

**THE WORLD BANK GROUP ARCHIVES**

**PUBLIC DISCLOSURE AUTHORIZED**

Folder Title: Sella, Piero - Articles and Speeches (1970) - 1v

Folder ID: 1654566

Fonds: Records of Office of External Affairs (WB IBRD/IDA EXT)

Digitized: February 26, 2014

To cite materials from this archival folder, please follow the following format:  
[Descriptive name of item], [Folder Title], Folder ID [Folder ID], World Bank Group Archives, Washington, D.C., United States.

The records in this folder were created or received by The World Bank in the course of its business.

The records that were created by the staff of The World Bank are subject to the Bank's copyright.

Please refer to <http://www.worldbank.org/terms-of-use-earchives> for full copyright terms of use and disclaimers.



THE WORLD BANK  
Washington, D.C.

© 2012 International Bank for Reconstruction and Development / International Development Association or  
The World Bank  
1818 H Street NW  
Washington DC 20433  
Telephone: 202-473-1000  
Internet: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

**PUBLIC DISCLOSURE AUTHORIZED**

Sella, PIERO - ARTICLES and speeches (1970)

The World Bank Group  
**Archives**



**1654566**

A1992-007 Other #: 17 212062B

Sella, Piero - Articles and Speeches (1970) - 1v

**DECLASSIFIED**

WBG Archives

P. SELLA

filed no. Sella speech.

The Publications  
D 900  
(for your file)

**VIII** CONVEGNO NAZIONALE  
PER LA CIVILTÀ' DEL LAVORO  
ROMA, 22-23 OTTOBRE 1970

RELAZIONE DELL'AVV. PIERO SELLA, Assistant ~~to~~ General Counsel, Internatio-  
nal Bank for Reconstruction and Development (World Bank)

"IL RUOLO DEGLI INVESTIMENTI PRIVATI ALL'ESTERO".

Nella giornata di ieri due relazioni di largo respiro ci han-  
no tracciato un quadro ampio e realistico della storia, dei problemi e  
delle prospettive dello sviluppo economico all'inizio della seconda de-  
cade dello sviluppo e del ruolo che l'Italia vi ha svolto e vi potrà  
in avvenire ancor più attivamente svolgere. *Una buona relazione si ha  
illustrata al secolo storico e le implicazioni dei problemi.*

Il tema che mi è stato assegnato ha carattere più dimesso, es-  
sendo diretto a descrivere, alla luce dell'esperienza della Banca Mon-  
diale, il ruolo che l'investimento privato e quello pubblico svolgono  
nel trasferimento del capitale e degli altri fattori produttivi necessa-  
ri ad assicurare che il processo di sviluppo delle economie dei paesi  
più poveri possa svolgersi, se possibile, ad un ritmo più accelerato  
che nel passato.

Sono lieto di poter svolgere questa relazione davanti ad una  
assemblea così altamente qualificata, non perchè spero di dire cose per  
loro nuove ma perchè nel cercare di spiegare, sia pure in modo succinto,  
come il Gruppo della Banca Mondiale si adoperi ad incrementare questo  
flusso di risorse e ad assicurarne l'utilizzazione più efficiente nel-  
l'interesse dei popoli ansiosi di migliorare il loro tenore di vita, nuo-  
ve idee potranno forse nascere nella mente di chi mi ascolta e fare og-  
getto di un dibattito originale e fruttifero.

Il gruppo di organizzazioni internazionali accentrato intorno  
alla Banca Mondiale costituisce un punto di osservazione privilegiato  
del processo dello sviluppo economico, perchè dalla fine della seconda  
guerra mondiale i governi dei paesi sviluppati e di quelli in via di  
sviluppo hanno affidato a questo gruppo un ruolo crescente nel trasferi-  
mento del capitale e delle tecniche imprenditoriali dall'una all'altra  
parte del mondo.

Se vi intratterrò questa mattina quasi esclusivamente dal punto di vista del Gruppo della Banca Mondiale è solo perchè meglio lo conosco, avendovi dedicato più di un decennio della mia vita professionale, ma vorrei sottolineare in limine che, ~~come le relazioni e le discussioni di ieri hanno messo in luce,~~ il nostro Gruppo è solo uno dei vari strumenti attraverso il quale le aspettative e le speranze dei popoli per una vita migliore potranno realizzarsi, se lo spirito di cooperazione tra nazioni al quale si ispira lo Statuto delle Nazioni Unite continuerà a prevalere.

Consapevole di questa complementarità tra i vari strumenti di sviluppo economico, il Gruppo della Banca Mondiale ha nel passato e continuerà nel futuro a collaborare attivamente con le Nazioni Unite ed i suoi vari organi, con le altre istituzioni specializzate, con le istituzioni finanziarie regionali e con gli organismi governativi di assistenza bilaterale. La voce degli operatori economici la cui fattiva partecipazione all'opera di sviluppo è essenziale al suo successo, non dovrà essere ignorata nelle discussioni sul come tale collaborazione potrà essere resa sempre più larga ed efficace.

ooo      ooo      ooo

Quando nel corso della seconda guerra mondiale i governi delle nazioni unite si riunirono a Bretton Woods per considerare l'assetto economico e monetario che, al termine di una guerra sanguinosa e totale, il mondo avrebbe dovuto darsi, al capitale privato fu riconosciuto un ruolo essenziale ed insostituibile che trovò solenne espressione nello Statuto della Banca per la Ricostruzione e lo Sviluppo nata, sorella del Fondo Monetario Internazionale, da quella conferenza.

Infatti, tra gli scopi statutari della Banca definiti dai governi partecipanti a quella conferenza ed accettati dai governi che successivamente hanno aderito alla Banca fu incluso lo scopo di "promuovere gli investimenti esteri privati mediante garanzie o partecipazioni a prestiti o altri investimenti effettuati da investitori privati e, quando il capitale privato non sia disponibile a condizioni ragionevoli, di

integrare gli investimenti privati concedendo, a condizioni eque, finanziamenti per scopi produttivi con il proprio capitale, con fondi raccolti e con gli altri suoi mezzi".

L'intervento della Banca Mondiale nel finanziamento della ricostruzione post-bellica e dello sviluppo economico delle aree sottosviluppate fu quindi concepito all'origine come un intervento integrativo, il ruolo principale dovendo essere svolto dal capitale privato.

La storia della ricostruzione post-bellica in Europa - si pensi al Piano Marshall - e la storia dello sviluppo economico negli anni cinquanta e sessanta hanno dimostrato che le premesse su cui si fondò l'accordo di Bretton Woods peccavano a questo riguardo di eccessivo ottimismo e che l'immensità dei bisogni di capitale per la ricostruzione e ancor di più per lo sviluppo economico in relazione a quanto il settore privato avrebbe potuto fornire non fu, né forse poteva a quell'epoca essere, previsto.

Tuttavia la struttura istituzionale e la capitalizzazione della Banca Mondiale furono fondate su tali premesse e, fin dall'inizio, la Banca ebbe a rivolgersi al risparmio privato, attraverso i meccanismi dei mercati finanziari come alla fonte principale dei suoi mezzi di investimento.

Uno sguardo al bilancio della Banca per l'ultimo esercizio ci permette di vedere che, di fronte ad un capitale versato dai governi membri di circa due miliardi e trecento milioni di dollari (cioè intorno ai mille e quattrocento miliardi di lire), non tutti liberamente utilizzabili per le operazioni di prestito della Banca, esisteva un debito consolidato di oltre quattro miliardi e mezzo di dollari (oltre duemila ottocento miliardi di lire) per fondi raccolti nei mercati finanziari. Secondo le stime dei nostri uffici finanziari, più della metà delle obbligazioni e altri titoli emessi dalla Banca sono detenuti da investitori ed istituzioni non americani e una parte non indifferente è stata sottoscritta o acquistata da enti e risparmiatori italiani.

Dal 1947 ad oggi la Banca ha raccolto complessivamente mediante emissioni pubbliche o collocamenti diretti di obbligazioni ed altre operazioni passive fondi per un importo che si avvicina ai quattromila

miliardi di lire, ciò che insieme al proprio capitale le ha permesso di concedere finanziamenti per oltre seimila miliardi di lire.

Ovviamente, il credito di cui gode la Banca sui mercati finanziari e tra i risparmiatori è dovuto, oltre che alla cauta gestione dei suoi fondi ed ai rigorosi criteri economici e finanziari applicati alle sue operazioni attive, al fatto che i governi membri hanno sottoscritto un capitale di oltre venti miliardi di dollari, del quale il 90% non versato costituisce una ampia garanzia per i suoi creditori. Ma è importante, nel considerare il ruolo degli investimenti privati nello sviluppo economico, ricordare che, attraverso le emissioni di obbligazioni e le altre operazioni passive della Banca, ingenti quantità di risparmio privato, personale o istituzionale, sono affluite nel corso degli ultimi venti anni verso i paesi in via di sviluppo per finanziarvi investimenti chiave che sono il preludio necessario al loro progresso economico.

Nel fare ricorso al risparmio attraverso il meccanismo dei mercati finanziari e creditizi, la Banca Mondiale deve competere con i governi, gli altri enti pubblici e l'industria ed è soggetta al potere discrezionale dei governi di concederle o negarle l'accesso ai loro mercati.

E' di conforto per quelli che sono convinti che il risparmio privato può e deve concorrere allo sviluppo economico delle aree sottosviluppate del mondo, sapere che praticamente i governi di tutti i paesi esportatori di capitale non hanno esitato a permettere l'accesso della Banca Mondiale al loro risparmio nazionale, ogni qualvolta le condizioni del mercato e della bilancia dei pagamenti lo consentivano.

Anche in avvenire, il risparmio privato dei paesi più sviluppati dovrà continuare a fornire ingenti mezzi alla Banca per permetterle di mantenere il ritmo elevato delle sue operazioni.

Nei limiti in cui i vari governi vorranno permetterle il ricorso ai mercati finanziari sarà quindi uno strumento essenziale della politica della Banca Mondiale per lo sviluppo dell'economia mondiale.

Per potere attingere al risparmio nelle svariate forme in cui si manifesta, la Banca Mondiale deve utilizzare i servizi delle imprese e delle istituzioni nazionali che operano come intermediari nella circolazione dei capitali. La competenza tecnica e lo spirito d'iniziativa di queste imprese ed istituzioni nei vari paesi <sup>hanno</sup> ~~è~~ assicurato al collocamento dei titoli della Banca un successo invidiabile; se, come ne sono certo, la Banca continuerà a ricevere la loro fattiva ed intelligente collaborazione, il risparmio privato dei paesi più fortunati potrà portare anche in avvenire un contributo sostanziale allo sviluppo economico.

Ma limiti al ricorso ai mercati finanziari ovviamente esistono e gli alti tassi d'interesse che da tempo prevalgono sui mercati finanziari internazionali in relazione alla capacità debitoria dei paesi in via di sviluppo ne sono una conferma. La Banca ha perciò cercato nuovi modi di assicurare un flusso crescente dei capitali destinati agli investimenti più urgenti ed essenziali per lo sviluppo dei paesi poveri; un esempio di particolare interesse in questa sede sono i rapporti di collaborazione che la Banca Mondiale ha voluto stringere con le istituzioni nazionali che finanziano le esportazioni di beni capitali. Lo scopo di questa collaborazione è di combinare i fondi disponibili a medio termine forniti dalla Banca e allo stesso tempo di ottenere per il paese a cui è destinato l'investimento il beneficio di un'ampia concorrenza internazionale basata sul prezzo delle forniture invece che sulle condizioni di finanziamento.

Nonostante le numerose difficoltà d'ordine tecnico e giuridico che questa collaborazione comporta, siamo riusciti in alcuni paesi a metterla in opera, grazie alla comprensione e flessibilità dei governi e degli istituti finanziari nazionali interessati.

ooo      ooo      ooo

Lo Statuto della Banca prescrive che i suoi prestiti siano garantiti dal governo del paese in cui il progetto da finanziare si trova o dalla banca centrale di quel paese. In pratica, tutti i prestiti della Banca sono stati concessi direttamente al governo o con la garanzia solidale del governo del paese beneficiario.

Questo requisito ha costituito a volte un ostacolo al finanziamento di progetti pur ritenuti di grande utilità, particolarmente nel settore industriale, sia perchè il governo del paese beneficiario era riluttante a concedere una garanzia governativa ad una impresa industriale privata straniera o nazionale, sia perchè l'impresa temeva che una tale garanzia avrebbe condotto ad intrusioni od interferenze nella sua gestione da parte delle pubbliche autorità.

E' per cercare di rimediare a questi inconvenienti che negli anni cinquanta gli Amministratori della Banca proposero ai governi membri la creazione della Società Finanziaria Internazionale (comunemente conosciuta sotto le sue iniziali inglesi come IFC) per assistere lo sviluppo economico dei paesi membri mediante il finanziamento e l'incoraggiamento di imprese private produttive. La maggioranza dei governi membri della Banca ha aderito all'IFC, contribuendo più di 100 milioni di dollari al suo capitale.

Sebbene l'IFC sia legalmente una entità distinta e sia dotata di un personale proprio, essa svolge le sue attività in stretta collaborazione con la Banca, sotto la guida dello stesso Consiglio d'Amministrazione e dello stesso Presidente.

Le sue risorse sono ovviamente modeste, ma il suo compito non è solo di fornire capitale, mediante prestiti o partecipazioni azionarie, alle imprese private nazionali o straniere nei paesi in via di sviluppo, ma soprattutto di promuovere la costituzione e l'ampliamento di quelle imprese industriali o terziarie che maggiormente possano contribuire allo sviluppo dell'economia del paese e di attirarvi capitale privato nazionale e straniero in armoniosa collaborazione. Con una similitudine che ben descrive la sua funzione, l'azione della IFC è talvolta chiamata "catalitica", e di fatto, nella maggioranza dei casi, la partecipazione finanziaria dell'IFC non rappresenta che una frazione del capitale fresco apportato ad una impresa privata, ma una frazione senza la quale probabilmente l'intero non sarebbe stato apportato.

L'industria e le banche italiane partecipano attivamente alle iniziative dell'IFC, attraverso la partecipazione agli investimenti diretti promossi dall'IFC o a sindacati, organizzati dall'IFC, per il collocamento di titoli emessi dalle imprese private.

Sebbene il personale dell'IFC svolga attività di ricerca od identificazione di possibilità di investimenti redditizi nei paesi in via di sviluppo ai quali potranno interessarsi investitori nazionali e stranieri, molte delle iniziative alle quali l'IFC ha partecipato sono frutto dell'intraprendenza di imprenditori nazionali o stranieri i quali hanno richiesto l'assistenza di questa organizzazione per integrare il finanziamento delle loro imprese. Tale assistenza non è semplicemente finanziaria, perchè nel dialogo che nasce tra l'IFC e i promotori di un investimento per determinare le prospettive commerciali e finanziarie, la prima vi apporta il frutto della sua esperienza e delle sue fitte relazioni con il mondo finanziario ed industriale internazionale. Possibilità di sviluppo dell'impresa e di partecipazioni esterne, prima ignorate o trascurate, vengono così alla luce e possono essere sfruttate a beneficio dell'impresa assistita e, in ultima analisi, del paese ove l'impresa è stabilita.

ooo      ooo      ooo

Dopo la Banca, concepita come ponte tra il capitale privato dei paesi più ricchi e gli investimenti pubblici o privati nei paesi più poveri, e l'IFC, istituita allo scopo di stimolare l'impresa privata e utilizzarne lo spirito d'iniziativa ai fini dello sviluppo economico, terza nata tra le organizzazioni del nostro gruppo è l'IDA, l'Associazione Internazionale dello Sviluppo.

L'IDA è stata fondata nel 1960 come conseguenza di una più acuta consapevolezza da parte dei governi membri della Banca dell'immensità dei problemi dello sviluppo economico, specialmente dopo che praticamente tutti i territori coloniali erano assurti all'indipendenza e non potevano quindi più ottenere nella stessa misura l'aiuto economico e finanziario delle potenze metropolitane.

La comunità internazionale ha dovuto accettare il fatto che, da un lato lo sviluppo economico progrediva ad un ritmo troppo lento in un mondo ove agli squilibri di ricchezza si contrappone una sempre maggiore interdipendenza economica e morale dei popoli e che, d'altro lato, il finanziamento di un ritmo più accelerato di sviluppo alle condizioni

finanziarie richieste dal risparmio privato non è economicamente possibile per i paesi ancora lontani dal "punto di decollo".

L'IDA è stata quindi concepita come uno strumento per trasferire a condizioni di favore il capitale necessario allo sviluppo dei paesi più poveri per investimenti essenziali che, di per se, rispondono ai criteri di priorità economica normalmente applicati dalla Banca.

I suoi mezzi sono costituiti da contributi diretti dei paesi membri, e, per la maggior parte, dei paesi membri esportatori di capitale i quali già per la terza volta hanno convenuto di ricostituire il fondo di dotazione dell'IDA ad un livello che per il triennio 1972-74 sarà di 800 milioni di dollari all'anno; e da contributi indiretti degli stessi paesi mediante il trasferimento di quella parte degli utili netti della Banca che avrebbe potuto prudentemente essere distribuita ai suoi membri come dividendo.

In contrapposizione alla Banca e all'IFC, l'IDA fa quindi ricorso esclusivamente al risparmio pubblico. Eccezione fatta per le condizioni particolarmente favorevoli dei suoi finanziamenti - prestiti a 50 anni senza interesse - l'IDA svolge esattamente la stessa attività della Banca applicandovi gli stessi criteri. I progetti finanziati devono avere gli stessi requisiti di utilità economica, qualità tecnica e rendimento finanziario dei progetti della Banca; le imprese pubbliche o private beneficiarie del finanziamento lo ottengono alle stesse condizioni delle imprese finanziate dalla Banca, i vantaggi delle condizioni di favore fatte dalla IDA venendo assorbiti esclusivamente dal paese ove l'investimento è effettuato.

ooo                   ooo                   ooo

Nell'esaminare le varie fonti, pubbliche e private, dalle quali provengono i mezzi del Gruppo della Banca Mondiale destinati agli investimenti necessari allo sviluppo economico, non bisogna tuttavia perdere di vista che, come per quasi tutti gli investimenti assistiti da finanziamenti esteri, una larga parte del costo di questi investimenti è sostenuta direttamente dal paese beneficiario dell'investimento stesso sia attraverso il risparmio privato nazionale che attraverso i tribu

ti riscossi dal governo nazionale e quindi, in definitiva, dal lavoro e dall'operosità delle popolazioni che in futuro ne otterranno i frutti sperati. Lo sforzo ingente, tanto più meritevole se si pensa al reddito medio di quelle popolazioni, è talvolta dimenticato dai critici degli aiuti ai paesi in via di sviluppo o da coloro che si lasciano sopraffare da un senso di scoraggiamento davanti ai risultati raggiunti ed alle mete ancora da raggiungere.

Il Rapporto Pearson ci ricorda che negli anni sessanta il risparmio interni dei paesi poveri ha finanziato 85% degli investimenti totali, "un risultato drammatico perchè un tasso elevato di risparmio ottenuto a livelli bassi di redditi significa un pesante sacrificio".

ooo           ooo           ooo

Se portiamo la nostra attenzione all'esecuzione e realizzazione dei progetti di investimento finanziati dalla Banca Mondiale e dall'IDA, vediamo che, necessariamente, l'impresa ~~privata~~<sup>statale</sup> vi è chiamata a svolgere un ruolo di protagonista.

Che l'investimento sia destinato ad un'opera pubblica, strada o scuola, o ad un ufficio industriale, è indispensabile, per evitare sprechi ed errori costosi, fare ricorso a quelle imprese e a quei fornitori che, per la loro capacità organizzativa, la loro esperienza ed i mezzi tecnici a loro disposizione sono in grado di realizzare l'opera proposta a regola d'arte nel modo più economico.

Tra i presenti vi sono indubbiamente molti che, come capi di impresa, hanno partecipato alla realizzazione di progetti finanziati dal nostro Gruppo e so, per esperienza personale, che i nomi delle imprese e dei produttori italiani ricorrono continuamente nei rapporti e nei documenti della Banca.

Le dighe sullo Zambesi, sul Niger, sull'Indus, sul Nilo sono tra gli esempi più noti dell'opera, delle imprese e del lavoro italiani, ma se volessi fare un elenco delle imprese e industrie italiane che hanno partecipato alla realizzazione dei nostri progetti, credo che non mi basterebbe il tempo che mi è stato concesso dal nostro Presidente.

Il Gruppo della Banca ha calcolato che fino al 30 Giugno 1970 circa 330 miliardi di lire sono stati sborsati dalla Banca e dall'IDA per il finanziamento di beni e servizi di origine italiana utilizzati nei progetti finanziati dalle due istituzioni.

Se paragoniamo questa cifra con i fondi raccolti dalla Banca e dalla IDA per mezzo della sottoscrizione italiana al capitale della Banca, dei contributi italiani al fondo di dotazione dell'IDA, delle emissioni di obbligazioni sul mercato italiano e del collocamento di titoli con istituzioni ufficiali o risparmiatori italiani, la bilancia dei pagamenti tra il Gruppo della Banca e l'Italia risulta chiaramente attiva in favore dell'Italia.

Ma non è questo il punto su cui vorrei attirare la Loro attenzione; piuttosto vorrei sottolineare il contributo che imprenditori, tecnici e lavoratori italiani portano e continueranno a portare alla realizzazione degli investimenti necessari allo sviluppo sociale ed economico dei paesi ancora arretrati e gli effetti indiretti che tale contributo ha su quei paesi.

Come è noto a molti dei presenti, uno dei cardini delle attività della Banca, accettato senza riserve dai governi membri e, credo, ben accolto dalla maggioranza degli imprenditori dei paesi sviluppati, è che i beni e servizi necessari per gli investimenti finanziati dalla Banca o dall'IDA siano di regola ottenuti attraverso una aperta, equa ed effettiva concorrenza internazionale. Non sono solo ragioni di equa distribuzione dei benefici derivanti dalle operazioni del Gruppo tra gli esportatori dei paesi membri che giustificano questo principio, ma ancor di più l'esigenza che il capitale che direttamente o indirettamente contribuenti e risparmiatori mettono a disposizione del nostro Gruppo - capitale che costituisce una risorsa necessariamente limitata - sia utilizzato nel modo più economico ed efficiente dai beneficiari dei nostri finanziamenti.

Le regole di concorrenza che il Gruppo della Banca impone ai suoi mutuari per l'appalto di lavori o l'acquisto di macchinari ed impianti sono applicate con estrema diligenza e - a giudizio di qualcuno - forse con inflessibilità dalla direzione e dai funzionari della Banca

nell'interesse sia dei fornitori che degli acquirenti. L'esperienza ci ha dimostrato che gli imprenditori - ed in prima linea quelli italiani in schiera sempre più numerosa - accettano senza riserva la sfida che una concorrenza internazionale aperta ed equa offre loro ed applicano con grande slancio la loro capacità ed abilità tecnica ed organizzativa per raccogliere questa sfida.

Per gli operatori economici dei paesi esportatori, questo metodo ha il vantaggio di separare la questione del finanziamento delle loro forniture e dei loro servizi dai problemi tecnici e commerciali, lasciando ad ogni imprenditore la possibilità di dimostrare in condizioni di parità la sua capacità produttiva ed organizzativa. Inoltre questo metodo evita la penalità che un operatore economico, pur abile e competente, può incorrere se - come è spesso il caso nei paesi di recente industrializzazione - la sua offerta non è sostenuta da un sistema sufficientemente generoso di crediti all'esportazione.

Per il paese e l'impresa beneficiari del finanziamento questo metodo assicura una più vasta scelta di offerte e, in conseguenza, un risparmio di spesa ed una qualità più elevata di esecuzione, grazie anche alla costante e minuta sorveglianza dell'esecuzione dei lavori e della qualità delle forniture che la Banca esige sia affidata dai suoi mutuatari a consulenti scelti, di concerto con la Banca stessa, tra il fior fiore dei tecnici mondiali.

Gli effetti indiretti di questa attiva e preponderante partecipazione di imprenditori stranieri alla realizzazione di progetti di sviluppo sono, se anche meno tangibili, altrettanto importanti.

In particolare nell'esecuzione di opere pubbliche, l'imprenditore straniero deve assumere operai, tecnici e impiegati amministrativi locali e nel corso dell'esecuzione dell'opera li addestra nelle tecniche moderne, creando così una riserva di mano d'opera qualificata o specializzata che rimane come contributo permanente alle risorse umane del paese ove l'opera è stata realizzata. Del pari i consulenti incaricati della progettazione di opere od impianti e della sorveglianza dei lavori utilizzano in misura sempre maggiore tecnici nazionali o si associano in loco con studi professionali nazionali; il processo di trasferimento delle tecnologie dei paesi più sviluppati verso quelli meno svi-

luppato è così accelerato attraverso quello che si potrebbe chiamare un processo di inseminazione di conoscenze e di rapporti professionali i cui frutti possiamo già vedere in molti dei paesi in cui la Banca opera.

ooo ooo ooo

Lo sviluppo ed il progresso economico di ogni paese - quali che siano la sua struttura politica ed il sistema economico adottato - richiedono l'esistenza di imprenditori che sappiano utilizzare le risorse umane e fisiche del paese e gestirle in modo efficiente a scopi produttivi per i bisogni interni e gli scambi con l'estero.

La carenza di imprenditori - nel senso di capi e dirigenti di azienda - è forse l'ostacolo più grave allo sviluppo rapido di una economia nazionale; disponibilità sia pure larghe di mezzi finanziari ed investimenti per quanto ambiziosi nelle infrastrutture economiche a nulla o poco varranno se persiste questa carenza imprenditoriale che purtroppo affligge molti paesi in via di sviluppo.

Mentre è naturale che un paese che adotta una politica di sviluppo della propria economia desideri rimediare a questa carenza con una propria classe dirigente, la maggior parte dei paesi in via di sviluppo riconosce che per un periodo sia pur transitorio ma di durata ancora indeterminata una partecipazione attiva dell'impresa straniera è necessaria.

Anche là dove l'impresa nazionale, privata o di stato, già esiste, i progressi costanti della tecnologia e i costi finanziari degli impianti che questi progressi esigono impongono a un paese che non voglia chiudersi in una stagnante autarchia di fare appello al "know-how" e al capitale stranieri per poter sfruttare le proprie risorse naturali e partecipare in modo redditizio al commercio internazionale.

I vantaggi ed i pericoli dell'investimento tecnologico e finanziario straniero sono fonte di inesauribili dibattiti nei quali a considerazioni pratiche si intrecciano, anche nei paesi economicamente già sviluppati, contrastanti ideologie sociali e politiche.

Se si pensa al peso che in tali dibattiti hanno, nei paesi in

via di sviluppo, l'ansia del far presto, le memorie reali o immaginarie di sfortunate esperienze storiche ed il naturale desiderio di stati da poco usciti dalla epoca coloniale di prendere in mano il proprio destino anche economico, ben si comprende come la funzione attuale e potenziale dell'impresa straniera nello sviluppo economico costituisca, per la comunità internazionale, uno dei problemi più ardui ed intrattabili.

A questo riguardo poco importa al paese in via di sviluppo che l'impresa straniera sia pubblica o privata; quello che conta è che il centro di decisioni che toccano da vicino la sperata prosperità, o almeno il progresso economico del paese, non si trovi nel paese stesso.

Per l'impresa straniera, invece, che nel paese in via di sviluppo sarà per definizione trattata come un'impresa non dello stato, qualunque sia il suo regime giuridico in patria, importa sapere con un certo grado di certezza se il suo investimento potrà portare i frutti sperati senza essere soggetto ad interventi, che a lei sembreranno arbitrari od ingiusti, di un potere politico al quale essa è estranea. I timori di chi investe sono spesso aggravati dall'instabilità politica di paesi ove conflitti etnici o sociali erompono talvolta in modo imprevedibile ed incontrollato e dal fatto che, a differenza di quanto avvenne in passato nei paesi ora economicamente più maturi, più non esiste un atteggiamento di indifferenza per la nazionalità delle imprese e del loro capitale.

Nonostante tutto ciò, gli investimenti delle imprese straniere nei paesi in via di sviluppo sono stati e continuano ad essere un fattore importante di sviluppo economico e, con qualche eccezione, i governi di quei paesi ne riconoscono la funzione benefica ed ambiscono a incoraggiarli.

Ma, come il Rapporto Pearson lo sottolinea, l'investimento diretto delle imprese straniere nei paesi in via di sviluppo, pur ingente nel suo ammontare e particolarmente prezioso sia per l'apporto di cognizioni ed esperienze tecniche ed organizzative che comporta, che per la flessibilità dell'onere che impone sulla bilancia dei pagamenti del paese beneficiario, ha avuto un andamento assai poco dinamico nel corso degli anni.

Le difficoltà e gli ostacoli che si frappongono ad un maggior dinamismo del flusso degli investimenti diretti dell'impresa straniera verso i paesi in via di sviluppo sono stati l'oggetto di studi numerosi e approfonditi ed una analisi penetrante è contenuta nel Rapporto Pearson che conclude con una serie di raccomandazioni equilibrate ed acute che non potranno essere ignorate né dai governi né dagli imprenditori interessati.

Non è mia intenzione di parafrasare il Rapporto Pearson ~~o~~ di cercare di riassumere gli studi nella materia.

Piuttosto, restando nell'ambito del tema assegnatomi, cercherò di riassumere brevemente quello che, nel seno del Gruppo della Banca, è stato fatto per ovviare ad alcuni problemi che, nel corso delle sue attività, il Gruppo ha incontrato in questo campo.

La Banca Mondiale, come organizzazione internazionale costituita e alla quale partecipano tanto stati esportatori di capitale quanto stati importatori di capitale, si trovò fin dagli inizi, e per ragioni essenzialmente pratiche ed a lei proprie, di fronte al problema del trattamento degli investimenti stranieri.

Avendo tra i suoi scopi quello di promuovere il flusso di capitale privato verso le aree meno sviluppate e di integrare questo flusso solo quando esso si dimostrasse insufficiente, sarebbe stato illogico e contraddittorio per la Banca di finanziare, con fondi sottoscritti dai suoi stati membri, e per la parte più importante da quelli ~~di~~ esportatori di capitali, o con fondi raccolti nei mercati finanziari di quegli stati, lo sviluppo economico di paesi i cui governi non rispettassero obbligazioni assunte verso investitori stranieri o ~~che~~ non assicurassero loro un trattamento conforme allo standard minimo che il diritto internazionale riconosce agli stranieri.

Per di più un'organizzazione che doveva stabilire il suo credito nei mercati finanziari avrebbe dimostrato scarsa prudenza se a sua volta avesse concesso credito a stati che non avessero rispettato i propri impegni finanziari esteri.

Per fortuna, raro è il caso in cui uno stato volontariamente, deliberatamente e definitivamente rifiuti di onorare i suoi impegni o i suoi obblighi finanziari verso l'estero.

Ma difficoltà esistono in pratica e sorgono per tre ordini di ragioni:

Primo, perchè le norme internazionali sul trattamento della proprietà e dei diritti economici degli stranieri, pur chiare in linea di principio, sono di applicazione controversa, se si tiene conto del fatto che la prassi internazionale che si era venuta evolvendo nel passato non sempre è rilevante ai paesi che solo di recente sono passati dal regime coloniale a quello di piena sovranità.

Secondo, perchè, dal punto di vista strettamente giuridico, ai doveri degli stati in materia di trattamento dei beni stranieri corrispondono nel diritto internazionale solo diritti dello stato al quale appartiene lo straniero; questi deve quindi chiedere al proprio governo di assicurare la protezione degli interessi che si pretendono lesi al livello dei rapporti diplomatici che sono spesso influenzati dalle ragioni della politica internazionale e per i quali ancora non esiste una giurisdizione che possa obbligatoriamente decidere in ogni caso la controversia.

Infine, perchè rivolgimenti e sconvolgimenti politici e sociali - soprattutto in un mondo in rapida evoluzione - possono condurre a conseguenze dannose il cui risarcimento eccede le possibilità economiche e finanziarie dello stato che ne deve assumere la responsabilità.

Ovviamente non poteva la Banca Mondiale erigersi a giudice dei fatti e delle circostanze di ogni controversia tra stati membri e investitori o risparmiatori stranieri, ma il principio venne stabilito dagli organi della Banca e vige tuttora che, in mancanza di sforzi ragionevoli da parte del governo in questione per giungere ad una risoluzione anche in via transattiva della controversia, la Banca non gli presterebbe la sua assistenza finanziaria.

Che questo principio sia stato accettato dagli organi di gestione della Banca, che rappresentano oggi 115 paesi, e non sia stato di ostacolo allo sviluppo delle sue attività, è una riprova che, in ma-

teria economica, esiste un senso elevato della legalità tra i membri della comunità internazionale.

A volte le circostanze di una controversia erano tali che il governo interessato e l'investitore straniero finirono per chiedere alla Banca, o al suo presidente, di interporre i suoi buoni uffici per trovare una soluzione equitativa del conflitto: l'indipendenza politica e l'integrità professionale della Banca furono considerate garanzie sufficienti per un compito che richiede allo stesso tempo imparzialità di giudizio ed un senso pratico delle realtà.

Ma pur prestandosi in qualche caso a quest'opera di conciliazione per evitare che un conflitto imbucatosi in un vicolo cieco creasse un ostacolo permanente all'opera di sviluppo che è la sua vocazione naturale, la Banca si rese presto conto che se un meccanismo per la soluzione di conflitti e controversie di questo genere potesse essere istituito su una base internazionale e in modo accettabile per i paesi sviluppati e quelli in via di sviluppo una delle difficoltà menzionate più sopra avrebbe potuto essere se non eliminata almeno sensibilmente risolta.

A questo scopo, dopo lunghi studi e ampie consultazioni con i governi membri e i loro esperti, gli Amministratori della Banca proposero nel 1965 ai governi membri la creazione di un Centro Internazionale per il regolamento delle controversie in materia di investimenti in base ad una convenzione internazionale che è stata già firmata da 65 stati, tra cui l'Italia, e ratificata da 59 di essi. La convenzione è in vigore dal 14 Ottobre 1966 fra gli stati che l'hanno ratificata; il Parlamento italiano ne autorizzò la ratifica nella primavera scorsa e spero che l'adesione dell'Italia avverrà tra breve.

La convenzione, oltre a stabilire una procedura semplice ed efficace per la conciliazione o l'arbitrato delle controversie in materia di investimenti tra stati e investitori stranieri, pone due principi fondamentali che ogni stato contraente si obbliga a rispettare.

Il primo è che, quanto uno stato o un investitore straniero consentono di ricorrere alla conciliazione o all'arbitrato per risolvere i loro conflitti d'ordine giuridico, tale consenso non può essere revocato unilateralmente.

Il secondo principio è che i lodi arbitrali pronunciati ai sensi della convenzione sono riconosciuti come definitivi e applicati al pari di sentenze dei giudici nazionali passate in giudicato da tutti gli stati contraenti.

Devo aggiungere, a scanso di equivoci, che le procedure previste dalla convenzione sono puramente volontarie, nel senso che nessuno stato e nessun investitore sono tenuti a ricorrervi; ma se le parti vengono di farvi ricorso per controversie in atto o future, nessuna parte può sottrarsi a tale impegno.

Sebbene il Centro costituito da questa convenzione ancora non è stato utilizzato per la soluzione di controversie in atto, numerosi sono già gli accordi d'investimento tra investitori e governi di paesi in via di sviluppo nei quali è stipulato l'arbitrato ai sensi della convenzione come foro per la soluzione delle eventuali controversie.

La convenzione offre in tal modo un utile strumento per superare uno dei punti più ostici e delicati nella negoziazione degli accordi e delle concessioni che sempre più numerosi si vanno stipulando tra paesi in via di sviluppo e imprese pubbliche e private straniere, cioè la scelta di un foro per le eventuali controversie tra le parti.

La diffusione di questo metodo convenzionale di definizione dei diritti e degli obblighi reciproci dei governi e degli investitori stranieri, spesso entro il quadro di una legislazione per l'incoraggiamento degli investimenti stranieri, è forse il metodo più pratico ed efficace per alleviare la prima delle difficoltà a cui ho alluso, cioè la imprecisione nei casi concreti delle norme internazionali sul trattamento degli investimenti stranieri e ad assicurare un armonioso contemperamento degli interessi, talvolta divergenti, dello stato ospite e degli investitori stranieri. Allo stesso scopo soccorre la pratica sempre più frequente tra gli stati esportatori di capitale e quelli importatori di capitale di stipulare trattati internazionali sul trattamento dei rispettivi investimenti nazionali.

Con ciò non voglio sottovalutare gli sforzi benemeriti che sono stati fatti dall'Organizzazione Economica di Cooperazione e Sviluppo e continuano ad essere fatti dai vari organi delle Nazioni Unite per stabilire criteri universali in questa difficile materia e per definire

lo stato del diritto internazionale a questo riguardo.

Ma nel frattempo spetta ai governi desiderosi di accogliere ed incoraggiare l'afflusso di capitale e di imprese straniere nei loro territori e agli imprenditori stranieri, che vedono in quei territori possibilità di interessanti e redditizie iniziative, di concordare, in mutua consapevolezza dei rispettivi interessi, un regime accettabile ad entrambi le parti.

In questo processo di negoziazioni di investimenti o categorie di investimenti particolari per ogni stato o gruppo di stati può essere tenuto conto in modo più flessibile delle diversità delle strutture socio-economiche di ogni paese e dei diversi atteggiamenti dei vari paesi nei riguardi della partecipazione del capitale nazionale alle nuove iniziative e dei rapporti tra settore privato e settore pubblico all'interno della loro economia.

Nessuno può pretendere che vi sia una formula perfetta o una distinzione a priori tra attività economiche che meglio varrebbe affidare alla iniziativa privata o a quella governativa. L'Italia è forse un esempio quasi da manuale scolastico di un paese in cui, dopo le sventure dell'ultima guerra, un impressionante successo di ricostruzione e di sviluppo è stato ottenuto con una formula empirica di intervento pubblico e di iniziativa privata - grazie a quella formula, diranno alcuni, nonostante essa, diranno altri, e non sarò certo io a voler intervenire in un dibattito su questo tema.

Mi limiterò semplicemente a notare che recenti sviluppi nei rapporti delle industrie dell'Europa Occidentale con le economie pianificate della Europa Orientale, sembrano indicare che all'ingegnosità degli operatori economici non fanno ostacolo ideologie politiche e teorie economiche divergenti o contrastanti. A maggior ragione tali ostacoli possono essere superati nei rapporti con i paesi del Terzo Mondo, molti dei quali fanno prova di un realismo in materia economica che non è meno ammirevole perchè motivato dall'urgenza quasi disperata dei bisogni dei loro popoli.

Il Gruppo della Banca Mondiale non vuole, e non può per Statu to, prendere posizione sulla questione essenzialmente politica dei meriti di una economia di stato o di una economia prevalentemente affidata

all'iniziativa privata. Il fatto politico è un dato, che il Gruppo deve valutare per le conseguenze economiche che ne derivano.

A questo riguardo, la Banca Mondiale non ha nascosto il suo scetticismo per l'impresa industriale di stato nei paesi in via di sviluppo per due motivi d'ordine pratico: innanzitutto un'impresa di stato più facilmente è sottoposta ad influenze o interferenza dell'autorità pubblica per ragioni politiche contingenti che ne perturbano la gestione; e in secondo luogo, se il capitale estero privato deve essere chiamato eventualmente a finanziare la crescita dell'impresa, il risparmiatore straniero potrà avere seri dubbi sul rendimento di un'impresa i cui dirigenti non abbiano il rischio ed il corrispondente profitto come motivo principale della loro azione.

D'altra parte, a giudizio della Banca, il potenziale dell'iniziativa privata, soprattutto a livello della media e piccola impresa, è spesso sottovalutato anche nei paesi ove l'impresa privata non incontra ostacoli d'ordine politico ed ideologico. Questo potenziale rischia di essere sprecato se lo stato, con i mezzi che la potestà tributaria gli offre, esercita, per così dire, un diritto di prelazione sulle attività economiche che più interesserebbero gli imprenditori ed i risparmiatori privati nazionali, per pochi che siano.

E' per l'appunto allo scopo di sfruttare questo potenziale - particolarmente importante in quei paesi che pur poveri hanno già una classe imprenditoriale attiva - che l'IFC fu creata ed opera e che il Gruppo della Banca ha promosso, in cooperazione con il governo e risparmiatori privati del paese, con istituzioni bancarie straniere e spesso con altri organismi di assistenza economica regionali o bilaterali, la costituzione d'impresе di credito industriale, ai quali presta la sua assistenza finanziaria con prestiti della Banca o della IDA e con partecipazioni azionarie della IFC.

Vi sono attualmente 33 società di credito industriale (o banche di sviluppo) in <sup>una trentina di</sup> ~~altrettanti~~ paesi che, costituite o ampliate sotto gli auspici del Gruppo della Banca, svolgono un'intensa ed utile opera di finanziamento e sviluppo del settore privato industriale.

Lo scetticismo verso l'impresa di stato non significa un atteggiamento negativo di principio; ove l'impresa di stato si dimostri

autonoma nella sua gestione e svolga la sua attività secondo criteri economici, la Banca e l'IDA sono disposte a prestare la loro assistenza finanziaria sempre che i loro investimenti rispondano ai rigorosi criteri tecnici, finanziari ed economici che il Gruppo applica a tutti i suoi finanziamenti.

Avevo accennato ad una terza difficoltà che l'investimento straniero, ed in particolare quello privato, incontra quando si dirige verso i paesi in via di sviluppo, e cioè il rischio che rivolgimenti politici e sociali ed altre crisi di struttura possano privare l'investitore dei benefici sperati dal suo investimento.

Da tempo alcuni paesi esportatori di capitale offrono ai loro investitori un sistema di assicurazione contro tali rischi, generalmente a condizione che un accordo bilaterale sul trattamento dei beni e degli investimenti dei cittadini del paese esportatore sia stato stipulato con il paese importatore.

Un sistema multilaterale di assicurazione contro tali rischi è da molti considerato preferibile, sia perchè incoraggerebbe investimenti nei paesi sottosviluppati da parte di imprese di quei paesi - come ad esempio l'Italia - che non hanno un sistema nazionale <sup>di assicurazione</sup>, sia perchè fomenterebbe un maggior senso di cooperazione ed interdipendenza tra tutti i governi interessati allo sviluppo economico e una uniformità di condizioni, rispetto a questi rischi, tra i vari imprenditori che in sana concorrenza tra di loro sarebbero disposti a partecipare allo sviluppo industriale di un paese.

Uno schema di <sup>questo</sup> ~~quel~~ genere è ormai in discussione da lungo tempo nei vari organismi interessati ai problemi dello sviluppo economico. Di recente uno schema concreto è stato messo allo studio dagli Amministratori della Banca Mondiale e quasi tutti i paesi esportatori di capitale e numerosi paesi in via di sviluppo hanno manifestato un rinnovato interesse per questo schema. Se alcune questioni di principio ed i molti dettagli tecnici potranno essere risolti o definiti, è probabile che nel prossimo futuro una proposta concreta e dettagliata possa essere sottoposta all'attenzione ed eventualmente all'approvazione dei governi interessati.

Lo schema ha per iscopo di sollevare gli investimenti stranieri produttivi dal peso di quei rischi che potremmo chiamare "politici" e lasciare agli imprenditori o risparmiatori di affrontare nel modo che più riterranno opportuno rischi commerciali delle loro imprese, rischi che un imprenditore è nella miglior posizione di valutare e prevenire, e che sono generalmente accettati dagli operatori economici.

ooo ooo ooo

Queste varie iniziative hanno lo scopo comune di migliorare il clima in cui dovranno fiorire gli investimenti stranieri; il volume naturalmente dipenderà non solo dalle prospettive che l'economia dei vari paesi in via di sviluppo offre ai nuovi investimenti produttivi ma anche dallo stato dell'economia dei paesi esportatori di capitale. Il Gruppo della Banca Mondiale spera che il flusso del capitale straniero possa aumentare e, riprendendo il suo compito principale, si adopera attivamente per assistere i paesi beneficiari a rimuovere le strozzature nel campo finanziario o in quello della infrastruttura che ostacolerebbero le nuove iniziative.

ooo ooo ooo

Arrivato al termine della mia relazione, ben mi rendo conto di non aver presentato un'analisi critica comparativa dei meriti e demeriti rispettivi dell'investimento privato e di quello pubblico nel processo dello sviluppo economico. Spetta ai teorici dello sviluppo di compiere un'analisi così impegnativa, per la quale non ho nè la competenza professionale nè l'inclinazione.

Quello che ho cercato di fare è di descrivere in via schematica come risparmio privato e fondi governativi, impresa privata e istituzioni pubbliche, iniziative nazionali e straniere si intreccino e si completino nei meccanismi che la Banca Mondiale amministra per conto della comunità degli stati.

Ma se guardiamo al fondo delle cose vediamo che, come ogni operatore economico sa o intuisce, l'economia è semplicemente il frutto del lavoro, dell'ingegno, della tenacia e dei sacrifici dell'individuo che opera quotidianamente con il suo prossimo per un avvenire comune

migliore. In questo Convegno abbiamo solo aguzzato la vista oltre il cerchio della famiglia, dell'azienda o della nazione per abbracciare con lo sguardo l'intera famiglia umana, umiliata dallo scandalo di un mondo in cui al sempre maggiore benessere di pochi si contrappone la miseria e la disperazione di troppi.

Nel suo rapporto ai Governatori della Banca Mondiale a Copenaghen il mese scorso, il presidente della Banca concludeva ammonendo che "al livello mondiale dobbiamo applicare lo stesso senso di responsabilità morale, la stessa ripartizione della ricchezza, lo stesso criterio di giustizia e di compassione senza dei quali le nostre comunità nazionali si sfascerebbero".

L'associazione che ha promosso questo Convegno si compone di uomini che, nella vita del lavoro, hanno dato prova concreta e quotidiana di queste qualità. A loro, che in patria hanno meritato la più alta onorificenza che la nazione riconoscente può loro concedere, spetta di far valere attraverso il mondo le stesse qualità per uno scopo che non è solo nobile per sé ma che deve essere raggiunto se vogliamo lasciare ai nostri figli un mondo in cui valga ancora la pena di vivere.