno degli scopi del Fondo ed estendere, ove necessario, la competenza del Fondo per mezzo di obblighi accuratamente definiti ed uniformemente

applicati in materia di liberalizzazione di tali movimenti⁵⁷. Tale questione fu inizialmente portata all'attenzione del Comitato interinale (oggi Comitato monetario e finanziario internazionale Cfr. *Supra* Cap.2, par.2) ma fu poi abbandonata di fronte al sorgere di forti dubbi ; fu probabilmente, l'atteggiamento della Malaysia nel reagire alla crisi asiatica ad invitare alla prudenza, lasciando cadere l'idea di un maggior potere di controllo da riconoscere al Fondo in materia di controllo dei movimenti dei capitali.⁵⁸

La crisi messicana e la crisi asiatica hanno dimostrato come il potere di controllo del Fmi, per rimanere effettivo, debba adattarsi continuamente alle nuove realtà globali, alle rapide evoluzioni e alla crescente integrazione del mercato finanziario mondiale, evidenziando, così, l'importanza di un aggiornamento continuo di tale meccanismo di monitoraggio delle politiche economiche degli Stati.

⁵⁷ Cfr. IMF Annual Report, 1998, table 13, Posizione del comitato interinale del Fondo, adottata ad Hong Kong il 21 settembre 1987 e le osservazioni di Carreau e Juillard, *Droit international économique*, 4 ed., Paris, 1998, p.598 ss.

⁵⁸ La Malaysia reagì alla crisi asiatica in maniera ben diversa da quella indicato dal Fondo: Invece di accentuare la liberalizzazione, la Malaysia introdusse severe restrizioni al movimento dei capitali ottenendo significativi risultati positivi. La sovranità monetaria in tema di controllo dei movimenti dei capitali aveva mostrato la sua forza.