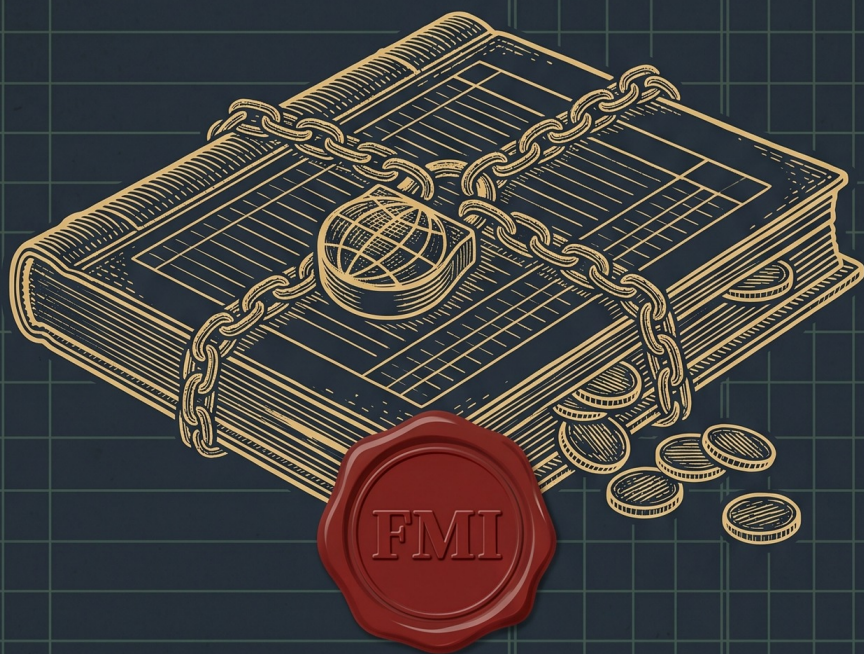


Il FMI che decide il tuo bilancio

Come la condizionalità dei prestiti del Fondo Monetario taglia pensioni, sanità e sussidi – senza che nessun parlamento nazionale possa dire di no.



CONTROPOTERE

un libro di Alessio Farinella



Il FMI che decide il tuo bilancio

**Come la condizionalità dei prestiti
del Fondo Monetario taglia pensioni,
sanità e sussidi — senza che nessun
parlamento nazionale possa dire di no**

Alessio Farinella

Indice

Prefazione	2
Capitolo 1 — Cos'è il FMI e chi lo controlla davvero	3
Capitolo 2 — Come funziona un prestito del Fondo .	6
Capitolo 3 — Argentina, il paziente cronico del Fondo	9
Capitolo 4 — Grecia: il FMI dentro la Troika	12
Capitolo 5 — Sri Lanka, il collasso e il conto	15
Capitolo 6 — Pakistan, il paese dei tanti programmi	17
Capitolo 7 — Egitto, il pane sussidiato che non si può più permettere	20
Capitolo 8 — Ghana, scegliere tra i creditori e gli stipendi pubblici	22
Capitolo 9 — Chi scrive davvero le condizioni	25
Capitolo 10 — Le conseguenze misurabili sulla vita delle persone	27
Capitolo 11 — Le obiezioni, trattate con onestà	30

Capitolo 12 — Cosa si potrebbe cambiare	33
Capitolo 13 — Cosa puoi fare tu, adesso	35
Nota sulla trasparenza nell'uso dell'intelligenza artificiale	37

Prefazione

Immagina un paese che finisce senza dollari. Non è una metafora: succede davvero, e più spesso di quanto si pensi. Le importazioni di cibo e carburante si pagano in valuta estera, non nella moneta locale, e quando le riserve di quella valuta si esauriscono, il paese non può più comprare quello che gli serve dall'estero. I prezzi salgono, il carburante scarseggia, e il governo ha poche settimane, a volte pochi giorni, per trovare una soluzione.

A quel punto, quasi sempre, si bussa alla stessa porta: quella del Fondo Monetario Internazionale, l'istituzione con sede a Washington che presta denaro agli stati in difficoltà da ottant'anni.

Il Fondo non regala niente. Presta soldi, e in cambio chiede impegni precisi: quanto il governo può spendere, quali sussidi va tagliato, quali tasse va alzato, quale valore deve avere la moneta nazionale. Questi impegni si chiamano **condizionalità**, e li scrive uno staff tecnico che nessun cittadino del paese in crisi ha mai votato.

Questo libro non racconta una teoria astratta. Racconta cosa è successo, con numeri verificabili, in Argentina, Grecia, Sri Lanka, Pakistan, Egitto e Ghana: paesi diversi per storia, lingua e continente, che hanno attraversato lo stesso passaggio. Un governo eletto arriva a un tavolo dove il vero potere di decisione non ce l'ha lui. Ce l'ha un'istituzione dove il voto non è «un paese, un voto», ma un voto pesato sui soldi versati — e dove gli Stati Uniti, da soli, hanno un potere di veto di fatto su ogni riforma che non gradiscono.

Non è un racconto di complotti. È la descrizione di un meccanismo scritto nero su bianco negli statuti del Fondo dal 1944, che funziona esattamente come è stato progettato per funzionare. Il problema non è che qualcuno lo nasconde: è che quasi nessuno, fuori dagli addetti ai lavori, sa come funziona davvero — e quindi non sa che quando il proprio parlamento «decide» di tagliare le pensioni o la sanità sotto un programma del Fondo, in realtà sta firmando un compito già scritto altrove.

Capitolo 1 — Cos'è il FMI e chi lo controlla davvero

Nato per evitare un'altra Grande Depressione

Il Fondo Monetario Internazionale nasce nel luglio del 1944, durante una conferenza tenuta in un albergo di

Bretton Woods, nel New Hampshire, dove i delegati di 44 paesi (i principali paesi alleati, mentre la Seconda guerra mondiale era ancora in corso) si misero d'accordo su nuove regole per il denaro tra stati. Diventa operativo nel 1946. L'obiettivo dichiarato era evitare che si ripettesse quello che era successo negli anni '30: svalutazioni a catena, crolli commerciali, disoccupazione di massa, che avevano contribuito a preparare il terreno alla guerra stessa.

Insieme al Fondo nasce, alla stessa conferenza, un'altra istituzione: la Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo, che oggi conosciamo come Banca Mondiale. Le due istituzioni hanno compiti diversi — la Banca Mondiale finanzia soprattutto progetti di sviluppo a lungo termine, il Fondo interviene sulle crisi di breve periodo legate alla moneta e alla bilancia dei pagamenti — ma nascono insieme, e nella pratica lavorano spesso fianco a fianco negli stessi paesi.

Il voto non è «un paese, un voto»

Qui comincia il punto centrale di questo libro. Nelle Nazioni Unite, in teoria, ogni stato ha un voto nell'Assemblea Generale. Nel Fondo Monetario, no: il potere di voto è proporzionale a quanto ogni paese versa, cioè alla sua **quota**. Più un paese è ricco e versa capitale, più pesa il suo voto.

Pensa a un condominio dove le decisioni si prendono non «una testa, un voto», ma in proporzione ai metri quadrati di appartamento posseduti da ciascuno. Chi ha l'attico da 200 metri quadri conta più di chi ha il monolocale al piano terra, anche se in teoria vivono nello stesso palazzo e sono entrambi «condomini».

Gli Stati Uniti, da soli, hanno circa il 16,5% del potere di voto totale — la quota più alta di qualsiasi altro paese al mondo, di gran lunga superiore a quella della Cina o del Giappone.

Perché quel 16,5% conta più di quanto sembri

Il numero da tenere a mente è un altro: **85%**. Per approvare le decisioni più importanti — cambiare le regole di fondo del Fondo, modificare in modo sostanziale il sistema delle quote — serve una maggioranza dell'85% dei voti.

Fai il conto: se un paese controlla più del 15% dei voti, può bloccare da solo qualsiasi decisione che richieda l'85%, perché senza il suo voto favorevole non si arriva mai alla soglia. Gli Stati Uniti, con il loro 16,5%, sono l'unico paese al mondo ad avere questo potere di veto individuale. Nessun altro stato, da solo, ce l'ha: nemmeno la Cina, nemmeno l'insieme dei paesi europei se non si coordinano tra loro.

Non è un dettaglio tecnico. Significa che ogni riforma profonda del Fondo — per esempio, dare più peso

di voto ai paesi emergenti, che oggi rappresentano una fetta molto più grande dell'economia mondiale di quando le quote furono fissate — può essere bloccata da un solo paese, se quel paese decide che la riforma non gli conviene. È già successo: un tentativo di riforma delle quote concordato nel 2010 è rimasto bloccato per anni proprio perché il Congresso degli Stati Uniti non lo ratificava.

Cosa significa in pratica

Quando, nei prossimi capitoli, vedremo un governo firmare un accordo con il Fondo, è utile ricordare questa base: non stiamo parlando di un arbitro neutrale che applica regole uguali per tutti. Stiamo parlando di un'istituzione dove il potere decisionale è distribuito in modo molto diseguale, e dove un solo paese ha, per statuto, l'ultima parola su ogni cambiamento profondo delle regole del gioco.

Capitolo 2 — Come funziona un prestito del Fondo

Non è un bonifico, è una linea di credito a rate

Quando si parla di «prestito FMI», viene naturale immaginare un grande bonifico che arriva tutto insieme sul conto dello stato in difficoltà. Non funziona così. Il Fondo eroga il denaro a **tranche**, cioè a rate. La prima arriva alla firma dell'accordo. Le successive arrivano

solo dopo che una missione di funzionari del Fondo ha verificato, tranche per tranche, che il governo ha rispettato gli impegni presi.

È lo stesso meccanismo di un mutuo casa concesso da una banca prudente a un cliente considerato rischioso: la banca non versa tutta la somma in un colpo solo, ma la eroga a stati di avanzamento, controllando ogni volta che il cantiere proceda secondo il piano concordato. Se il cantiere si ferma, si ferma anche il prossimo versamento.

I due strumenti più usati

Il Fondo ha diversi tipi di programmi, ma due sono di gran lunga i più comuni per i paesi in crisi acuta:

- **Stand-By Arrangement (SBA)**: pensato per crisi di breve-medio periodo, tipicamente 1-3 anni. È lo strumento più usato in assoluto, quello firmato per esempio dall'Argentina nel 2018.
- **Extended Fund Facility (EFF)**: pensato per crisi più profonde, dove il paese ha bisogno di riforme strutturali più lunghe da attuare, di solito 3-4 anni.

Esiste anche una terza famiglia di strumenti, la **Extended Credit Facility (ECF)**, riservata ai paesi a basso reddito: a differenza degli altri due, questi prestiti sono senza interessi o a interessi molto bassi, pensati per non aggravare ulteriormente paesi già molto poveri. Il Ghana, che vedremo nel Capitolo 8, ha usato proprio uno strumento di questa famiglia.

La condizionalità: il cuore del meccanismo

Prima che arrivi ogni tranche, il governo firma un documento chiamato **Letter of Intent** («lettera di intenti»): un elenco preciso di impegni di politica economica. Non generici buoni propositi, ma numeri: il deficit pubblico non deve superare una certa percentuale del PIL entro una certa data, i sussidi su un certo bene devono essere ridotti di una certa cifra, il cambio della moneta deve essere reso più flessibile entro una certa scadenza.

Questi impegni si chiamano, nel loro insieme, **condizionalità**. È la parola più importante di questo libro. Non è un termine dispregiativo inventato dai critici del Fondo: è il nome tecnico ufficiale, usato dallo stesso FMI nei suoi documenti.

Pensa a un genitore che presta soldi a un figlio maggiore per pagare i debiti, a condizione che il figlio segua un piano di rientro concordato: niente nuove spese superflue finché non ha ripagato, un budget mensile fisso da rispettare, verifiche periodiche. Il genitore ha in mano la leva economica, e quindi, di fatto, ha voce in capitolo sulle scelte di vita del figlio finché dura il prestito — anche se il figlio resta, sulla carta, libero di decidere.

Chi negozia, davvero

La Letter of Intent la firma il ministro delle Finanze del paese in crisi. Ma il contenuto concreto — quali tagli, quali riforme, con quali numeri — nasce da settimane di negoziato tra i tecnici del ministero e una missione di funzionari del Fondo, che arrivano nella capitale, esaminano i conti pubblici, e propongono il pacchetto di misure considerato necessario per riportare il paese sulla strada della sostenibilità.

Il parlamento del paese, nella grande maggioranza dei casi, non partecipa a questo negoziato. Lo vede arrivare già scritto, spesso sotto forma di decreto o di legge di bilancio da approvare in tempi stretti, con la minaccia implicita che un rifiuto o un ritardo blocca la tranche successiva — e quindi, spesso, blocca la possibilità stessa di pagare stipendi pubblici o importazioni essenziali nelle settimane successive.

Capitolo 3 — Argentina, il paziente cronico del Fondo

Il paese che deve di più al Fondo, di gran lunga

Nessun paese al mondo deve al FMI quanto l'Argentina. È il maggiore debitore in assoluto dell'istituzione, con un rapporto che dura, con alti e bassi, da decenni.

Il punto di svolta più recente comincia nel 2018. L'Argentina, colpita da una crisi valutaria (il peso perde rapidamente valore, l'inflazione corre, gli investitori stranieri fuggono), chiede aiuto al Fondo. Il governo dell'allora presidente Mauricio Macri ottiene, nel giugno 2018, un accordo Stand-By da **57,1 miliardi di dollari**: il prestito più grande mai concesso dal FMI a un singolo paese fino a quel momento. La direttrice del Fondo dell'epoca, Christine Lagarde, lo definì «l'accordo più grande nella storia dell'Argentina e anche nella storia del Fondo».

Cosa chiedeva l'accordo

In cambio di quella cifra enorme, il governo argentino si impegnò a raggiungere il pareggio di bilancio già nel 2019, con tagli ampi alla spesa pubblica. Il peso continuò comunque a svalutarsi pesantemente nei mesi successivi, l'inflazione restò a doppia cifra alta, e il malcontento sociale crebbe fino a contribuire alla sconfitta elettorale di Macri nel 2019.

Il nuovo governo, guidato da Alberto Fernández, ereditò un debito enorme verso il Fondo e passò gli anni successivi a rinegoziare i termini di rimborso, in un clima di tensione permanente tra le richieste del Fondo e la volontà di non strangolare ulteriormente un'economia già in sofferenza.

Il 2023-2024: cambio di governo, stesso creditore

Nel dicembre 2023 arriva alla presidenza Javier Milei, con un programma esplicitamente di drastica riduzione della spesa pubblica («motosega» è diventato il termine con cui i media hanno descritto il suo approccio ai tagli). A febbraio 2024, il Fondo approva una nuova tranche da **4,7 miliardi di dollari**, dichiarando di voler «sostenere le importanti politiche intraprese dalle nuove autorità per ripristinare la stabilità macroeconomica».

È un dettaglio che vale la pena notare: il Fondo non ha una linea politica fissa di destra o di sinistra. Lavora con qualsiasi governo eletto, di qualunque colore, a patto che quel governo accetti le condizioni concordate. Con Macri, di orientamento liberista, e poi di nuovo con Milei, ancora più liberista: la relazione tra Argentina e Fondo è proseguita sostanzialmente senza interruzioni attraverso governi di segno opposto, perché il vincolo di fondo — restituire un debito enorme accumulato negli anni — resta lo stesso indipendentemente da chi vince le elezioni.

Il debito che condiziona chi verrà eletto dopo

Oggi l'Argentina deve al Fondo più di 40 miliardi di dollari, accumulati attraverso i vari piani di salvataggio degli ultimi anni. È una cifra che, di fatto, restringe

lo spazio di manovra di qualunque futuro governo argentino, di qualunque colore politico: prima ancora di insediarsi, un nuovo presidente argentino eredita già un vincolo di bilancio dettato da un accordo firmato da chi lo ha preceduto, verso un'istituzione dove — come visto nel Capitolo 1 — l'Argentina stessa ha un peso di voto minimo.

Capitolo 4 — Grecia: il FMI dentro la Troika

Tre istituzioni, un solo pacchetto di condizioni

Tra il 2010 e il 2018 la Grecia ha ricevuto tre grandi pacchetti di salvataggio, per un totale complessivo di circa 290 miliardi di euro tra prestiti diretti e garanzie. A decidere le condizioni non era un'istituzione sola, ma tre insieme, ribattezzate dalla stampa «**Troika**»: la Commissione Europea, la Banca Centrale Europea e il Fondo Monetario Internazionale.

Questo libro racconta soprattutto la parte che riguarda il FMI, perché il ruolo di Commissione e BCE nei trattati europei e nel debito pubblico dell'eurozona è raccontato in dettaglio in un altro volume di questa stessa collana, dedicato ai trattati dell'Unione Europea. Qui il punto è diverso e più specifico: cosa ha portato in più, nella Troika, la partecipazione di un'istituzione

internazionale nata per crisi valutarie extraeuropee, dentro una crisi tutta interna alla zona euro.

Un'anomalia già notata dagli economisti dell'epoca

Storicamente, il Fondo interviene su paesi con moneta propria, che possono usare la svalutazione come valvola di sfogo per tornare competitivi. La Grecia, dentro l'euro, non aveva questa possibilità: non poteva svalutare la propria moneta, perché non ne aveva una propria da svalutare. L'unico modo per «svalutare» restava tagliare salari, pensioni e spesa pubblica — quella che gli economisti chiamano **svalutazione interna**, molto più dolorosa e più lenta di una normale svalutazione monetaria.

Diversi economisti, anche all'interno dello stesso Fondo, sollevarono dubbi fin dall'inizio sull'adeguatezza di applicare alla Grecia lo stesso tipo di condizionalità pensato per paesi come l'Argentina o lo Sri Lanka.

Il mea culpa del 2013

Nel gennaio 2013 due economisti del Fondo, Olivier Blanchard (allora capo economista del FMI) e Daniel Leigh, pubblicano un working paper interno, «Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers» (WP/13/1), che diventa uno dei documenti più citati di tutta la storia recente del Fondo.

Il punto tecnico è questo: quando un governo taglia la spesa pubblica di un euro, l'economia non si contrae esattamente di un euro. Si contrae di più o di meno a seconda di un coefficiente chiamato **moltiplicatore fiscale**. Il programma greco era stato costruito assumendo un moltiplicatore basso, circa 0,5: un taglio di un euro avrebbe fatto perdere all'economia mezzo euro di PIL. Lo studio di Blanchard e Leigh, riesaminando cosa era successo davvero, conclude che il moltiplicatore reale era **sostanzialmente superiore a 1,6**: più del triplo di quanto assunto inizialmente.

In altre parole: il Fondo stesso ha ammesso, per iscritto, di aver sottostimato in modo grave quanto sarebbe stata dolorosa e recessiva la cura imposta alla Grecia. Non è un'accusa esterna dei critici del Fondo: è un'ammissione interna, pubblicata sul sito ufficiale del FMI.

Cosa cambia, sapendo questo

Questo non significa che la crisi greca fosse priva di cause interne — inefficienze nella pubblica amministrazione, evasione fiscale diffusa, un debito pubblico che era davvero fuori controllo prima ancora dell'arrivo della Troika sono tutti fattori reali, di cui la Grecia porta parte della responsabilità. Ma significa che le conseguenze sociali della cura — la disoccupazione salita oltre il 27%, il crollo del PIL di circa un quarto in pochi anni, il collasso di parte del sistema sanitario pubblico — non sono state un effetto colla-

terale imprevedibile. Sono state, in parte, il risultato di un calcolo tecnico che lo stesso Fondo ha poi riconosciuto come sbagliato, dopo che il conto era già stato pagato dai cittadini greci.

Capitolo 5 — Sri Lanka, il collasso e il conto

Quando finisce la benzina, letteralmente

Nella primavera del 2022 lo Sri Lanka smette di avere abbastanza dollari per pagare le importazioni essenziali. Non è un modo di dire: mancano davvero carburante, gas da cucina, medicinali di base. Le auto restano in coda per giorni davanti ai distributori. Le scuole chiudono per mancanza di carta per stampare i test. Ad aprile 2022 il governo dichiara default su circa 46 miliardi di dollari di debito estero: per la prima volta nella sua storia moderna, lo Sri Lanka non riesce a pagare i propri creditori internazionali.

L'inflazione, nel picco della crisi, arriva a sfiorare il **70%**. Significa che un bene che costava 100 rupie un anno prima, ora ne costa quasi 170.

Le proteste che cacciano un presidente

Le proteste di piazza, alimentate proprio dalla mancanza di beni essenziali e dal caro-vita, crescono per mesi fino a luglio 2022, quando manifestanti entrano nella residenza presidenziale a Colombo e il presidente

Gotabaya Rajapaksa fugge dal paese, per poi rassegnare le dimissioni. È uno dei pochi casi recenti in cui una crisi economica, aggravata da scelte di bilancio insostenibili, ha portato alla caduta diretta di un capo di stato.

L'accordo con il Fondo, nel pieno del collasso

A settembre 2022, mentre il paese è ancora nel pieno della crisi politica e sociale, il nuovo governo raggiunge un accordo preliminare con il FMI per un prestito da **2,9 miliardi di dollari**, distribuito su quattro anni attraverso uno strumento di lungo periodo (Extended Fund Facility).

Il prestito arriva legato a un pacchetto di riforme fiscali e monetarie: aumento delle tasse, riduzione dei sussidi sull'energia, riforma dell'amministrazione fiscale. Il debito pubblico complessivo da ristrutturare — verso creditori sia esteri (tra cui Cina, India, Giappone e obbligazionisti privati internazionali) sia interni — ammonta a circa 95 miliardi di dollari, pari a circa il 130% del PIL del paese.

Il paradosso della tempistica

Vale la pena notare un dettaglio che ricorre spesso in questo tipo di crisi: le condizioni più dure — nuove tasse, tagli ai sussidi energetici — vengono negoziate e messe in pratica proprio nelle settimane in cui la popolazione è già allo stremo, nel mezzo delle proteste di

piazza contro il governo precedente. Non è una scelta arbitraria e crudele: è la logica stessa del meccanismo. Il Fondo interviene quando la crisi è già conclamata, non prima, perché è solo a quel punto che il paese bussa alla sua porta. Ma questo significa che le misure più impopolari arrivano quasi sempre nel momento di massima sofferenza già in corso, aggiungendo un ulteriore carico a una popolazione già colpita dalla crisi che ha reso necessario l'intervento.

Capitolo 6 — Pakistan, il paese dei tanti programmi

Un rapporto che dura da prima della nascita di molti lettori

Il Pakistan ha firmato con il Fondo Monetario tra i **23 e i 24 programmi diversi** dal 1958 a oggi (le fonti più recenti, che includono il prestito da 7 miliardi di dollari approvato nel settembre 2024, arrivano a contare 24 accordi in 66 anni). In pratica, il Pakistan è stato sotto un programma del Fondo, o è tornato a chiederne uno nuovo, per una parte enorme della sua storia da stato indipendente.

Nessun altro grande paese al mondo ha un rapporto così frequente e ricorrente con il Fondo. È un caso di scuola per capire cosa succede quando un paese, invece di uscire in modo definitivo da una crisi, entra in un ciclo che si ripete.

Il ciclo che si ripete

Lo schema, con qualche variazione da un decennio all'altro, è sempre simile: crisi della bilancia dei pagamenti (il paese non ha abbastanza valuta estera per pagare le importazioni), accordo con il Fondo, taglio dei sussidi su energia e carburante, aumento delle tasse, stabilizzazione temporanea, ripresa della crescita, nuovo allentamento della disciplina di bilancio negli anni successivi, nuova crisi, nuovo accordo.

Pensa a chi si mette a dieta ogni volta che il medico lo minaccia con un esame del sangue preoccupante, perde peso per qualche mese, poi torna alle vecchie abitudini appena il dato migliora, fino al prossimo controllo allarmante. Il problema non è la singola dieta in sé: è che nulla, nella struttura di fondo, cambia davvero tra un episodio e l'altro.

Chi paga il conto del taglio ai sussidi, ogni volta

Il taglio ai sussidi su energia elettrica e carburante — la misura più ricorrente in quasi tutti i programmi pakistani con il Fondo — colpisce in modo sproporzionato le famiglie a basso reddito, che spendono una fetta molto più grande del proprio budget in bollette e trasporti rispetto alle famiglie benestanti. Ogni volta che riparte un nuovo programma, l'inflazione su questi beni essenziali sale, spesso nel giro di poche settimane dalla firma dell'accordo.

Perché il Pakistan continua a tornare al Fondo

Le ragioni sono molteplici e si intrecciano: una base fiscale interna debole (poche persone e aziende pagano davvero le tasse dovute, spesso per evasione diffusa o esenzioni concesse a settori politicamente influenti), una spesa militare che assorbe una quota importante del bilancio pubblico e resta di fatto fuori da ogni negoziato di condizionalità, e un'instabilità politica che rende difficile portare avanti riforme strutturali di lungo periodo tra un governo e l'altro.

Il risultato è che il Fondo, programma dopo programma, si trova a intervenire sugli stessi sintomi — la crisi valutaria immediata — senza che le cause strutturali di fondo vengano mai davvero risolte. Ed è un punto su cui, come vedremo nel Capitolo 11, anche i critici più severi della condizionalità concordano con il Fondo stesso: un prestito da solo non basta a cambiare la struttura di un'economia, se non cambia anche la politica interna che l'ha portata alla crisi.

Capitolo 7 — Egitto, il pane sussidiato che non si può più permettere

Perché il pane, in Egitto, non è un dettaglio

In Egitto il pane sussidiato a prezzo bassissimo è, da decenni, uno dei pilastri della stabilità sociale del paese. Non è un'esagerazione: nel 1977 un tentativo di ridurre i sussidi al pane portò a giorni di rivolte di piazza in tutto il paese, con decine di morti, costringendo il governo a fare marcia indietro nel giro di poche ore. Da allora, ogni governo egiziano sa che toccare il prezzo del pane è, politicamente, uno dei terreni più pericolosi che esistano.

Questo rende l'Egitto un caso particolarmente istruttivo: qui il braccio di ferro tra le richieste del Fondo e la resistenza sociale interna è più visibile che altrove, perché riguarda un bene che tocca letteralmente la tavola di ogni famiglia.

Tre svalutazioni in meno di un decennio

Una delle condizioni ricorrenti richieste dal Fondo all'Egitto riguarda il cambio della moneta: la sterlina egiziana, storicamente tenuta artificialmente forte dal governo per motivi di prestigio e di controllo dei prezzi delle importazioni, viene ripetutamente svalutata su

richiesta del Fondo, per allinearla al suo vero valore di mercato.

- **2016:** prima grande svalutazione e primo pacchetto di tagli ai sussidi, nell'ambito di un programma FMI.
- **Marzo-ottobre 2022:** la sterlina perde circa metà del suo valore in pochi mesi, con un'ulteriore svalutazione del 35% dopo l'accordo di ottobre per un regime di cambio più flessibile, condizione esplicita del pacchetto concordato con il Fondo.
- **Febbraio-marzo 2024:** nuova svalutazione, tra il 30 e il 40% a seconda di come si misura la finestra temporale, accompagnata da un maxi-investimento di 35 miliardi di dollari dagli Emirati Arabi Uniti (il progetto immobiliare Ras al-Hekma) e da un ampliamento del programma FMI in corso.

Cosa significa una svalutazione per chi vive in Egitto

Una svalutazione del 40% significa, in pratica, che tutto ciò che l'Egitto importa dall'estero — grano, farmaci, componenti industriali, carburante — costa il 40% in più nella moneta locale, da un giorno all'altro. Per un paese che importa una quota enorme del proprio grano (l'Egitto è tra i maggiori importatori di grano al mondo), questo si traduce direttamente in un aumento del costo della vita per milioni di famiglie.

La resistenza sui sussidi: non tutto va come previsto dal Fondo

A differenza di quanto si potrebbe pensare, il taglio ai sussidi non è stato lineare né privo di marcia indietro. Dopo i tagli pesanti del 2016-2017, il governo ha di fatto mantenuto — e nel bilancio 2023-2024 persino aumentato, del 20% sul cibo e del 24% sul carburante — la spesa per i sussidi essenziali, proprio per il timore delle conseguenze sociali di un taglio troppo brusco in un momento di inflazione già alta.

È un dettaglio che vale la pena sottolineare per onestà: il governo egiziano non ha semplicemente eseguito passivamente ogni richiesta del Fondo. Ha negoziato, resistito su alcuni punti, ceduto su altri (in particolare sul cambio, molto più che sui sussidi diretti al pane). Il rapporto tra un governo e il Fondo non è mai un ordine a senso unico: è un braccio di ferro, in cui però una delle due parti — quella che ha bisogno urgente di dollari — parte quasi sempre in una posizione di netto svantaggio negoziale.

Capitolo 8 — Ghana, scegliere tra i creditori e gli stipendi pubblici

Un default silenzioso, ma reale

A dicembre 2022 il Ghana non riesce a pagare una cedola di soli 41 milioni di dollari su un'obbligazione internazionale (Eurobond) in scadenza nel 2026. È

una cifra piccola per gli standard del debito sovrano mondiale, ma il mancato pagamento, oltre il periodo di tolleranza previsto, fa scattare formalmente il **default**: da quel momento il Ghana sospende i pagamenti sulla gran parte del suo debito estero, circa 30 miliardi di dollari accumulati anche a causa delle spese straordinarie della pandemia.

Il prestito e le due ristrutturazioni parallele

A maggio 2023 il Fondo approva un Extended Credit Facility da **3 miliardi di dollari**: lo strumento a basso costo pensato per i paesi a basso reddito, di cui abbiamo parlato nel Capitolo 2. Ma il prestito del Fondo, da solo, non basta a risolvere il problema: il Ghana deve anche rinegoziare il debito già accumulato, sia quello interno sia quello estero.

Il debito interno — cioè i titoli di stato ghanesi in mano a banche locali, fondi pensione e cittadini — viene ristrutturato attraverso un programma chiamato Domestic Debt Exchange, completato a settembre 2023: i vecchi titoli vengono scambiati con nuovi titoli a scadenza più lunga e interessi più bassi. Chi aveva investito in quei titoli — spesso fondi pensione ghanesi, quindi indirettamente i risparmi previdenziali dei cittadini — incassa quindi meno di quanto gli era stato promesso.

Il debito estero viene invece ristrutturato attraverso un meccanismo internazionale chiamato G20 Common Framework, con un comitato di creditori co-presieduto da Cina e Francia — un dettaglio che mostra come, ormai, la Cina sia diventata un creditore così importante per molti paesi in via di sviluppo da dover sedersi allo stesso tavolo dei creditori occidentali tradizionali.

I risultati, con le luci e le ombre

L'inflazione, che aveva toccato il 54,1% a dicembre 2022, scende al 25% entro aprile 2024: un netto miglioramento, anche se ancora lontano dai livelli considerati fisiologici. La crescita economica torna positiva, al 2,9% nel 2023. Il Fondo stesso, però, dichiara che il debito del Ghana resta «insostenibile» nella sua struttura attuale, e fissa come obiettivo la riduzione del debito pubblico dall'88,1% del PIL (2022) al 55% entro il 2028: cinque anni di disciplina di bilancio ancora da percorrere prima di considerare il problema risolto.

Cosa dice questo caso sul meccanismo in generale

Il Ghana mostra un aspetto del sistema che nei casi più drammatici, come lo Sri Lanka, resta meno visibile: un programma FMI «riuscito» non è la fine della storia, ma l'inizio di un lungo periodo — anni, non mesi — in cui il paese resta sotto stretta sorveglianza dei suoi creditori, con obiettivi di riduzione del debito da

rispettare uno dopo l'altro, prima di riottenere piena libertà di manovra sulle proprie scelte di bilancio.

Capitolo 9 — Chi scrive davvero le condizioni

Uno staff tecnico che nessuno ha votato

Nei capitoli precedenti abbiamo visto sei paesi diversi firmare accordi con condizioni molto simili nella logica di fondo: tagli alla spesa, aumento delle tasse, cambio più flessibile. Chi scrive, materialmente, quei numeri?

La risposta è: uno staff di economisti di carriera, dipendenti del Fondo, organizzati in missioni che si recano nel paese in crisi, esaminano i conti pubblici insieme ai tecnici del ministero locale, ed elaborano il pacchetto di misure considerato necessario secondo i modelli economici standard del Fondo. Questi funzionari non sono eletti da nessuno. Non rispondono a un parlamento. Rispondono, nella catena di comando interna, al direttore generale del Fondo e al board dei paesi membri — quello stesso board dove, come visto nel Capitolo 1, il voto è pesato sulle quote versate.

Una convenzione vecchia di ottant'anni

C'è un dettaglio che racconta bene chi ha in mano, storicamente, le due grandi istituzioni nate a Bretton Woods. Fin dal 1945, per una regola informale mai

scritta in nessun trattato ma rispettata senza eccezioni per ottant'anni, il direttore generale del Fondo Monetario è sempre un cittadino europeo, mentre il presidente della Banca Mondiale è sempre scelto dagli Stati Uniti, in quanto suo primo azionista.

È uno scambio di poltrone tra le due sponde dell'Atlantico, mai formalizzato in nessun documento ufficiale, eppure rispettato ininterrottamente da ottant'anni: un segnale, tra i tanti, di quanto le due istituzioni restino, nella loro gestione al vertice, saldamente nelle mani degli stessi paesi che le controllavano alla loro fondazione — anche se oggi rappresentano una fetta molto più piccola dell'economia mondiale rispetto al 1944.

Il ruolo del dollaro

C'è un secondo elemento strutturale da tenere presente: la maggior parte delle crisi che portano un paese al Fondo sono crisi di **valuta estera**, e la valuta estera di riferimento, nella grande maggioranza dei casi, è il dollaro statunitense. Le importazioni essenziali — cibo, carburante, medicinali — si pagano quasi sempre in dollari. Il debito estero dei paesi in crisi è, quasi sempre, denominato in dollari. Questo significa che gli Stati Uniti non hanno solo il potere di voto più alto nel board del Fondo: hanno anche, attraverso la propria banca centrale e le proprie politiche monetarie, un'influenza diretta sul valore della valuta in cui è calcolato quasi ogni debito e ogni prestito di cui

abbiamo parlato in questo libro. Quando la banca centrale americana alza i tassi di interesse, per esempio, il dollaro tende a rafforzarsi, e i debiti in dollari dei paesi in crisi diventano, automaticamente, più pesanti da ripagare nella moneta locale — senza che quei paesi abbiano fatto nulla di diverso.

Il rapporto strutturale con la Banca Mondiale

Fondo Monetario e Banca Mondiale, come visto nel Capitolo 1, nascono alla stessa conferenza, con sedi a Washington a poche centinaia di metri l'una dall'altra. Nella pratica, lavorano spesso in sequenza sullo stesso paese: il Fondo interviene sulla crisi immediata di bilancia dei pagamenti, la Banca Mondiale segue con prestiti di sviluppo a lungo termine, condizionati anch'essi, spesso, al rispetto del programma di riforme concordato con il Fondo. Un paese che rompe con il Fondo rischia quindi di perdere l'accesso non solo a quel singolo prestito, ma a un'intera rete di finanziamento internazionale che si muove, nella pratica, in modo coordinato.

Capitolo 10 — Le conseguenze misurabili sulla vita delle persone

Uscire dagli aneddoti, guardare gli studi

I casi raccontati nei capitoli precedenti — Argentina, Grecia, Sri Lanka, Pakistan, Egitto, Ghana — sono

storie vere, ma un critico onesto del Fondo deve fare un passo in più: chiedersi cosa dicono gli studi sistematici, che confrontano decine di paesi nell'arco di decenni, non solo i casi più clamorosi finiti sui giornali.

Un gruppo di ricercatori — Alexander Kentikelenis, Thomas Stubbs e Lawrence King, con lavori pubblicati su riviste scientifiche come *The Lancet* — ha analizzato in modo sistematico l'effetto dei programmi del Fondo sulla spesa sanitaria pubblica in decine di paesi. Il risultato: ogni riforma vincolante aggiuntiva richiesta nell'ambito di un programma del Fondo è associata, in media, a una riduzione della spesa sanitaria pro capite dello **0,248%**. I meccanismi individuati dagli autori sono concreti: meno spazio di bilancio per investire in ospedali e ambulatori, limiti alle assunzioni di nuovi medici e infermieri, difficoltà pratiche nell'eseguire anche la spesa sanitaria che sulla carta sarebbe già stata approvata.

Il Fondo replica: «abbiamo protetto la spesa sociale»

Il Fondo non ignora queste critiche. Dal 2009, dopo la crisi finanziaria globale, ha introdotto una policy interna esplicita che impone di usare la condizionalità anche per **proteggere** la spesa sociale essenziale nei programmi rivolti ai paesi a basso reddito. L'allora direttrice generale Christine Lagarde ha dichiarato

pubblicamente che, secondo la ricerca interna del Fondo, «la spesa per sanità ed educazione è stata tipicamente protetta» nei programmi analizzati dopo quella riforma.

La controanalisi indipendente

Un gruppo di ricercatori di Oxford e Cambridge ha ripreso lo stesso periodo studiato dal Fondo, con gli stessi dati, per verificare quella conclusione. Il risultato della loro analisi indipendente è opposto a quello ufficiale: definiscono la metodologia usata nello studio interno del Fondo «metodologicamente inconsistente», e calcolano che, correggendo l'analisi, un anno aggiuntivo di programma con il Fondo riduce in media la spesa sanitaria di **1,7 punti percentuali di PIL** — un effetto notevolmente più ampio di quello sostenuto dal Fondo stesso.

Un dibattito che resta aperto, e perché conta saperlo

Non è possibile, in questo libro, dichiarare chiusa una disputa metodologica ancora in corso tra economisti competenti. Quello che è possibile dire, con onestà, è questo: il Fondo stesso riconosce che il tema è abbastanza serio da aver cambiato, formalmente, le proprie regole nel 2009 per provare a mitigarlo — un'ammissione implicita che, prima di allora, il problema era reale e non gestito. E la ricerca accademica indipendente, anche dopo quella riforma, continua a

misurare un effetto negativo netto sulla spesa sanitaria dei paesi sotto programma, anche se di entità dibattuta.

Per chi vive in uno di questi paesi, la domanda non è astratta: significa, concretamente, quanti nuovi infermieri verranno assunti quest'anno nell'ospedale della propria città, o se il centro di salute del proprio quartiere resterà aperto lo stesso numero di ore della settimana prima.

Capitolo 11 — Le obiezioni, trattate con onestà

«Il Fondo presta quando nessun altro lo fa più»

È l'obiezione più forte, e va detta con chiarezza: quando un paese arriva a un default, o è sull'orlo di dichiararlo, i mercati finanziari internazionali smettono quasi sempre di prestargli denaro, o lo fanno solo a tassi di interesse altissimi, impossibili da sostenere. In quel momento, il Fondo è spesso l'unico prestatore disposto a intervenire su scala sufficiente a evitare il collasso completo — quello che in gergo si chiama, non a caso, «prestatore di ultima istanza».

Lo Sri Lanka del 2022, raccontato nel Capitolo 5, è un esempio calzante: senza un accordo con il Fondo, il paese non aveva alternative praticabili per tornare ad accedere ai mercati internazionali e ricominciare a

importare beni essenziali. Il prestito, per quanto duro nelle sue condizioni, ha rappresentato l'unica via concreta per uscire dalla fase più acuta della crisi.

«L'alternativa al prestito è spesso il default totale»

Un default non gestito, senza alcun accordo di ristrutturazione, non è indolore per i cittadini di un paese: significa tipicamente esclusione totale e prolungata dai mercati internazionali dei capitali, moneta locale che perde valore senza controllo, inflazione fuori controllo, importazioni che si bloccano per mancanza di valuta estera per pagarle. Le condizioni imposte dal Fondo sono dure, ma un critico onesto deve ammettere che il confronto corretto non è tra «programma FMI» e «nessuna crisi», bensì tra «programma FMI» e «quello che succede se la crisi valutaria non viene affrontata in alcun modo» — che è quasi sempre peggio, non meglio.

«Alcuni programmi hanno davvero stabilizzato economie sull'orlo del collasso»

Anche i capitoli più critici di questo libro contengono esempi in cui l'intervento del Fondo ha funzionato, almeno sul piano della stabilizzazione macroeconomica di breve periodo. In Ghana, raccontato nel Capitolo 8, l'inflazione è scesa dal 54,1% al 25% nei due anni successivi all'accordo con il Fondo, e la crescita economica è tornata positiva. Non è un successo completo

— il debito resta definito «insostenibile» dallo stesso Fondo, e la strada verso una piena stabilità è ancora lunga — ma è un dato reale, non un'invenzione di chi difende il Fondo.

Cosa resta, dopo aver ascoltato queste obiezioni

Riconoscere queste obiezioni non significa concludere che il sistema attuale sia giusto così com'è. Significa evitare la scorciatoia opposta e altrettanto disonesta: dipingere il Fondo come un'istituzione che semina solo danno, senza mai risolvere nulla. La realtà, come mostrano i casi di questo libro, è più scomoda e più interessante: il Fondo spesso evita un collasso peggiore, ma lo fa attraverso un meccanismo — la condizionalità decisa da uno staff tecnico non eletto, dentro un'istituzione dove il voto è pesato a favore di pochi paesi ricchi — che lascia ai cittadini dei paesi in crisi pochissimo margine per scegliere quale prezzo pagare, e a chi pagarlo per primo.

Il prossimo capitolo guarda alle proposte concrete, oggi sul tavolo, per correggere proprio questo squilibrio, senza rinunciare al ruolo che il Fondo continua a svolgere.

Capitolo 12 — Cosa si potrebbe cambiare

Prima proposta: riformare davvero le quote

La proposta più ovvia, e più difficile da realizzare, è cambiare il sistema delle quote descritto nel Capitolo 1, per riflettere meglio il peso reale delle economie di oggi rispetto a quello del 1944. Paesi come la Cina, l'India o il Brasile pesano oggi, nell'economia mondiale, molto più di quanto pesassero le loro quote quando furono fissate. Una riforma delle quote concordata nel 2010 ha impiegato sei anni solo per entrare in vigore, nel 2016, a causa della lentezza del Congresso statunitense nel ratificarla — e anche dopo quella riforma, gli Stati Uniti mantengono da soli il potere di veto sopra descritto. Ulteriori proposte di riforma restano da anni sul tavolo dei governatori del Fondo, senza un accordo definitivo.

Seconda proposta: clausole di protezione della spesa sociale, verificate da terzi

Il Capitolo 10 ha mostrato che il Fondo, dal 2009, sostiene di proteggere la spesa sanitaria ed educativa nei suoi programmi, mentre ricerche indipendenti misurano ancora un effetto negativo netto. Una proposta concreta, sostenuta da diverse organizzazioni di ricerca e da parte della stessa comunità accademica che

ha condotto quegli studi, è di rendere queste clausole di protezione sociale **vincolanti e verificabili da un organismo indipendente dal Fondo stesso** — non solo dichiarate, ma misurate e pubblicate da chi non ha interesse a mostrare che il proprio metodo funziona.

Terza proposta: usare di più i Special Drawing Rights, distribuendoli meglio

Nel 2021, in piena crisi Covid, il Fondo ha approvato la più grande allocazione della sua storia di **Special Drawing Rights** (una sorta di riserva di valuta interna al sistema del Fondo, che i paesi membri possono usare come liquidità senza dover ricorrere subito a un prestito con condizionalità): 650 miliardi di dollari in totale. Ma anche questa distribuzione segue lo stesso sistema di quote descritto nel Capitolo 1: ai paesi a basso reddito, quelli che ne avevano più bisogno immediato, sono arrivati appena 21 miliardi di dollari sui 650 totali, mentre la fetta più grande è finita ai paesi già ricchi, che ne avevano meno urgenza.

La proposta discussa da economisti e da alcuni governi è di permettere ai paesi ricchi di **ridirigere volontariamente** una parte consistente — fino al 42% secondo alcune proposte — della propria quota di Special Drawing Rights verso i paesi più vulnerabili, come forma di liquidità che non è un prestito tradizionale e quindi non porta con sé la stessa condizionalità dettagliata vista nei capitoli precedenti.

Perché nessuna di queste proposte è semplice da realizzare

Ognuna di queste tre proposte richiede lo stesso ingrediente: il consenso dei paesi che oggi detengono più potere nel sistema, a cedere parte di quel potere o di quelle risorse. È lo stesso paradosso, di fondo, dell'intera storia raccontata in questo libro: le regole del Fondo possono essere cambiate solo da chi, in base a quelle stesse regole, ha oggi tutto l'interesse a non cambiarle troppo in fretta.

Capitolo 13 — Cosa puoi fare tu, adesso

Guardare le notizie con occhi diversi

La prossima volta che leggerai, sui giornali, che «il governo di un paese ha varato una manovra di austerità» o che «sono scoppiate proteste contro i tagli decisi dal governo», prova a chiederti una cosa in più: quel governo ha davvero scelto liberamente quei tagli, o li ha firmati perché era l'unica condizione per ricevere una tranche di un prestito già concordato? Non è una domanda retorica: a volte la risposta cambia radicalmente il giudizio politico su chi sta al governo in quel momento, che spesso porta da solo la colpa pubblica di scelte in realtà negoziate altrove, con margini di manovra molto più stretti di quanto sembri da fuori.

Informarsi alla fonte, non solo dai titoli

I documenti principali di ogni programma del Fondo — le Letter of Intent, i rapporti Article IV sulla situazione economica di ogni paese membro, i comunicati stampa ufficiali — sono pubblici e disponibili gratuitamente sul sito del Fondo Monetario Internazionale (imf.org). Non serve essere economisti di professione per leggere almeno il riassunto di questi documenti: spesso raccontano, con più precisione di un titolo di giornale, quali condizioni sono state davvero imposte, e quali margini di scelta restavano al governo che ha firmato.

Sostenere chi fa ricerca indipendente

Le ricerche indipendenti citate in questo libro — quelle di Kentikelenis, Stubbs e colleghi sulla spesa sanitaria, quelle sui moltiplicatori fiscali in Grecia — esistono perché università e centri di ricerca indipendenti continuano a controllare, con dati alla mano, cosa succede davvero dentro i programmi del Fondo, invece di accontentarsi delle versioni ufficiali di una sola delle parti in causa. Seguire, condividere e sostenere questo tipo di ricerca — spesso pubblicata in accesso aperto, leggibile gratuitamente da chiunque — è un modo concreto per mantenere il dibattito pubblico ancorato ai dati, invece che alle narrazioni precostituite di chi ha un interesse diretto a raccontare la propria versione.

Fare pressione politica, dove è possibile

Nei paesi europei, inclusa l'Italia, i governi hanno un rappresentante nel board del Fondo e votano periodicamente su questioni come la riforma delle quote o la distribuzione dei Special Drawing Rights descritte nel Capitolo 12. Sono decisioni che raramente finiscono al centro del dibattito politico interno, proprio perché sembrano tecniche e lontane. Chiedere esplicitamente, a chi ci rappresenta in quelle sedi, quale posizione ha tenuto su questi temi — e perché — è un modo concreto, alla portata di qualunque cittadino informato, per rompere l'opacità che oggi circonda gran parte di queste decisioni.

Condividere questo libro

Il modo più semplice per cominciare: se questo libro ti ha aiutato a capire un meccanismo che prima ti sembrava oscuro, condividilo con chi, nella tua vita, discute di questi temi senza avere gli strumenti per valutarli — non per convincerlo di una tesi precostituita, ma per dargli le stesse informazioni verificabili su cui costruire il proprio giudizio.

Nota sulla trasparenza nell'uso dell'intelligenza artificiale

Questo libro è stato scritto con il supporto di strumenti di intelligenza artificiale, usati per la ricerca preliminare delle fonti, la prima stesura dei testi a partire

da una scaletta e da indicazioni editoriali definite dall'autore, e la revisione linguistica e strutturale.

Restano interamente umane: la scelta del tema e la tesi del libro, la verifica di ogni fatto, cifra e citazione contro una fonte primaria o istituzionale prima della pubblicazione, la decisione editoriale finale su cosa viene pubblicato o corretto, e la responsabilità editoriale dei contenuti — che resta in capo all'autore, mai allo strumento di intelligenza artificiale utilizzato.

Questa nota risponde agli obblighi di trasparenza previsti dall'art. 50 del Regolamento (UE) 2024/1689 (AI Act), applicabile dal 2 agosto 2026.

Se trovi un errore, una fonte imprecisa o un'affermazione che ritieni non verificata correttamente, scrivi a redazione@contropotere.com — ogni segnalazione fondata porta a una correzione pubblica del testo. Questo libro fa parte della collana **Contropotere**: gli altri titoli sono disponibili gratuitamente su **contropotere.com**.