

SENATO DELLA REPUBBLICA

XII LEGISLATURA

Doc. XIV
N. 1

DECISIONE E RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO

PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 1993

*Comunicata alla Presidenza
il 4 luglio 1994*

VOLUME III
TOMO II

12-CDC-RGS-0001-0

ROMA - ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - 1994



CORTE DEI CONTI
— SEZIONI RIUNITE —

**DECISIONE E RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI
SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO**

PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 1993

*Comunicata alle Presidenze della Camera dei Deputati e del Senato
della Repubblica il 4 luglio 1994 (documento XIV n. 1)*

**VOLUME III
TOMO II**

La presente relazione deliberata dalle Sezioni riunite della Corte dei conti ai sensi dell'art. 41 del r.d. 12 luglio 1934 n. 1214, si articola nei seguenti volumi e tomi:

VOLUME I - Tomo I: Decisione; Premessa alla relazione (M. Carabba); Andamenti della finanza pubblica nel 1993 (M. Pala); Legislazione di spesa e mezzi di copertura (P. Neri); Il bilancio dello Stato: risultati del 1993 (M. Falcucci, G. Bellisario) - Esecuzione delle sentenze di condanna della Corte dei conti (G. Caianiello); Riordino delle partecipazioni pubbliche e stato delle privatizzazioni (F. Serino); Gestioni fuori bilancio (C. Astraldi); Attività normativa del Governo (G. D'Auria); Attività dei comitati interministeriali (G. Cogliandro); Organizzazione della pubblica amministrazione (M. Meloni, per la parte generale e, per la parte speciale, C. Astraldi, G. Bellisario, V. Rizzo, A.M. Carbone, E. Schlitzer); Personale (G. D'Auria); Attività contrattuale (P. De Franciscis); L'unione europea (C. Geraci); Finanza locale (C. Astraldi).

Appendice statistica al Tomo I

Tomo II: *La gestione del patrimonio* (A. Buscema) - Le occupazioni senza titolo di beni immobili (A. Buscema); Gestione dei magazzini della difesa (G. Caianiello).

Tomo III: *Relazione al Parlamento e ai Consigli regionali sulla gestione finanziaria delle regioni per l'esercizio 1993* (R. Arrigoni, correlatori A. Libano, P. Silvestri, P. Della Ventura, A. Lupi).

VOLUME II - I capitoli relativi ai Ministeri vengono suddivisi, per finalità pratiche, in cinque tomi contraddistinti dalle aggregazioni che seguono; in ogni singolo tomo l'ordine dei ministeri fa riferimento all'elencazione adottata nella legge di approvazione del bilancio di previsione:

Tomo I: *Presidenza del Consiglio dei ministri e ministeri istituzionali:*

Presidenza del Consiglio dei ministri (M. Meloni); Ministero di grazia e giustizia (V. Rizzo); Ministero degli affari esteri (F. De Filippis); Ministero dell'interno (E. Schlitzer); Ministero della difesa (F. De Filippis).

Tomo II: *Ministeri finanziari:*

Ministero del tesoro (P. Neri); Ministero delle finanze (G. Bellisario); Ministero del bilancio e della programmazione economica (C. Chiappinelli).

Tomo III: *Politica sociale:*

Ministero della pubblica istruzione (G. Aurisicchio); Ministero del lavoro e della previdenza sociale (G. Guarino); Ministero della sanità (G. Guarino); Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica (F. Turina).

Tomo IV: *Settori produttivi:*

Azienda dei monopoli di Stato (M. Santoro); Ministero delle poste e delle telecomunicazioni (R. Arrigoni); Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni (F. De Filippis); Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali (M. Pala); Ministero dell'industria del commercio e dell'artigianato (A.M. Carbone); Ministero del commercio estero (M. Pala); Ministero del turismo e spettacolo (G. Aurisicchio).

Tomo V: *Assetto del territorio:*

Ministero dei lavori pubblici - Stato di attuazione delle leggi 18/5/89, n. 183 e 7/8/90, n. 253 (Riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo) (C. Astraldi); Azienda nazionale autonoma delle strade (C. Astraldi); Ministero dei trasporti (C. Astraldi); Ministero della marina mercantile (C. Astraldi) - Programma quadriennale di potenziamento delle capitanerie di porto (M. Santoro); Ministero per i beni culturali ed ambientali - Programma triennale per la valorizzazione dei beni culturali (M. Santoro); Ministero dell'ambiente - Programma triennale 1989-1991 per la tutela dell'ambiente (M. Santoro).

VOLUME III - Tomo I: *Analisi speciali*

La spesa sanitaria (C. Chiappinelli); Previdenza (G. Guarino); Le aree depresse (C. Chiappinelli); Le erogazioni alle imprese nel 1992 e nel 1993 a carico del bilancio statale (A.M. Carbone); Fondi di rotazione gestiti al di fuori dell'amministrazione dello Stato (A.M. Carbone); Programma straordinario di edilizia penitenziaria (P. De Franciscis); Istituti penitenziari di Asinara e Pianosa (F. Turina).

Tomo II: *Cooperazione allo sviluppo* (F. Balsamo).

VOLUME IV - *Relazione annuale sui profili finanziari della riforma della scuola elementare* (A. Buscema).

VOLUME V - *Decisioni e relazioni sui rendiconti generali delle Regioni ad autonomia speciale (Trentino-Alto Adige - C. Chiappinelli; Friuli V.G. - F. Turina), e delle Province autonome di Trento (E. Schlitzer) e Bolzano (G. Guarino).*

VOLUME VI - *Referti specifici presentati al Parlamento dal giugno 1993 al maggio 1994 - Documentazione di rilievo.*

L'analisi gestoria è accompagnata da prospetti e tabelle elaborati dal sistema informativo integrato Corte dei conti - R.G.S., nonché dal C.E.D. del Servizio Relazioni al Parlamento.

L'attività di documentazione e di «editing» è stata coordinata dalla dott.ssa Luigia Privitera Recanatesi.

**INDICE
DEL VOLUME III TOMO II**

Cooperazione e sviluppo

1. — Considerazioni generali	<i>Pag.</i>	9
2. — Aspetti finanziari	»	12
3. — Aspetti organizzativi	»	20
4. — Aspetti funzionali	»	33
5. — Attività di controllo.	»	68

COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO

Sommario: — **1. Considerazioni generali**

2. Aspetti finanziari: 2.1 *Il capitolo 4620 del Ministero degli affari esteri*; 2.2 *Il Fondo speciale per la cooperazione allo sviluppo*; 2.3 *I dati contabili del Fondo*; 2.4 *Considerazioni sull'andamento del Fondo*; 2.5 *Altre attività finanziarie: banche, fondi all'estero e stato patrimoniale.*

3. Aspetti organizzativi: 3.1 *La Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo*; 3.2 *Il personale*; 3.3 *La struttura tecnica*; 3.4 *L'apporto organizzativo dei privati*; 3.5 *Le Commissioni della Direzione generale*; 3.6 *Lo stato di attuazione della legge 7 agosto 1990 n. 241.*

4. Aspetti funzionali: 4.1 *L'attività contrattuale*; 4.2 *Gli Organismi internazionali*; 4.3 *Le Organizzazioni non governative*; 4.4 *L'attività di funzionamento*; 4.5 *La formazione e le borse di studio*; 4.6 *L'Istituto agronomico per l'oltremare*; 4.7 *I fondi all'estero: i rendiconti delle Rappresentanze diplomatiche;*

5. Attività di controllo.

Legenda

AIMA	Azienda per gli interventi sul mercato agricolo
AMI	Aeronautica Militare Italiana
APS	Aiuto pubblico allo sviluppo
CD	Comitato direzionale
CED	Centro elaborazione dati
CEE	Comunità economica europea
CICS	Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo
CIPE	Comitato interministeriale per la programmazione economica
CIPES	Comitato interministeriale per la politica economica estera
DAC	Comitato aiuto allo sviluppo
DGCS	Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo
DHA	Dipartimento per gli affari umanitari
ECHO	Ufficio affari umanitari della Comunità europea
FAI	Fondo aiuti italiani
FAO	Organizzazione per l'agricoltura e l'alimentazione
FIGROSS	Federazione internazionale delle croci rosse
GSO	Gruppo di supporto operativo
ICRC	Comitato internazionale della croce rossa
MAE	Ministero degli affari esteri
NTE	Nucleo tecnico di emergenza
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
OIM	Organizzazione mondiale per le migrazioni
ONG	Organizzazione non governativa
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
OO.II	Organismi internazionali
PAHO	Organizzazione sanitaria panamericana
PVS	Paesi in via di sviluppo
SEPHA	Programma speciale di emergenza per il Corno d'Africa
UN	Nazioni Unite
UNDP	Programma di sviluppo delle Nazioni Unite
UNHCR	Alto commissariato per i rifugiati delle Nazioni Unite
UNICEF	Fondo per l'infanzia delle Nazioni Unite
UNOCA	Coordinamento Nazioni Unite in Afghanistan
URP	Ufficio per le relazioni con il pubblico
UTC	Unità tecnica centrale
UTL	Unità tecnica locale
WB	Banca mondiale
WFP	Programma non alimentare mondiale
WHO	Organizzazione mondiale della sanità

I. Considerazioni generali

L'attività di controllo svolta dalla Corte ha evidenziato come l'anno 1993 si sia caratterizzato per una limitata assegnazione di nuovi mezzi finanziari, che non avrebbero consentito alla Direzione generale di assolvere le funzioni demandate dalla legge ove non fossero residuati cospicui stanziamenti, provenienti dai precedenti esercizi per effetto del disposto dell'art. 15, nono comma, della legge 26 febbraio 1987, n. 49. Quest'ultima norma stabilisce nella sostanza — con previsione invero anomala che, a chiusura dell'esercizio finanziario, deve essere fatta la ricognizione delle «somme non impegnate» e delle «somme impegnate e non erogate»: le une e le altre, anziché formare — come di regola avviene in base alle disposizioni della contabilità generale dello Stato — rispettivamente economie di bilancio e residui passivi, vengono riportate nella dotazione finanziaria degli esercizi successivi ove figurano indistinte rispetto agli stanziamenti dell'anno di competenza (deliberazione della Sezione del controllo n. 2166 in data 26 ottobre 1989).

Nel corso del 1993 l'attività della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo nella gestione dell'omonimo Fondo speciale si è rivelata in sede di controllo di consistenza contenuta ed ha riguardato soprattutto la prosecuzione di progetti varati e di contratti approvati nei precedenti esercizi, per la parte finanziata a carico della competenza del detto anno, nonché interventi straordinari e di emergenza, di seguito meglio esplicitati.

Il rallentamento dell'attività è da porre in relazione non solo alla già cennata scarsità dei nuovi fondi ma anche alle difficoltà incontrate nell'applicazione dell'art. 3, terzo comma prima parte, della legge 30 dicembre 1991, n. 412. Tale norma — come è noto — dispone che «per l'attuazione delle iniziative di cooperazione, ad esclusione di quelle finanziate ai sensi degli artt. 11 e 29 della legge 26 febbraio 1987, n. 49, è resa in tutti i casi obbligatoria l'effettuazione di gare pubbliche di aggiudicazione secondo la vigente normativa comunitaria».

La Sezione del controllo, investita del problema, con deliberazione n. 2/93 del 26 novembre 1992, ha precisato che:

1) per iniziative di cooperazione debbono intendersi solo le «dirette» cioè quelle a favore dei Paesi in via di sviluppo, con esclusione degli interventi concernenti il settore del funzionamento;

2) le esclusioni dalla nuova disciplina riguardano gli interventi straordinari e di emergenza nonché i progetti proposti ed affidati ad Organizzazioni non governative, ma non anche le iniziative di altri enti ed organismi non aventi fini di lucro, stante la natura di «lex specialis» della disposizione che ha previsto le esclusioni stesse;

3) la normativa comunitaria richiamata dalla legge è quella dettata in materia di aggiudicazione di appalti di lavori pubblici, forniture e servizi, recepita o comunque applicabile nello Stato italiano;

4) gare pubbliche di aggiudicazione sono tutte quelle procedure che postulano la pubblicazione di un bando di gara e l'aggiudicazione della prestazione e quindi non solo il pubblico incanto, la licitazione privata e l'appalto concorso, ma anche la trattativa privata negoziata con gara, in quanto consentita;

5) la nuova disciplina trova applicazione per i contratti e convenzioni stipulati dopo la data di entrata in vigore della medesima ma non per quelli conclusi anteriormente ancorché approvati in epoca successiva; viceversa risulta irrilevante, ai fini considerati, la circostanza che, in periodo anteriore alla legge n. 412 del 1991, siano state varate le deliberazioni del Comitato direzionale di adozione di nuove iniziative, ove a queste non abbia fatto seguito nello stesso periodo la conclusione dei relativi contratti e convenzioni.

Successivamente peraltro il Parlamento ha approvato la legge 16 luglio 1993, n. 255 che, nell'asserito intento di interpretare autenticamente l'art. 3, terzo comma, della legge 30 dicembre 1991, n. 412 ma con disposizioni che appaiono, nella sostanza, in ampia parte innovative, ha statuito che:

I) la deroga per l'attuazione delle iniziative di cooperazione finanziate ai sensi degli artt. 11 e 29 della legge n. 49 del 1987 si intende estesa anche al settore delle attività di formazione e di ricerca, inclusa la relativa assistenza tecnica, da svolgere in Italia o all'estero, finanziate a norma dell'art. 2 della richiamata legge;

II) «iniziative di cooperazione» sono le sole iniziative dirette le cui delibere siano state adottate dai competenti organi individuali o collegiali dopo la data di entrata in vigore della legge n. 412 del 1991;

III) per le iniziative le cui delibere siano state adottate e per le quali non sia intervenuta la stipula dei relativi contratti prima della data di entrata in vigore della ripetuta legge n. 412 del 1991, il Ministro degli

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

affari esteri, entro trenta giorni, informa il Parlamento, ai fini del parere, che deve essere espresso dalle competenti Commissioni permanenti in un arco di tempo che è egualmente di trenta giorni, in ordine ai propri indirizzi in materia, con specifico riferimento ai criteri e alle priorità applicati per giustificare l'attuazione delle menzionate iniziative.

Nel prendere atto della nuova disciplina, la Corte ha chiesto all'Amministrazione di far conoscere quale applicazione fosse stata fatta della normativa di cui al punto III) che precede; a tale richiesta ha risposto la Direzione generale, precisando di essersi data carico di predisporre un apposito documento, sottoposto all'esame del Parlamento per l'acquisizione del previsto parere, contenente gli indirizzi in materia di cooperazione, con individuazione dei criteri e delle priorità applicati ai fini della loro attuazione, ma che tale documento era stato sottoposto alla Commissione esteri del Senato «senza acquisirne l'approvazione».

Un ulteriore motivo di rallentamento dell'attività di cooperazione allo sviluppo nel 1993 è stato rappresentato dalle numerose innovazioni legislative intervenute in corso d'anno.

Fra le più significative di tali innovazioni va indubbiamente annoverato il D.L.vo 3 febbraio 1993, n. 29, reiteratamente novellato, che tra l'altro ha tracciato nell'ambito delle pubbliche Amministrazioni la distinzione tra funzioni di definizione degli obiettivi e dei programmi nonché di verifica della rispondenza dei risultati alle direttive generali impartite, riservate agli organi di governo, e funzioni di gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa, attribuite ai dirigenti (art. 3). Tale distinzione ha inciso sul sistema organizzativo proprio della legge n. 49 del 1987 che, sulla base dello spartiacque dei 2 miliardi di lire, ripartiva i compiti gestionali fra Ministro e Direttore generale per la cooperazione allo sviluppo.

Il nuovo sistema, che ha comportato l'abbandono di procedure consolidate, ha inevitabilmente implicato ritardi nella definizione degli obiettivi e dei programmi così come concepiti dalla nuova legge e nella connessa assegnazione delle risorse finanziarie necessarie (art. 14).

Ovviamente la Corte ha anche chiesto all'Amministrazione di far conoscere quale applicazione fosse stata data alle altre disposizioni del D.L.vo n. 29 del 1993 incidenti sull'organizzazione della Direzione generale, ma le risposte sono state estremamente parziali ed hanno evidenziato che l'opera di rimodulazione, ancora incerta, è ben lungi dall'essere portata a compimento; ciò sia per l'obiettivo difficoltà rappresentata dalla materia, sia per la molteplicità delle disposizioni normative che, nel corso del 1993, hanno interessato il settore della cooperazione allo sviluppo.

Rinviando all'appropriata «sedes materiae» le altre questioni che attengono all'attuazione del D.L.vo n. 29 del 1993, fra le ricordate innovazioni legislative meritano ancora menzione — oltre ai vari decreti legge che hanno prorogato il termine di soppressione delle gestioni fuori bilancio — il D.L. 1° settembre 1993, n. 342, reiterato con i DD.L. 29 ottobre 1993, n. 430 e 28 dicembre 1993, n. 543 fino alla conversione, avvenuta con legge 17 febbraio 1994, n. 121. Con tale normativa, recante misure urgenti per il controllo della spesa nel settore degli interventi nei Paesi in via di sviluppo, si è prevista la costituzione, da parte del Ministro degli affari esteri, di una Commissione di non più di 11 membri da scegliere fra magistrati amministrativi e contabili, avvocati dello Stato, docenti universitari ed esperti anche privati, avente il compito di effettuare analisi giuridiche, economiche ed amministrative sullo stato degli interventi in corso di realizzazione nel campo della cooperazione. Tale iniziativa si è resa necessaria soprattutto in conseguenza del pesante contenzioso in atto fra Direzione generale ed imprese investite della realizzazione di programmi di cooperazione nei Paesi in via di sviluppo: contenzioso che — secondo quanto è dato desumere dalle affermazioni rese dal Ministro degli affari esteri pro-tempore in occasione della discussione del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 1994 dinanzi alle competenti Commissioni parlamentari di merito — rischia di assorbire ampia parte dei nuovi stanziamenti finanziari destinati al settore.

Con la legge di conversione del detto decreto — che contiene anche statuizioni relative al funzionamento dell'Unità tecnica centrale e alla nomina e conferma degli esperti, alla provvista di personale necessario alla Direzione generale ed al finanziamento diretto di iniziative promosse da governi, autorità locali ed enti pubblici di Paesi in via di sviluppo — il Parlamento ha introdotto una norma con cui ha conferito al Governo la delega ad adottare, entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore della legge stessa, uno

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

o più decreti legislativi volti alla riorganizzazione funzionale della Direzione generale ed alla revisione del regolamento approvato con D.P.R. 12 aprile 1988, n. 177. Risulta che è stato predisposto uno schema di decreto legislativo attuativo della delega, di cui si dirà più diffusamente in seguito, già esaminato in prima lettura dal Consiglio dei Ministri ma il cui iter formativo è ancora in corso. Non v'è dubbio che tale decreto, per il quale il Parlamento ha stabilito criteri da osservare nell'esercizio della delega, non potrà non interferire con i provvedimenti che l'Amministrazione è stata chiamata ad adottare in sede applicativa del decreto legislativo n. 29 del 1993.

Al riguardo non può farsi a meno di osservare che l'iperproduzione legislativa riguardante il settore rischia di essere causa di «sovrapposizioni» in fase attuativa con ricadute non sempre valide e proficue, ma talora all'origine di incertezze e confusione nell'amministrazione.

A quest'ultimo proposito va aggiunto che l'art. 1 della legge 24 dicembre 1993, n. 537, recante «interventi correttivi di finanza pubblica» prevede la soppressione, fra gli altri, del Comitato interministeriale per la politica economica estera (CIPES) e del Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo (CICS), le cui funzioni vanno attribuite e ripartite fra il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) ed i Ministri di settore. Il Regolamento attuativo, recante definizione delle funzioni dei Comitati interministeriali soppressi e per il riordino della relativa disciplina, approvato con D.P.R. 20 aprile 1994, n. 373 (G.U. n. 138 del 15 giugno 1994), viene ad incidere sulla struttura della cooperazione allo sviluppo, suddividendo le funzioni del CIPES fra il CIPE ed i Ministri per gli affari esteri, per il commercio con l'estero e per l'industria, commercio e artigianato (art. 4) e demandando le funzioni del CICS al CIPE, salvo a riservare, per il 1994, la ripartizione delle disponibilità finanziarie di cui all'art. 3, sesto comma, lett. a, della legge 26 febbraio 1987, n. 49, al Ministro per gli affari esteri (art. 6, quarto comma), il quale d'ora innanzi — per il D.L.vo n. 29 del 1993 — non potrà più assolvere funzioni di gestione ma dovrà limitarsi solo a quelle di indirizzo, programmazione e verifica dei risultati.

L'art. 2 della stessa legge n. 537 prevede inoltre, al settimo comma, l'emanazione di regolamenti governativi volti a disciplinare i procedimenti amministrativi previsti dalle disposizioni o leggi di cui all'elenco n. 4 ed i procedimenti ad essi connessi, stabilendo al successivo comma che, con effetto dalla data di entrata in vigore dei cennati regolamenti, sono derogate le norme, anche di legge, regolatrici dei procedimenti stessi. Tra questi ultimi sono compresi due procedimenti che riguardano il riconoscimento di idoneità e la decadenza da tale riconoscimento per le Organizzazioni non governative che operano nel campo della cooperazione allo sviluppo mentre un terzo concerne i «finanziamenti nel campo della cooperazione per i Paesi in via di sviluppo».

Risulta che la competente Direzione generale ha predisposto uno schema di regolamento riguardante sia le Organizzazioni non governative che i finanziamenti di cui si è detto, che è in attesa del parere delle competenti Commissioni parlamentari.

È evidente che il detto regolamento, il quale — alla luce delle innovazioni arretrate dal D.L.vo n. 29 del 1993 — prevede tra l'altro la soppressione del Comitato direzionale, sostituito da un Consiglio di verifica che collabora all'opera gestionale del Direttore generale, non potrà non intersecarsi e non incidere sui contenuti del decreto legislativo di riorganizzazione funzionale della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, contemplato dalla ricordata legge n. 121 del 1994.

Rinviando le considerazioni sulle implicazioni degli artt. 3 e 6 della legge n. 537 del 1993 ai pertinenti paragrafi, va ancora fatto cenno ad altre due leggi di primaria importanza per la cooperazione allo sviluppo.

La prima è la legge 23 dicembre 1993, n. 559 che, nel disciplinare la soppressione delle gestioni fuori bilancio nell'ambito delle Amministrazioni dello Stato, stabilisce all'art. 4 che, a decorrere dal 1° gennaio 1995, i mezzi finanziari già destinati al «Fondo speciale per la cooperazione allo sviluppo» saranno iscritti in apposita rubrica dello stato di previsione del Ministero degli affari esteri e gestiti, per la realizzazione delle finalità previste dalla legge n. 49 del 1987, in deroga alle norme sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato nei limiti della legge stessa. Con l'entrata in vigore della ricordata statuizione, i fondi per la cooperazione allo sviluppo, già costituenti una gestione fuori bilancio, rientreranno nel bilancio dello Stato, dal quale in massima parte provenivano e saranno sottoposti alla disciplina

dettata per gli altri stanziamenti statali, salvo per quanto riguarda le deroghe, invero non numerosissime, contenute nella legge n. 49 citata.

L'altra è la legge 17 gennaio 1994, n. 46 con cui è stata disposta l'istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta, con il compito di accertare le modalità di gestione dei fondi destinati alla cooperazione allo sviluppo in applicazione delle leggi 9 febbraio 1979, n. 38, 8 marzo 1985, n. 73 e 26 febbraio 1987, n. 49. La Commissione, composta da venti deputati e da venti senatori nominati dai Presidenti delle due Camere in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari, procederà alle indagini ed agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'Autorità giudiziaria e dovrà completare i suoi lavori entro dieci mesi dall'insediamento, depositando alle Camere nei successivi 60 giorni la propria relazione.

Sul sistema configurato dalla legge n. 49 del 1987 ha inciso anche la legge 14 gennaio 1994, n. 20, emanata a conclusione e coronamento di una lunga serie di decreti legge volti a ridisciplinare il controllo della Corte dei conti. La Sezione del controllo, con deliberazioni nn. 33/94 e 34/94 del 17 marzo 1994, ha affermato infatti che il controllo di legittimità in via successiva della Corte sugli atti della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, previsto dall'art. 15, terzo comma, della legge n. 49 del 1987, ancorché oggetto di una «lex specialis», è venuto meno per effetto della nuova normativa che, in via generale, ha ridisciplinato i controlli della Corte dei conti e che per le gestioni fuori bilancio, qual'è ancora per l'esercizio finanziario 1994 il «Fondo speciale per la cooperazione allo sviluppo», la disciplina del controllo applicabile è quella dettata dall'art.3, quarto comma, della ricordata legge n. 20 del 1994.

Se l'attività gestionale della Direzione generale ha subito, nell'anno considerato, una qualche flessione, è continuata invece l'opera di studio e di rilancio della cooperazione allo sviluppo, avviata dal rapporto della Commissione speciale istituita con decreto del Ministro degli affari esteri n. 4023/3 del 30 novembre 1992. Sulla base delle linee tracciate dal detto rapporto, la Direzione generale ha proseguito infatti l'azione di riorganizzazione e di adeguamento, studiando e consacrando in appositi elaborati le procedure di gara da osservare nella conclusione dei contratti (precipuamente per quanto riguarda i modi di scelta del contraente) ed adottando una serie di ordini di servizio volti a disciplinare le attività degli uffici. Di questi i più importanti riguardano i criteri di formulazione delle iniziative ordinarie finanziate a dono in vista della loro presentazione agli organi decisionali, la costituzione di un gruppo di lavoro dell'Unità tecnica centrale per la predisposizione degli atti e per l'esecuzione delle azioni necessarie all'attuazione del piano di intervento volto all'adozione di un sistema di gestione del ciclo di progetto analogo a quello seguito dalla CEE, l'individuazione degli strumenti di controllo nella fase di formulazione delle iniziative, l'iter procedurale e la ripartizione delle responsabilità individuali negli accordi di «commodity aid» e «programme aid» a dono in sede bilaterale, le nuove procedure per l'invio in missione degli esperti, la valutazione delle iniziative nel quadro del ciclo di progetto, le istruzioni agli uffici in tema di «orientations» del DAC/OCSE sullo sviluppo partecipativo e la «good governance».

2. Aspetti finanziari

2.1 Il capitolo 4620 del Ministero degli affari esteri

Il rendiconto dell'esercizio finanziario 1993 per lo stato di previsione della spesa del Ministero degli affari esteri evidenzia al capitolo 4620, relativo al Fondo speciale per la cooperazione allo sviluppo (1), la seguente situazione contabile:

1) L'attività di cooperazione svolta dalla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo rappresenta solo una parte di quella supportata dall'impegno finanziario del Paese nel settore della cooperazione allo sviluppo (APS). Si riportano qui di seguito i dati relativi al rapporto APS/PNL nel triennio 1991-1993 riferiti alle nuove disponibilità assegnate: 1991 0,37% - 1992 0,34% - 1993 0,19%.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

	Competenza	Cassa
Stanziamento iniziale	450 mld	450 mld
Variazioni:		
D.L. 56/93 (2)	- 200	- 200 mld
Legge 243/93 (3)	- 0,5 mld	
Legge 445/93 (4)		1.000 mld
Totale	249,5 mld	1.250 mld
Residui al 1° gennaio 1993	2.006,8 mld	
Totale competenza e residui	2.256,3 mld	
Somme pagate (5)	1.250 mld	1.250 mld
Residui	1.006,3 mld	
Variazioni	49,7 mld	
Residui al 1° gennaio 1994	1.056 mld	

I dati di cui sopra consentono di formulare alcune preliminari osservazioni:

– lo stanziamento assegnato al capitolo 4620 per l'esercizio 1993 è stato drasticamente ridotto rispetto alle dotazioni degli anni precedenti né ha beneficiato nel corso dell'anno di variazioni in aumento a carico del capitolo 9005 dello stato di previsione del Ministero del Tesoro («Fondo da ripartire»), privo per il detto anno di stanziamento;

– i cospicui residui (Lit. 2.006,8 miliardi) al 31 dicembre 1992, accertati e trasportati all'esercizio 1993 con decreto del Ministro degli affari esteri in data 18 febbraio 1993, sono stati utilizzati limitatamente a Lit. 1.000 miliardi, ponendo così in essere un ulteriore trascinarsi dei residui al 1° gennaio 1994 pari a Lit. 1.056 miliardi. Soluzione questa ispirata al principio del pieno utilizzo delle risorse, desumibile dall'art. 15, nono comma, della legge n. 49 del 1987 ma che ha certamente contribuito ad accrescere le difficoltà operative della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, allungando necessariamente i tempi intercorrenti fra gli «impegni» e le «erogazioni».

Particolare attenzione merita la variazione in diminuzione di Lit. 200 miliardi di cui al D.L. del 10 marzo 1993, n. 56, recante «Disposizioni urgenti relative allo svolgimento della missione umanitaria in Somalia e Mozambico»: decreto-legge più volte reiterato in corso di esercizio (cfr. nota 2, pagina precedente).

2) Recante: Disposizioni urgenti relative allo svolgimento della missione umanitaria in Somalia e Mozambico. Il detto D.L. è stato reiterato con i DD.LL. 14 maggio 1993 n. 141, 13 luglio 1993 n. 223, 10 settembre 1993 n. 354, 12 novembre 1993 n. 450 e 30 dicembre 1993 n. 551. Quest'ultimo decreto è stato convertito con modificazioni nella legge 22 febbraio 1994 n. 125. Si veda anche il D.L. 11 gennaio 1994 n. 16, convertito con modificazioni nella legge 22 febbraio 1994 n. 151.

3) Riguardante la conversione in legge con modificazioni del D.L. 22 maggio 1993 n. 155, recante misure urgenti per la finanza pubblica (art. 6, decimo comma e tabella allegata - capitolo 4620).

4) Recante: Disposizioni per l'assetamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle aziende autonome per l'anno finanziario 1993 (art. 1 e tabella 6 - capitolo 4620).

5) Essendo il capitolo 4620 un capitolo di «transito» destinato ad alimentare il Fondo speciale per la cooperazione allo sviluppo, le somme «pagate» compaiono ai versamenti effettuati al Fondo stesso nel corso del 1993.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

L'anzidetto ammontare, sulla base di quanto disposto dall'art. 1 del richiamato decreto-legge, era indirizzato a «garantire la custodia, il trasporto e la distribuzione degli aiuti umanitari nonché il soccorso sanitario alle popolazioni della Somalia e del Mozambico»; ciò, formalmente e in linea di principio, ottemperava al disposto di cui all'art. 1, quinto comma, della legge n. 49 del 1987, per il quale «gli stanziamenti per la cooperazione allo sviluppo non possono essere utilizzati, direttamente o indirettamente, per finanziare attività di carattere militare».

Non può non suscitare peraltro qualche perplessità il fatto che nell'ambito del decreto di variazione adottato nel marzo 1993 dal Ministro del tesoro in applicazione dell'art. 4 del citato D.L. 10 marzo 1993, n.56, l'ammontare di lire 200 miliardi provenienti dalla contestuale riduzione a carico del capitolo 4620 dello stato di previsione della spesa del Ministero degli affari esteri sia stato ripartito — come risulta anche dall'art. 1, secondo comma, del D.L. 11 gennaio 1994, n.16, nel testo modificato dalla legge di conversione 22 febbraio 1994, n. 151 — nel modo che segue:

Cap. 1076	«Spese per il funzionamento dei servizi di cooperazione internazionale...»	Lit. 9,4 mld
Cap. 1105	Trasporto di materiali e quadrupedi...	Lit. 91,0 mld
Cap. 1802	Armi e armamenti terrestri «Spese per la manutenzione...».	Lit. 49,2 mld
Cap. 2501	«Acquisto ed approvvigionamento di viveri...»	Lit. 35,0 mld
Cap. 2802	«Manutenzione, riparazione, adattamento...»	Lit. 15,4 mld

In tal modo, infatti, parte dello stanziamento del capitolo 4620, utilizzato per la copertura dell'onere della missione di cui trattasi, risulta essere stato destinato, attraverso il filtro della variazione del bilancio, a capitoli di spesa per i quali appare difficile riscontrare il pieno rispetto del principio introdotto con il citato art. 1, quinto comma, della legge n. 49 del 1987.

2.2 Il Fondo speciale per la cooperazione allo sviluppo

Il bilancio consuntivo del Fondo, predisposto dalla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo per l'esercizio 1993, evidenzia i seguenti dati finanziari, tuttora in corso di accertamento da parte del competente Ufficio di Ragioneria del Ministero del tesoro:

Entrate	importo 1993	importo 1992	variazione % rispetto al 1992
Accertamenti	3.738,5 mld	5.199,4 mld	- 28 %
Somme riscosse	2.681,3 mld	3.191,8 mld	- 16 %
Somme da riscuotere	1.075,2 mld	2.007,6 mld	- 47,3%

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Uscite	Importo 1993	Importo 1992	variazione % rispetto al 1992
Impegni	2.469,6 mld	3.084,5 mld	- 19,9%
Somme pagate	1.249,3 mld	1.775,6 mld	- 29,6%
Somme rimaste da pagare	1.220,3 mld	1.308,9 mld	- 6,8%

Analisi delle entrate

Risultano in bilancio entrate accertate per Lit. 3.738,5 miliardi, comprensive sia delle entrate riscosse nell'esercizio sia di quelle rimaste da riscuotere al 31 dicembre 1993.

Entrate riscosse

L'importo esposto in bilancio corrisponde alla somma tra la consistenza di cassa al 1° gennaio 1993 sul conto di contabilità speciale (Lit. 1.416,2 miliardi) e le entrate acquisite alla data del 31 dicembre 1993 (Lit. 1.265,1 miliardi).

In merito alla voce «entrate riscosse», è da osservare che la stessa è comprensiva della disponibilità sul Fondo al 31 dicembre 1992, quindi già «conteggiata» fra le «Entrate accertate» nell'esercizio precedente. I dati del bilancio consuntivo annuale non corrispondono infatti alle nuove disponibilità assegnate nel 1993 per gli «interventi a dono», bensì alle somme «disponibili» nell'anno sempre per gli «interventi a dono».

Una tale distinzione si rende necessaria per evitare che, nell'ambito di una valutazione pluriennale delle disponibilità riservate alla cooperazione, si pervenga a risultati falsati in eccesso.

Entrate rimaste da riscuotere

La somma trova corrispondenza quanto a Lit. 1,2 miliardi in interessi da acquisire al Fondo e quanto a Lit. 1.056 miliardi nelle risorse riportate al 31 dicembre 1993 al conto residui del consuntivo del Ministero degli affari esteri (capitolo 4620) e da acquisire al Fondo nel 1994.

Analisi delle uscite*Somme impegnate*

Nel bilancio relativo alla gestione 1993 risultano impegni per complessive Lit. 2.469,6 miliardi. Tale importo è comprensivo degli impegni residui al 1° gennaio 1993, pari a Lit. 1.308,9 miliardi, della quota 1993 di impegni pluriennali assunti nel 1991, pari a Lit. 141,1 miliardi, della quota 1993 di impegni pluriennali assunti nel 1992 pari a Lit. 109,4 miliardi nonché degli impegni assunti nel 1993, pari a Lit. 910,2 miliardi comprensivi di Lit. 91,4 miliardi dovuti ad impegni «contemporanei», assunti contestualmente al momento della spesa.

Nel corso del 1993 risultano altresì assunti impegni a carico dell'esercizio 1994 per Lit. 61,4 miliardi e dell'esercizio 1995 per Lit. 21 miliardi. Ciò in conformità a quanto previsto dall'art. 2, secondo comma, della legge n. 49 del 1987 e dell'art. 28 del relativo regolamento di esecuzione.

Somme pagate

La somma di Lit. 1.249,3 miliardi corrisponde alla differenza fra il totale degli ordinativi di pagamenti emessi in gestione 1993 (Lit. 1.253,1 miliardi) e l'ammontare corrispondente ai titoli di spesa inestinti al 31 dicembre e trasportati alla gestione 1994 (Lit. 3,8 miliardi).

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Somme da pagare

Sono esposte in bilancio somme da pagare per Lit. 1.220,3 miliardi corrispondenti alla differenza fra il totale delle somme impegnate ed il totale delle somme pagate.

2.3 I dati contabili del Fondo

Per una più puntuale valutazione della operatività della Direzione generale nel 1993, occorre considerare anche i dati contabili relativi ai movimenti intervenuti sul Fondo speciale per la cooperazione allo sviluppo, che possono così riassumersi:

Entrate	Importo
Disponibilità residue (6) al 1° gennaio 1993	1.416,2 mld
Versamenti dal cap. 4620	1.250,0 mld
Altre entrate (7)	15,1 mld
Totale entrate	2.681,3 mld
Spese	1.249,3 mld
Disponibilità residue al 1° gennaio 1994	1.432,0 mld

Sulla base di tutti i dati sopra sintetizzati emerge chiaramente come l'attività della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, nel corso del 1993, si sia basata essenzialmente, sia in termini di impegni che in termini di erogazioni, sulle cospicue disponibilità provenienti dall'esercizio precedente, caratterizzato — come già posto in evidenza nella relazione per l'esercizio finanziario 1992 — da difficoltà amministrative e gestionali della Direzione generale stessa, risoltesi in un consistente riporto in conto residui: difficoltà accentuate nel 1993 dalla evoluzione della normativa in materia — che ha introdotto criteri più rigidi e selettivi per quanto concerne l'assunzione di impegni — nel contesto della politica di contenimento della spesa pubblica adottata dopo la crisi di governo dal nuovo Esecutivo nonché dalla particolare attenzione da più parti riservata alle attività della Cooperazione allo sviluppo.

2.4 Considerazioni sull'andamento del Fondo

Nel 1993 il rapporto fra erogazioni effettuate e disponibilità affluite al Fondo per la cooperazione allo sviluppo è stato del 46,5%.

6) Per disponibilità residue si intendono le somme non impegnate o non erogate nell'ambito di ciascun esercizio finanziario, che «confluiscono di diritto nella dotazione degli anni successivi» (art. 15, nono comma della legge n. 49 del 1987).

7) Per l'art. 14 della legge n. 49 del 1987, il Fondo è alimentato, oltre che dagli stanziamenti di bilancio, determinati annualmente con legge di bilancio, da:

- eventuali apporti conferiti, in qualsivoglia valuta, dagli stessi Paesi in via di sviluppo e da altri Paesi o enti ed organismi internazionali per la cooperazione allo sviluppo;
- fondi raccolti con iniziative promosse e coordinate dagli enti locali;
- donazioni, lasciti, legati e liberalità, debitamente accettati;
- qualsiasi altro provento, ivi comprese le eventuali restituzioni comunitarie in conto aiuti nazionali.

Secondo i dati rilevabili dal bilancio consuntivo finanziario predisposto dalla Direzione generale, le entrate sopra descritte ammontavano nel 1993 a Lit. 15,1 miliardi circa e si riferivano a restituzioni CEE (10,6), interessi attivi (0,77), rimborso spese trasporto da Ministero per la protezione civile (1,104), restituzioni CIT per biglietti non utilizzati (0,068), entrate varie (2,561).

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Per una migliore «lettura» di tale percentuale occorre peraltro considerare le date sotto le quali sono state accreditate al Fondo (8) stesso le disponibilità finanziarie destinate agli interventi «a dono»:

1° ordinativo di versamento	31- 3-1993	Lit. 250.000.000.000
2° ordinativo di versamento	25-11-1993	Lit. 13.177.000.000
3° ordinativo di versamento	25-11-1993	Lit. 855.245.000.000
4° ordinativo di versamento	25-11-1993	Lit. 131.578.000.000

Considerati i tempi tecnici necessari per l'estinzione degli ordinativi, l'importo di Lit. 1.000 miliardi è divenuto effettivamente disponibile solo a fine anno, rendendone quindi estremamente problematica l'erogazione e contribuendo in modo determinante alla formazione della disponibilità residua sopra indicata (Lit. 1.432 mld).

Il fenomeno, verificatosi anche nelle precedenti gestioni, è da imputare in gran parte alla macchinosità del sistema concepito dalla legge n. 49 del 1987, che certamente non ha agevolato la già di per sé precaria capacità di intervento della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo.

Sulla anzidetta macchinosità la Corte si è già soffermata in occasione delle precedenti relazioni, denunciando in particolare l'inadeguatezza della normativa di bilancio a fornire un quadro trasparente della gestione amministrativo-contabile.

A tale riguardo appare opportuno richiamare nuovamente l'attenzione sulla ripartizione delle disponibilità destinate ad alimentare il Fondo fra il capitolo 4620, iscritto nello stato di previsione della spesa del Ministero degli affari esteri, ed il capitolo 9005, iscritto nello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro, che in passato ha dato luogo a gravi difficoltà gestionali e che solo nel 1993 non è stato attivato, forse anche a seguito delle reiterate segnalazioni e riserve di questa Corte; sulla conseguente necessità di lunghe procedure di variazione di bilancio; sui limiti di utilizzo derivanti dal rapporto fra «stanziamenti» ed «autorizzazioni di cassa»; e ciò a parte le inevitabili lentezze delle operazioni di utilizzo del capitolo 4620, determinate dal fatto che, in virtù dell'ordinamento speciale del Ministero degli affari esteri (art. 60 e 61 del D.P.R. 18 del 1967), l'emissione dei titoli di spesa a carico del capitolo ed a favore del Fondo sono curati dalla Direzione generale del personale mentre l'autorizzazione al prelievo e la relativa decretazione sono di competenza della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, con lo sterile e complesso scambio di atti facilmente immaginabile.

Con la legge 23 dicembre 1993, n. 559 (Disciplina della soppressione delle gestioni fuori bilancio nell'ambito delle Amministrazioni dello Stato), è stato fissato al 1° gennaio 1995 il rientro della gestione del Fondo speciale nel sistema di bilancio statale, come più volte auspicato da questa Corte. La gestione del Fondo ne acquisterà in trasparenza; più facili saranno le operazioni di valutazione delle previsioni di bilancio e di verifica dell'attività di gestione della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo.

A tal fine sarà peraltro indispensabile che, nelle competenti sedi, siano analiticamente studiati e valutati, anche ai fini dei necessari adattamenti, gli effetti della soppressione della gestione fuori bilancio: sulla tempestività degli interventi; sulla pronta riferibilità di questi agli istituendi capitoli di bilancio dell'apposita rubrica; sulla compatibilità fra il necessario dinamismo proprio dell'attività di cooperazione, basata in gran parte sull'immediatezza dell'azione, ed i tempi di estinzione dei normali ordinativi di pagamento, con particolare riguardo ai pagamenti da effettuarsi all'estero; sulla necessità di sostituire efficacemente il servizio di «pronta cassa» assicurato, in vigenza del Fondo, attraverso convenzioni con Istituti bancari.

8) Conto di contabilità speciale n. 5/1337.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Fra i motivi che in passato e anche nell'anno 1993 hanno ritardato l'operatività delle Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, un cenno particolare meritano i tempi e le modalità di intervento dell'ora soppresso Comitato Interministeriale per la Cooperazione allo Sviluppo. Nel decorso esercizio il CICS - cui a norma dell'art. 3 della legge n. 49 del 1987 competeva la determinazione degli indirizzi generali della cooperazione allo sviluppo e le conseguenti funzioni di programmazione e coordinamento - ha adottato le principali delibere in materia il 6 aprile 1993 e quindi a gestione già ampiamente avviata.

Tale situazione ha certamente influito sulla contrazione delle «erogazioni», anche rispetto all'anno precedente (1.249,3 miliardi di lire contro i 1.775,6 del 1992) che pure si era caratterizzato per un tardivo intervento di detto Comitato.

Un sufficiente quadro di insieme emerge dalle tabelle seguenti, che riassumono i dati relativi alle erogazioni effettuate nel triennio 1991/1993 distinte per area geografica (Tab. 1) e canale di intervento (Tab. 2):

Tab. 1

Area geografica	Anno 1991	Anno 1992	Anno 1993
Africa centrale	287.611.576.000	268.895.857.000	263.297.600.000
Africa meridionale	178.054.128.000	225.351.854.000	214.108.354.000
Africa non ripartibile	45.032.489.000	3.744.175.000	1.516.500.000
America Latina	245.283.888.000	228.574.188.000	137.625.369.000
Asia e Pacifico	45.487.933.000	67.001.170.000	46.011.956.000
B.M.V.O. (9)	116.614.004.000	210.916.474.000	79.062.777.000
Europa orientale	34.304.006.000	145.849.843.000	82.215.309.000

Tab. 2

Canale di intervento	Anno 1991	Anno 1992	Anno 1993
Bilaterale Sud-Sud (10)	7.290.961.000	33.887.000	—
Bilaterale	929.558.586.000	1.171.644.788.000	831.127.692.000
Multilaterale	209.258.793.000	142.845.677.000	59.976.765.000
Multilaterale	371.246.137.000	388.429.687.000	265.810.683.000

Agli importi delle Tabelle 1 e 2 devono aggiungersi quelli concernenti le spese di funzionamento (art. 37, quarto comma, della legge n. 49 del 1987) ed altre non ripartibili.

In base a quanto previsto dall'art. 37, quarto comma, della legge n. 49 del 1987, il CICS, con propria deliberazione n. 5 adottata il 6 aprile 1993, ha fissato in Lit. 60 miliardi la quota del bilancio 1993 utilizzabile dalla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo per le spese derivanti dagli adempimenti indicati nella disposizione predetta.

A fronte di tale limite risulta che la Direzione generale ha assunto impegni per Lit. 58,9 miliardi, di cui Lit. 56,6 miliardi erogati entro il 31 dicembre 1993.

9) Bacino Medio e Vicino Oriente.

10) È la cooperazione attivata attraverso l'acquisto di prodotti da Paesi vicini a quelli destinatari dei prodotti stessi.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

2.5 Altre attività finanziarie: banche, fondi all'estero e stato patrimoniale

Banche

In base alle convenzioni stipulate dalla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo risultano esistenti, al 31 dicembre 1993, le seguenti giacenze in denaro:

c/c 10/500571 - Ist. Banc. S. PAOLO di Torino - Convenz. del 11-12-1987	Lit. 2.555.592.062
c/c 162667/1 - CA.RI.PLO - Convenz. del 30-5-1988	Lit. 14.150.000.000
c/c 1136534 - BANCA DI ROMA - Convenz. del 10-5-1988	Lit. 7.075.588.712
c/c 14530 - BNL - Convenz. del 6-4-1987	Lit. 517.100.938
c/c 100089 (11) - BNL - Convenz. del 16-12-1982	Lit. 12.743.811.735
Totale	Lit. 37.042.093.447

Fondi all'estero

Anche nel corso del 1993 la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo ha accreditato all'estero parte delle proprie disponibilità per le esigenze «in loco» della cooperazione ai PVS (pagamenti agli esperti, attrezzature, automezzi, gestione «in loco» di programmi di cooperazione, ecc.).

Contabilmente le somme accreditate alle Rappresentanze diplomatiche rappresentano «uscite» dal Fondo. Trattandosi peraltro di trasferimenti di disponibilità a favore dei titolari delle Rappresentanze predette, che assumono in tale contesto la figura di «funzionari delegati», le «uscite» reali sono date dalle somme effettivamente erogate dagli uffici all'estero che a tal fine sono tenuti alla presentazione dei rendiconti amministrativi.

Secondo quanto indicato nel bilancio consuntivo predisposto dalla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, complessivamente, al 31 dicembre 1993, risultavano giacenti sugli appositi conti correnti intestati alle Rappresentanze all'estero interessate, valute estere pari ad un controvalore in lire di 121.691.707.727, oltre gli interessi maturati pari a Lit. 2.112.672.294.

Com'è noto, il già richiamato art. 15, nono comma, della legge n. 49 del 1987 prevede la confluenza nella dotazione degli esercizi successivi anche delle somme accreditate alle Rappresentanze italiane all'estero, non impegnate o non erogate nell'ambito di ciascun esercizio finanziario.

Nel quadro delle iniziative intese a regolarizzare l'intera materia dei fondi all'estero, la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo ha disposto recentemente il trasferimento, sul conto speciale di tesoreria intestato al Fondo del controvalore in lire degli interessi maturati al 31 dicembre 1993 sui conti correnti sui quali sono depositate all'estero le somme predette.

A decorrere dal 1° gennaio 1995, con l'entrata in vigore dell'art. 4 della legge n. 559 del 1993, per l'accreditamento di somme all'estero la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo dovrà avvalersi delle disposizioni contenute nella legge 6 febbraio 1985, n. 15 recante «Disciplina delle spese da effettuarsi all'estero dal Ministero degli affari esteri».

11) È stata anche accertata l'esistenza del conto corrente n. 12803 presso la Banca Nazionale del Lavoro per il pagamento delle borse di studio con un saldo di Lit. 194.526.201, che, secondo quanto precisato dalla Direzione generale su richiesta dell'Ufficio, verrà chiuso con contestuale versamento del saldo sul conto corrente n.100089, non appena la BNL, già sollecitata al riguardo, avrà trasmesso il prescritto conto giudiziale.

Ciò posto, per una più completa valutazione dei mezzi finanziari a disposizione della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, occorre considerare anche l'ammontare complessivo di Lit. 37.042.093.447 giacenti al 31 dicembre 1993 presso gli Istituti di credito sopraindicati, nonché l'ammontare di Lit. 121.691.707.727 corrispondente agli importi residui esistenti al 31 dicembre 1993 sugli appositi conti correnti aperti a favore delle Rappresentanze all'estero per le esigenze della Cooperazione.

A tali importi vanno aggiunti i relativi interessi che figureranno in entrata nel bilancio del Fondo per il 1994.

Stato patrimoniale

Con le spese di funzionamento, previste analiticamente dall'art. 23 del Regolamento di esecuzione della legge n. 49 del 1987, la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo provvede anche ad effettuare acquisti di automezzi, mobili, apparecchiature, arredi, libri, pubblicazioni varie, ecc.: beni questi che devono formare oggetto di assunzione in carico nei prescritti inventari; alla data del 31 dicembre 1993 il valore complessivo dei beni regolarmente inventariati ammontava a Lit. 12.508.888.798 per quanto attiene ai beni mobili (ultima registrazione n. 13011) ed a Lit. 134.067.825 per quanto riguarda gli automezzi, per i quali si rileva che la situazione non è mutata rispetto all'esercizio precedente.

In merito ai beni acquisiti con i fondi distribuiti «in loco» o inviati dall'Italia per le esigenze degli uffici della cooperazione operanti all'estero, nonostante i ripetuti solleciti, soltanto una parte delle Ambasciate interessate ha fornito i dati richiesti, trasmettendo i prescritti inventari.

L'Amministrazione non ha potuto classificare i beni mobili per categorie così come disposto dalla circolare n. 76/1980, in quanto gli inventari non riportano tale classificazione. Le somme indicate dalle Rappresentanze all'estero si riferiscono a lire oro 23.156.416,71, pari a lire italiane (23.156.416,71 x 204) 4.723.909.008,84.

Ciò conferma la situazione di incertezza ed irregolarità in cui si trova la massima parte delle sedi all'estero per quanto concerne la gestione dei fondi loro accreditati, che viene ad integrare il quadro negativo emergente dai ritardi nella trasmissione dei rendiconti amministrativi.

Consapevole di tali disfunzioni, la Direzione generale ha elaborato una circolare – tuttora in corso di definizione – che, eliminando la frammentarietà delle istruzioni precedentemente diramate e tenendo conto delle osservazioni mosse nel corso delle passate gestioni, tende a fornire un preciso quadro di riferimento ai responsabili della gestione dei fondi per la cooperazione accreditati all'estero.

3. Aspetti organizzativi

3.1 La Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo

La riduzione degli stanziamenti ed il fermento legislativo cui si è già accennato costituiscono inequivocamente cause e conferme della crisi funzionale ed organizzativa che anche nell'anno 1993 ha contraddistinto la cooperazione allo sviluppo italiana.

In particolare la riduzione degli stanziamenti ha inciso sul sistema della cooperazione, chiamato a confrontarsi con interlocutori sia internazionali che interni, provocando ripercussioni, anche future, a causa della necessità di contrarre le erogazioni a titolo di dono e di limitare i nuovi impegni. Secondo dati forniti dalla Direzione generale, i mezzi finanziari disponibili, ridotti in modo non graduale né programmato, sono risultati tali da permettere di far fronte ad appena un terzo degli impegni assunti in sede politica non solo verso Paesi con i quali erano stati avviati negli anni precedenti programmi ambiziosi ed articolati ma anche verso organismi e strutture sovranazionali, per il seguito da darsi ad iniziative di grande momento (piano per la protezione internazionale dell'ambiente programmato durante la conferenza di Rio, Special Programme for Africa, interventi convenuti in sede di G.7, ecc.); l'incertezza del quadro finanziario ha reso inoltre necessario rinviare quasi tutte le Commissioni Miste Bilaterali; le limitate disponibilità finanziarie hanno infine fortemente ritardato i pagamenti a favore delle Organizzazioni non governative, hanno innescato un crescente contenzioso con le imprese che vantavano crediti, effettivi o pretesi, ed hanno ingenerato una grave crisi nel settore delle borse di studio, in ampia parte messe in forse

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

per l'anno accademico 1993-1994. Il risultato finale è che si sono dovute privilegiare iniziative avviate negli anni precedenti, per le quali gli impegni avevano assunto una valenza non solo politica ma anche giuridica e giuscontabilistica nonché interventi straordinari e di emergenza. D'altra parte si è reso pure necessario rielaborare una politica di cooperazione di dimensioni ragionevoli ed integrata nella politica estera del Paese, attraverso lo studio di procedure programmatiche e di spesa volte a garantire efficienza e trasparenza e soprattutto ad evitare un completo collasso dell'attività: in tale quadro la Direzione generale si è data carico della messa a punto di un modello concettuale e procedurale per la realizzazione di un «Programma Paese» tipo, di un modello di gestione del ciclo del progetto, di una procedura per la gestione dei vari tipi di gare rese obbligatorie dal vigente ordinamento, di una nuova procedura per la gestione dei contributi alle Organizzazioni non governative, di una regolamentazione organica delle gestioni dei fondi «in loco» da parte delle Ambasciate e delle Unità tecniche locali e di un nuovo programma di monitoraggio esterno, «in itinere» ed «ex post», delle attività di cooperazione in corso di svolgimento.

Il fermento legislativo, che ha interessato la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo non solo in quanto parte integrante delle Amministrazioni pubbliche coinvolte in riforme epocali, quale quella recata dal D.L.vo n. 29 del 1993, ma anche di per sé, cioè per effetto di innovazioni normative che direttamente la riguardano, è da porre in rapporto — specie per tale secondo aspetto — con la pletoricità — nonostante l'inadeguatezza del fattore umano utilizzato — e la scarsa funzionalità della struttura gestionale, su cui questa Corte ha avuto modo di soffermarsi diffusamente nella sua ultima relazione, muovendo numerose osservazioni.

Certo il richiamato D.L.vo n. 29 del 1993, che ha sostituito ad una Amministrazione pubblica adusa ad operare per atti una Organizzazione amministrativa strutturata per programmi, non potrà non comportare una profonda ristrutturazione degli uffici e delle piante organiche, sulla base dei criteri e dei principi dettati dallo stesso decreto legislativo.

Peraltro il fatto che quest'ultimo sia stato emanato ad anno già iniziato e sia stato numerose volte novellato in corso d'esercizio, ha comportato che esso non ha potuto ancora trovare attuazione o almeno completa attuazione per la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo. Comunque, come si è detto, questa è stata interessata anche dalla legge 17 febbraio 1994, n. 121 che, nel convertire il D.L. 28 dicembre 1993, n. 543, ultimo della serie iniziata nel settembre 1993, ha conferito delega al Governo per la riorganizzazione della Direzione generale stessa, con l'osservanza dei criteri dell'adeguamento degli uffici ai contenuti della politica di cooperazione; della definizione delle funzioni politiche, diplomatiche, tecniche e amministrativo-contabili; dell'individuazione della responsabilità gestionale dei singoli progetti; della definizione del ciclo dei progetti; della definizione degli interventi straordinari e dell'invarianza degli oneri di funzionamento. Le disposizioni del decreto legislativo attuativo, già esaminato in prima lettura dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 22 aprile 1994 e trasmesso alle competenti Commissioni parlamentari per il prescritto parere, vanno integrate con quelle del regolamento ancora in corso di perfezionamento, che disciplina la semplificazione dei procedimenti di finanziamento in materia di cooperazione con i Paesi in via di sviluppo e di riconoscimento dell'idoneità delle Organizzazioni non governative operanti nel settore stesso, previsti nell'elenco 4 allegato alla legge 24 dicembre 1993, n. 537.

Lo schema di decreto legislativo, che consta di 17 articoli, stabilisce le funzioni del Ministro degli affari esteri in materia di cooperazione allo sviluppo a seguito dell'avvenuta soppressione del CICS (art. 1); disciplina l'organizzazione della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, strutturata in tre servizi (per i programmi bilaterali e multilaterali, tecnico e amministrativo-contabile), a loro volta articolati in Uffici centrali, cui si affiancano gli uffici periferici (artt. 2 e 3); definisce il ciclo del progetto, negli aspetti programmatico, gestorio e di verifica (artt. 4-6); detta norme in tema di attuazione delle iniziative di cooperazione, che possono essere affidate a Governi od Enti di altri paesi, ad Organismi e Fondi internazionali, ad Organizzazioni non governative ovvero essere gestite in modo diretto, attraverso procedure di affidamento puntualmente regolamentate (artt. 7-11); statuisce in tema di interventi straordinari e di aiuto umanitario (artt. 12 e 13); prevede il ricorso a competenze esterne (art. 14); fissa principi in tema di gestione del contenzioso, di valutazioni di congruità nonché di trasparenza, informazione e accesso alle informazioni (artt. 15-17).

Lo schema di regolamento, che è composto di 12 articoli, oltre ad individuare le materie che formano il proprio oggetto (art. 1), provvede alla soppressione del Comitato direzionale, del Comitato consultivo e della Commissione per le Organizzazioni non governative (art. 2); disciplina le nuove competenze del Direttore generale indotte dall'entrata in vigore del D.L.vo n. 29 del 1993 (art. 3); istituisce il Consiglio di verifica, quale organo di consulenza e di supporto all'opera del Direttore generale (art. 4); prevede la convocazione da parte di quest'ultimo della Conferenza di servizi per l'approvazione delle iniziative da realizzare con crediti finanziari agevolati (art. 5); statuisce in tema di riconoscimento e di revoca di riconoscimento delle Organizzazioni non governative (artt. 6 e 7); detta norme in tema di impegno ed erogazione della spesa, di certificazione di collaudi e di controlli (artt. 8 e 9) nonché in tema di adeguamento di termini, di verifiche periodiche e di abrogazione di disposizioni incompatibili (artt. 10-12).

È evidente che l'organizzazione della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo che — come si è detto — nell'anno 1993 non ha subito sostanziali modificazioni rispetto alla situazione dell'anno precedente, ove si eccettui la diversa ripartizione di competenze fra organi di governo ed organi di amministrazione, verrà ad essere completamente rinnovata per effetto delle disposizioni contenute nei testi normativi sopra ricordati, ove questi giungano a buon fine.

Si tratta indubbiamente di innovazioni di grande momento, che hanno in parte recepito indicazioni contenute nelle pronunce rese da questa Corte nell'esercizio delle funzioni di controllo e referto e che potranno — ove correttamente interpretate ed applicate — determinare un miglioramento nella gestione della cooperazione allo sviluppo. Esse costituiscono un primo passo di non trascurabile significato, anche se ulteriori adattamenti si renderanno necessari, una volta che sarà stato emanato il regolamento alla legge n. 241 del 1990, per dare completa attuazione alle previsioni del D.L.vo n. 29 del 1993.

D'altra parte, non va neppure trascurata la circostanza che il tipo di gestione come sopra disciplinato non potrà non risentire, a decorrere dal 1° gennaio 1995, del rientro in bilancio dei fondi destinati alla cooperazione allo sviluppo, per essere amministrati sì in deroga alla legge ed al regolamento di contabilità generale dello Stato, ma sempre nei limiti — da ultimo resi più rigorosi — fissati dalla legge n. 49 del 1987, come modificata dalle numerose leggi e provvedimenti normativi che l'hanno sin qui emendata.

3.2 Il personale

Come risulta dai prospetti che seguono, la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo non ha un proprio organico ma si avvale, oltre che di personale — diplomatico e non — messo a disposizione dalla competente Direzione generale, di dipendenti delle Amministrazioni dello Stato e di Enti pubblici non economici comandati o collocati fuori ruolo ovvero in aspettativa, di dipendenti assunti con contratti di diritto privato a termine e di collaboratori esterni.

Questa Corte ha già avuto occasione in passato di mettere in evidenza la precarietà della anzidetta struttura che — chiamata a gestire stanziamenti finanziari di norma cospicui — è costretta, per far fronte alle proprie esigenze di personale, a ricorrere ad apporti di altre amministrazioni non sempre qualitativamente e quantitativamente adeguati e comunque soggetti a continui ricambi, che non giovano certo alla linearità ed alla continuità dell'azione amministrativa; ciò è apparso ancor più evidente dopo l'entrata in vigore della legge n. 412 del 1991 che, all'art. 3, terzo comma, ha reso in ampia parte necessaria l'attivazione, in materia contrattuale, di gare pubbliche comunitarie, richiedenti competenze altamente qualificate e specializzate.

Sta di fatto che, a parità di conferimenti a favore dei Paesi in via di sviluppo, la consistenza degli organici della Cooperazione italiana è sottodimensionata rispetto a quella degli altri paesi comunitari donatori (Francia, Germania, Inghilterra), tenuto conto del rapporto «addetti-miliardi gestiti».

Mentre la procedura di rideterminazione delle piante organiche previste dall'art. 6 del D.L.vo n. 29 del 1993 non risulta essere stata attivata — anche per le deroghe consentite per il Ministero degli affari esteri — e comunque non ha interessato la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, delicati problemi si sono posti per quest'ultima, proprio alla luce della nuova normativa in materia di pubblico impiego, per il rischio di perdere ogni possibilità di utilizzazione del personale comandato e pure di quello a contratto.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Va anzi a tal proposito ricordato che l'art. 3, ventitreesimo comma, della legge n. 537 del 1993, ha fatto espresso divieto alle pubbliche Amministrazioni di assumere personale a tempo determinato e di stabilire rapporti di lavoro autonomo per prestazioni superiori a tre mesi.

In tale situazione, nel D.L. 1° settembre 1993, n. 342 che — come si è ricordato — è stato più volte reiterato fino alla conversione avvenuta con legge 17 febbraio 1994, n. 121, si è disposto che il comando e il collocamento fuori ruolo del personale delle Amministrazioni dello Stato e degli Enti pubblici, in numero pari a quello in servizio alla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo alla data del 31 agosto 1993, sono prorogati fino al 31 dicembre 1994, così come alla stessa data sono prorogati i contratti a tempo determinato stipulati dalla detta Direzione generale ai sensi dell'art. 7 della legge 29 dicembre 1988, n. 554 (art. 5, primo e secondo comma).

Con il medesimo decreto-legge si è inoltre stabilito che, con successivo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, dovrà essere individuata la dotazione organica necessaria alla realizzazione dei compiti che la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo è tenuta a svolgere (art. 5, terzo comma).

Nella legge di conversione si è infine statuito, con previsione di amplissima portata, che la disposizione di cui al ventitreesimo comma dell'art. 3 della legge n. 537 del 1993 non si applica al personale assunto a tempo determinato dalla anzidetta Direzione generale (art. 4, comma 3 bis).

La richiamata normativa, se da un lato si presenta utile a consentire in via transitoria il proseguimento dell'attività della struttura della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, dall'altro pone finalmente le basi — attraverso il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da emanarsi con l'osservanza delle modalità e delle procedure previste dal D.L. 20 maggio 1993, n. 148, convertito nella legge 19 luglio 1993, n. 236 — per risolvere con carattere di definitività i problemi di organico della struttura stessa.

Non risulta peraltro che finora il detto decreto sia stato emanato.

Nel corso del 1993 la Corte ha dovuto affrontare un complesso problema che ha riguardato l'assoggettabilità a controllo in via successiva dei provvedimenti di approvazione dei contratti di diritto privato relativi all'immissione in servizio di dipendenti assunti a tempo determinato nonché dei decreti di messa a disposizione ed invio in missione all'estero di personale nell'interesse della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo per il conseguimento delle relative finalità.

La questione si era posta per effetto dell'entrata in vigore, prima del D.L. n. 3 febbraio 1993, n. 29 che, con l'art. 4, secondo comma, ha sottratto al «controllo di legittimità» gli atti relativi ai rapporti individuali di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni disciplinati dal codice civile e dalle altre leggi concernenti il lavoro subordinato nelle imprese e poi del D.L. 15 maggio 1993, n. 143, più volte reiterato ed infine recepito nei suoi contenuti essenziali nella legge 14 gennaio 1994, n. 20, che, per quanto qui interessa, ha statuito che la Corte dei conti esercita il controllo successivo sulle gestioni fuori bilancio, verificando la legittimità e la regolarità dei conti.

La Sezione del controllo, con deliberazione n. 4/94 del 23 settembre 1993, dopo essersi soffermata sulla natura giuridica degli atti innanzi considerati, ha affermato che i medesimi possono essere assoggettati a controllo in via successiva nell'ambito delle verifiche della legittimità e regolarità della gestione, sempreché essi risultino compresi nei programmi di lavoro che annualmente la Corte è chiamata a stabilire, definendo «i criteri di riferimento del controllo».

Va ancora osservato, sulla base delle tabelle trasmesse dall'Amministrazione, che mentre il personale di ruolo del Ministero degli affari esteri messo a disposizione della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo ha subito un lieve incremento nell'ultima parte dell'anno, soprattutto grazie ai rientri dall'estero verificatisi nel periodo fine agosto-inizio settembre 1993, è diminuito invece il personale comandato, richiamato dalle amministrazioni di appartenenza.

Risulta inoltre che sono stati prorogati per un anno i contratti di lavoro di diritto privato a tempo determinato a trentatré esperti dell'Unità tecnica centrale e ad otto esperti provenienti da Organismi internazionali, e per quattro anni a due esperti di provenienza da detti ultimi Organismi.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

L'Amministrazione, infine, ha fatto conoscere che, nel 1993, è stata avviata un'indagine generalizzata, tuttora in corso di svolgimento, per la determinazione dei carichi di lavoro del personale della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo; a conclusione di detta indagine, verrà presentata all'Autorità di governo competente una documentata proposta per la ridefinizione degli uffici e delle piante organiche. Al riguardo la Corte non può non censurare il sensibilissimo ritardo nell'assolvimento di doveri previsti dalla legge: ritardo pregiudizievole per una corretta organizzazione dei servizi ed una proficua gestione delle risorse finanziarie.

In tema di formazione sono stati svolti nell'anno dei seminari intesi a far familiarizzare il personale con il piano di intervento, approvato dal Comitato direzionale nel novembre scorso, per l'applicazione di un sistema di gestione del ciclo di progetto alla Direzione generale. Inoltre, 41 dipendenti hanno partecipato al «Corso di informazione sulla gestione contabile» organizzato dall'Istituto Diplomatico, con la collaborazione della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione

Al 31 dicembre 1993 il personale della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo era costituito da 578 unità, ripartite nel seguente modo:

CARRIERA DIPLOMATICA	Numero
Ministro Plenipotenziario I classe	2
Ministro Plenipotenziario II classe	10
Consigliere di Ambasciata	12
Consigliere di legazione	3
Segretario di legazione	8
Volontario diplomatico	2
Totale	37

CARRIERA AMMINISTRATIVA M.A.E.	Numero
Dirigente Superiore	1
Primo Dirigente	2
IX qualifica funzionale	6
VIII qualifica funzionale	8
VII qualifica funzionale	81
V qualifica funzionale	54
IV qualifica funzionale	25
III qualifica funzionale	9
Totale	186

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PERSONALE COMANDATO PROVENIENTE DA AMMINISTRAZIONI STATALI
(ai sensi del D.P.R. 1077/70 art. 3)

Amministrazione di appartenenza	Numero
Ministero Commercio Estero	2
Ministero PP.TT.	2
Presidenza Consiglio Ministri	1
Ministero Beni Culturali e Ambientali	1
Ministero Sanità.	1
Ministero Tesoro	1
A.S.S.T.	1
Totale . . .	9

PERSONALE COMANDATO PROVENIENTE DA AMMINISTRAZIONI STATALI
(ai sensi della L. n. 49/87 art. 16 lett. d)

Amministrazione di appartenenza	Numero
Ministero Pubblica Istruzione	23
Ministero PP.TT.	20
Ministero Tesoro	10
Min. Coord. Pol. Agric. Alim. e For.	7
Ministero Beni Culturali e Ambientali	4
Ministero Commercio Estero	4
Ministero Grazia e Giustizia	4
Ministero Lavoro e Previdenza Sociale	4
Ministero Difesa.	3
Corte dei Conti	3
A.S.S.T.	3
Ministero Finanze.	2
Ministero Trasporti	2
Ministero Interno	1
Ministero Lavori Pubblici.	1
Ministero Sanità.	1
Ministero Turismo.	1
Ministero Univers. Ric. Scient.	1
AIMA	1
ANAS	1
Totale . . .	96

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Inoltre alla suddetta data prestava servizio anche il personale sottoindicato:

- Personale comandato proveniente da enti pubblici (ai sensi della L. n. 49/87 art. 16 lett. d)	47
- Magistrati incaricati (ai sensi della L. 49/87 art. 16 lett. b)	2
- Personale a tempo determinato (ai sensi della L. n. 554/88 art. 7)	77
- Esperti UTC (ai sensi della L. n. 49/87 art. 12 e 16 lett. c)	97
- Esperti provenienti da Organismi internazionali (ai sensi della L. n. 49/87 art. 16 lett. e)	12
- Consulenti (tecnici, amministrativi e giuridici)	6
- Consulenti (per convenzione ICE-MAE)	5
- Consulenti bancari (incaricati per convenzione)	4

3.3 La struttura tecnica

Questa Corte ha già avuto modo in passato di evidenziare l'importanza che, nel disegno organizzativo della Direzione generale tracciato dal legislatore, assume la struttura tecnica, articolata nell'Unità tecnica centrale e nelle Unità tecniche di cooperazione nei Paesi in via di sviluppo, sulle cui funzioni si è soffermata nell'ultima relazione.

Peraltro, in sede attuativa, il sistema non è mai andato completamente a regime in quanto l'Unità tecnica centrale è stata chiamata a svolgere una molteplicità di compiti, molti dei quali non solo tecnici ma anche di natura amministrativo-contabile, che hanno comportato difficoltà operative, ritardi e disfunzioni ed hanno reso non agevole la costituzione delle Unità tecniche locali, che debbono essere dirette ed in parte costituite da esperti dell'Unità tecnica centrale, il cui contingente massimo non può superare le 120 unità.

D'altra parte la costituzione in limiti assai modesti, a tanti anni di distanza dall'entrata in vigore della legge n. 49 del 1987, di Unità tecniche di cooperazione nei Paesi in via di sviluppo ha precluso da un lato la possibilità di varare i c.d. Programmi-Paese, essenziali per una organica cooperazione allo sviluppo e dall'altro di adempiere compiutamente alla funzione di supervisione e di controllo tecnico delle iniziative di cooperazione in atto, che hanno finito per essere affidate a strutture esterne, quale ad esempio la Società Italiana di Monitoraggio (SIM).

La necessità di elevare il livello professionale dell'Unità tecnica centrale, in modo da assicurare la presenza di solo personale altamente qualificato per l'assolvimento dei compiti tecnici che le sono propri nonché di liberare la medesima da incongruenti attribuzioni amministrative, ha indotto il legislatore ad apportare alcuni emendamenti alla disciplina vigente.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

È stato così previsto che – in via transitoria – i contratti stipulati con gli esperti dell'Unità tecnica centrale possono essere rinnovati per periodi quadriennali solo previa valutazione delle qualifiche ed esperienze acquisite, sentita una commissione nominata dal Ministro degli affari esteri e composta da 5 membri di cittadinanza anche non italiana, mentre, con riguardo agli esperti di nuova assunzione, è stato confermato – ai fini della conclusione del contratto di diritto privato a termine – l'obbligo del superamento del concorso iniziale; è stato inoltre statuito che l'attività svolta in attuazione dei contratti quadriennali di diritto privato deve essere assoggettata a valutazioni annuali e che, ove queste ultime risultino per due volte negative, il contratto è risolto (art. 4 del D.L. 28 dicembre 1993, n. 543, convertito nella legge 17 febbraio 1994, n. 121).

È stato disposto inoltre che l'art. 12, primo comma, della legge 26 febbraio 1987, n. 49, va interpretato nel senso che tra i compiti di natura tecnica dell'Unità tecnica centrale, relativi alle fasi di «gestione» e «controllo», non rientrano quelli di natura amministrativo-contabile, che sono svolti da diverso personale della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo; per propria parte, il Direttore generale è stato autorizzato, sulla base di motivate esigenze, ad affidare per un periodo di due anni, a società ed enti specializzati o ad istituti di credito, specifici incarichi di consulenza per l'espletamento di compiti rientranti fra quelli previsti nel primo comma del richiamato art. 12 (art. 3 D.L. cit.).

Si è così avviata quell'azione di normalizzazione dell'Unità tecnica centrale, della cui necessità questa Corte si era detta convinta anche nella sua ultima relazione, che potrà portare ad un disimpegno graduale da attività improprie e favorire nel tempo la costituzione di nuove Unità tecniche di cooperazione nei Paesi in via di sviluppo, da individuare non a pioggia ma sulla scorta di razionali criteri presi a base per l'elaborazione di ponderati Programmi-Paese.

Per quanto riguarda le Unità tecniche formalmente costituite e i gruppi di supporto operativo in funzione, si rinvia ai dati di seguito riportati.

Nel corso del 1993, la Direzione generale ha messo a punto una circolare, che è in corso di diramazione, volta a disciplinare le procedure e gli adempimenti amministrativo-contabili cui sono tenuti gli Uffici della Cooperazione operanti presso le Rappresentanze diplomatiche all'estero nell'utilizzazione dei fondi loro accreditati.

È noto infatti che la maggior parte dei detti Uffici è in ritardo nel rendicontare le rimesse di denaro operate in loro favore e che le relative omissioni sono state reiteratamente censurate da questa Corte con appositi fogli di rilievo.

Nell'anno 1993 gli esperti in servizio sono stati 97; i contratti venuti a scadenza sono stati 33.

Oltre che dagli esperti dell'Unità tecnica centrale di cui si è sopra detto, le strutture tecniche periferiche possono essere composte anche da esperti tecnico-amministrativi assegnati dalla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, scelti fra le altre categorie indicate negli artt. 17 e 27 della legge n. 49 del 1987 nonché da personale esecutivo ed ausiliario assumibile «in loco» con contratti a tempo determinato.

Gli esperti destinati alle Unità tecniche locali, sorte sulla base di gruppi di supporto operativo o costituite «ex novo» (la decorrenza si riferisce all'una o all'altra forma di costituzione originaria), sono stati, per l'anno 1993, quelli indicati nel prospetto che segue:

Paese	Decorrenza	Esperti periodo · a 4 mesi	Esperti periodo · a 4 mesi
Dakar (accreditato anche per Capo Verde, Gambia, Mauritania, Mali)	12-12-1983	4	4
Pechino	17-12-1984	3	1
Tunisi	13-8-1987	4	—
Tirana	4-9-1991	2	2
Buenos Aires	22-6-1992	5	1
Totale		18	8

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

I direttori delle suddette strutture di Cooperazione sono stati scelti, in base alla legge n. 49 del 1987, tra gli esperti dell'Unità tecnica centrale in possesso dei requisiti di idoneità elaborati dalla Direzione generale e della necessaria qualificazione tecnico-professionale.

A tal proposito, l'Amministrazione ha precisato che l'Unità tecnica locale istituita in Egitto con decreto del Direttore generale n. 3469/2 in data 22 marzo 1992 non può essere, allo stato, considerata operante, in quanto il direttore, che costituisce elemento indefettibile della struttura ai sensi dell'art. 13 della legge n. 49 del 1987, pur a suo tempo nominato, non ha mai assunto le funzioni nella competente sede de Il Cairo.

In molti Paesi in via di sviluppo, in cui non sono state previste o non sono in funzione Unità tecniche locali, risultano costituiti - con la decorrenza in appresso specificata - Gruppi di supporto operativo, composti da esperti, che coadiuvano le rappresentanze diplomatiche nella programmazione, gestione e controllo delle iniziative di cooperazione.

Di seguito si riportano i dati relativi ai detti Gruppi di supporto operativo per l'anno 1993:

Paese	Decorrenza G.S.O.	Esperti periodo : a 4 mesi	Esperti periodo : a 4 mesi
Algeria	2-7-1989	1	1
Angola	10-1-1990	1	3
Bangladesh	5-3-1992	2	—
Bolivia	5-5-1992	1	—
Colombia	25-7-1991	1	—
Costa d'Avorio (accreditamento anche per Burkina Faso e Niger)	17-12-1984	2	1
Egitto	15-11-1983	4	2
Etiopia + Eritrea	5-3-1984	9	3
Filippine	31-10-1987	—	—
Gibuti	5-5-1992	1	—
Guatemala	24-7-1991	2	—
Guinea Conakry	31-5-1990	—	—
Libano	31-10-1991	—	—
Kenya	13-8-1987	1	—
Marocco	5-5-1992	—	—
Mozambico	10-9-1984	4	1
Nicaragua	21-11-1990	2	—
Perù	13-6-1989	1	—
Sudan	11-8-1992	—	—
Tanzania	13-8-1987	1	—
Turchia	2-6-1992	—	—
Uganda	13-8-1987	1	—
Vietnam	14-8-1991	—	—
Zaire	13-6-1989	—	—
Zimbabwe	7-12-1984	—	—
Totale		34	11

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

L'Amministrazione ha fatto pervenire il quadro sinottico di seguito riportato relativo alle risorse trasferite nel 1993 alle Ambasciate presso cui operano strutture periferiche della cooperazione allo sviluppo (U.T.L./G.S.O.): risorse ripartite nelle voci «fondi di gestione» e «attrezzature» (Tab. A). Al riguardo si precisa che gli importi indicati nel prospetto comprendono anche risorse relative al 1993 il cui trasferimento alle competenti sedi è stato perfezionato nei primi mesi del 1994; tale ultima situazione è analiticamente rappresentata nella Tabella B.

Tab. A

(In lire)

RISORSE ASSEGNATE NEL 1993 A FAVORE DI UFFICI DI COOPERAZIONE
(UTL/GSO)

Paese	Fondi di gestione	Attrezzature	Totale
UTL Albania	—	—	—
GSO Algeria	166.000.000	—	166.000.000
GSO Angola	—	—	—
UTL Argentina	520.000.000	60.000.000	580.000.000
GSO Bangladesh	—	—	—
GSO Bolivia	—	—	—
UTL Cina	182.000.000	138.000.000	320.000.000
GSO Colombia	—	—	—
GSO Costa D'Avorio/Burkina/Faso/Niger	335.000.000	135.000.000	470.000.000
GSO Egitto	65.000.000	—	65.000.000
GSO Etiopia/Eritrea	250.000.000	15.000.000	265.000.000
GSO Filippine	—	—	—
GSO Gibuti	97.500.000	62.500.000	160.000.000
GSO Guatemala	86.000.000	2.500.000	88.500.000
GSO Guinea Conakry	—	—	—
GSO Libano	—	—	—
GSO Kenya	—	—	—
GSO Marocco	—	—	—
GSO Mozambico	73.000.000	50.000.000	123.000.000
GSO Nicaragua	60.000.000	13.000.000	73.000.000
GSO Perù	100.000.000	—	100.000.000
UTL Senegal	750.000.000	82.000.000	832.000.000
GSO Sudan	—	—	—
GSO Tanzania	29.000.000	59.000.000	88.000.000
UTL Tunisia	90.000.000	—	90.000.000
GSO Turchia	—	—	—
GSO Uganda	—	—	—
GSO Vietnam	—	—	—
GSO Zaire	—	20.000.000	20.000.000
GSO Zimbabwe	—	—	—
TOTALE	2.803.500.000	637.000.000	3.440.500.000

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tab. B

(in lire)

Paese	Fondi di gestione	Attrezzature	Totale
GSO Algeria	166.000.000	—	166.000.000
UTL Argentina	520.000.000	60.000.000	580.000.000
UTL Cina	53.000.000	73.000.000	126.000.000
GSO Egitto	65.000.000	—	65.000.000
GSO Etiopia	250.000.000	15.000.000	265.000.000
GSO Gibuti	88.000.000	22.000.000	110.000.000
GSO Mozambico	—	50.000.000	50.000.000
GSO Nicaragua	60.000.000	13.000.000	73.000.000
GSO Perù	100.000.000	—	100.000.000
GSO Tanzania	22.000.000	20.000.000	42.000.000
UTL Tunisia	90.000.000	—	90.000.000
TOTALE	1.414.000.000	253.000.000	1.667.000.000

3.4 L'apporto organizzativo dei privati

Anche per l'esercizio finanziario 1993 la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo si è avvalsa, per la gestione e il servizio di diffusione della Banca Dati, del supporto della società CERVED, atteso l'avvenuto rinnovo, per il periodo 1° maggio 1992 - 30 aprile 1994, del contratto originariamente stipulato in data 13 dicembre 1988, in base al quale la CERVED, oltre al suddetto servizio, doveva provvedere all'analisi, alla progettazione e allo sviluppo delle procedure per la costituzione della Banca Dati, ultimata nel mese di marzo 1989 e collaudata in data 4 aprile 1989.

La Banca Dati mette a disposizione dati relativi a iniziative e progetti che sono stati approvati dagli organi deliberanti, con tutti i flussi finanziari e le risorse di riferimento. Le principali informazioni disponibili riguardano:

- iniziative o progetti relativi ad un continente o ad un'area geografica o ad un paese;
- fornitori di iniziative o progetti relativi ad un continente o ad un'area geografica o ad un paese.

Inoltre, sia per le iniziative che per i progetti, per ogni paese o area geografica o continente, per ciascun anno di intervento della cooperazione, per ciascun canale di intervento, settore, stato di avanzamento, è possibile visualizzare gli importi relativi alle somme allocate, impegnate, erogate (dati di cassa e di competenza), il numero delle iniziative e dei progetti nonché i dati anagrafici, indirizzi, specializzazioni ed elenco delle iniziative a cui hanno partecipato, relativi a fornitori ed esperti.

Per la consultazione di suddetti dati è possibile avvalersi di speciali terminali del Ministero che accedono alla centrale operativa della CERVED attraverso una linea telefonica dedicata, mentre linee commutate SIP consentono l'accesso gratuito agli organi istituzionali.

Mette inoltre conto ricordare che la società CERVED assicura l'accesso del pubblico alla Banca Dati sulla base di tariffe concordate con l'Amministrazione e commisurate al recupero dei costi addizionali.

Gli organismi che hanno utilizzato la Banca Dati sono stati nel 1993:

- Presidenza della Repubblica;
- Presidenza del Consiglio;
- Camera dei deputati;
- Telespazio S.p.A. Roma;
- E.R.V.E.T. S.p.A. Bologna;
- Centro Teleprotesti S.r.l. Milano;

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Camere di Commercio di Torino e Milano;

Unioncamere;

Camere di Commercio italiane all'estero (Francia, Grecia, Benelux, Svizzera, Turchia, Egitto, Thailandia, Australia, Colombia, USA, Canada).

La Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, sulla base di una convenzione stipulata a trattativa privata, si è avvalsa del CENSIS per la redazione di un libro bianco sulla cooperazione, che è stato ultimato nel 1993.

Inoltre, come già fatto presente nella precedente Relazione, a seguito del rinnovo per il triennio 1990-1993 della convenzione stipulata con la Società Italiana Monitoraggio (SIM), questa ha svolto, nell'esercizio in esame, attività di controllo e di monitoraggio su specifici progetti, di volta in volta indicati dal Comitato direzionale, provvedendo alla verifica dell'andamento delle iniziative in loco e valutando il loro grado di efficacia ed efficienza sotto il profilo tecnico, socio-economico, finanziario, organizzativo, gestionale, di impatto ambientale ed ha curato la formulazione di osservazioni, valutazioni e proposte in ordine ai suddetti aspetti.

Al riguardo va ricordata in particolare l'attività commissionata alla SIM per la valutazione dei risultati delle iniziative in Bolivia, Cina, Egitto, Etiopia, Mozambico, Senegal, Somalia e Tunisia, interessanti 119 progetti per un costo complessivo di Lit. 5.542 miliardi, dei quali la cooperazione allo sviluppo italiana ha finanziato il 60%.

Va inoltre sottolineato che l'Amministrazione, per potenziare il proprio servizio informatico, si è avvalsa del supporto della società SIPE OPTIMATION S.p.A. sulla base del contratto stipulato nel 1992 e prorogato nel 1993. Non può tuttavia non rilevarsi come l'utilizzo da parte di alcuni Uffici operativi di proprie unità informatiche non abbia ancora consentito al servizio di raggiungere la piena funzionalità, rendendo difficile l'acquisizione di una coerente visione globale della gestione amministrativo-contabile.

Nel corso del 1993 la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo ha rinnovato il contratto con la F.lli PALOMBI Editori per la realizzazione di una rassegna stampa sulla cooperazione allo sviluppo per la durata di un anno.

Per quanto concerne gli oneri derivanti nel 1993 dai suddetti contratti, si rinvia al 4.4.

3.5 Le Commissioni della Direzione generale

Durante il 1993, per far fronte alle proprie esigenze organizzative, l'Amministrazione ha costituito le seguenti commissioni:

- Commissione incaricata di effettuare la valutazione delle caratteristiche e delle capacità operative delle Organizzazioni non governative (D.M. 12 novembre 1993);
- Comitato per la definizione in via transattiva di iniziative ex FAI (D.M. 6 luglio 1993, che proroga il D.M. 9 agosto 1991);
- Commissione incaricata di predisporre gli atti necessari alle deliberazioni del Comitato chiamato a definire le questioni «ex lege» n. 73 del 1985. Per detta struttura non sono previsti oneri, che saranno assunti invece con i decreti di approvazione dei singoli rapporti di consulenza;
- Commissione di valutazione delle candidature degli esperti ai sensi degli artt. 12 e 16, primo comma, lett e) della legge n. 49 del 1987 (D.M. 2262/0 del 5 luglio 1993). È composta dal Presidente, da tre esperti e da un funzionario del Ministero degli affari esteri. Per ogni procedimento concorsuale la commissione può essere integrata da altri esperti - per specializzazioni e lingue - in relazione a specifiche necessità connesse con l'espletamento dei suoi compiti;
- Commissione per la costituzione del gruppo di lavoro, in seno all'Unità tecnica centrale, incaricato di fare valutazioni tecnico-economiche e di congruità delle offerte di tutte le società di «procurement», invitate a partecipare alla trattativa privata per la realizzazione dell'iniziativa di cooperazione con l'Etiopia, denominata «Programma straordinario di assistenza in favore della popolazione eritrea, finalizzato alla realizzazione e al ripristino dei servizi di base». È composta dal presidente, da quattro membri e da un segretario. Non è previsto alcun compenso in favore dei membri della Commissione.

Nel corso del 1993 è proseguito il lavoro delle seguenti Commissioni, istituite negli anni precedenti:

- Commissione per la compilazione e l'aggiornamento degli elenchi speciali dei professionisti di fiducia della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo (D.M. 1991/128/1012/1 del 22 aprile 1991). Si occupa di esaminare le domande di ingegneri, architetti, geologi, agronomi e forestali che hanno chiesto di essere inseriti negli elenchi suddetti in vista del conferimento di incarichi professionali;
- Commissione per la compilazione e l'aggiornamento degli elenchi di società idonee a svolgere attività di «procurement» e di società specializzate nelle attività di controllo e di sorveglianza;
- Commissione con l'incarico di esprimere un parere tecnico-economico su un intervento straordinario a favore delle popolazioni del Montenegro (D.M. 8 settembre 1992).

3.6 *Lo stato di attuazione della legge 7 agosto 1990 n. 241*

La Corte deve rilevare che neppure nel corso del 1993 è stata data attuazione alla legge 7 agosto 1990 n. 241, in tema di procedimento amministrativo e di trasparenza dell'azione della Pubblica Amministrazione.

Da notizie assunte per le vie brevi si è appreso che sono stati predisposti dal Ministero degli affari esteri due schemi di regolamento: il primo per la determinazione dei tempi dei procedimenti (ex art. 2 della legge) e l'altro per la definizione dei casi di esclusione dal diritto di accesso ai documenti (ex art. 24 della legge stessa), che sarà integrato da una circolare — già messa a punto — intesa invece a regolamentare il detto diritto (ex art. 22). Su entrambi gli schemi si è già pronunciato il Consiglio di Stato, formulando sul primo osservazioni volte ad ottenere una riduzione dei termini indicati dagli Uffici competenti, attualmente al vaglio dell'Amministrazione, e sul secondo riserve di carattere soprattutto formali, all'esame delle Direzioni generali e Servizi per una verifica finale, anche in relazione ad alcuni documenti che l'Organo consultivo non ha considerato sottraibili all'accesso (ad esempio, la documentazione relativa ai visti).

Con decreto 19 maggio 1993 il Ministro degli affari esteri pro-tempore ha costituito inoltre un comitato di coordinamento interno (ex art. 19 del D.P.R. n. 18 del 1967) per l'attuazione di tutti gli adempimenti previsti dalla legge n. 241 del 1990. Tale comitato si riunisce regolarmente e svolge una utile funzione di stimolo e di coordinamento.

La Corte non può peraltro non censurare il ritardo nei doverosi adempimenti di legge di cui si è innanzi detto, tanto più grave in quanto — a distanza di quattro anni — il mancato varo della disciplina applicativa sta causando una situazione di incertezza, che si riverbera negativamente sull'andamento della gestione amministrativa e sulle posizioni dei cittadini che vengono in contatto con l'Amministrazione.

D'altra parte l'adozione di regolamenti unici per l'intero Ministero degli affari esteri mal si attaglia alla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, che presenta tipologie di attività ed esigenze operative sue proprie. Ciò è tanto vero che lo schema di regolamento per la semplificazione dei procedimenti in materia di cooperazione italiana nei Paesi in via di sviluppo, attualmente all'esame delle Commissioni parlamentari di merito, stabilisce testualmente all'art. 10: «Entro 15 giorni dalla data di entrata in vigore del presente regolamento, il Ministro modifica i termini indicati nel decreto di attuazione degli articoli 2 e 4 della legge 7 agosto 1990, n. 241, in conformità alle misure di semplificazione indicate nel presente regolamento» ed aggiunge all'art. 11, primo comma: «il Ministro adotta tutte le misure di propria competenza per l'adeguamento della disciplina dei procedimenti di finanziamento per la cooperazione italiana ai Paesi in via di sviluppo e dei procedimenti di riconoscimento di idoneità delle Organizzazioni non governative che operano nel campo della cooperazione ai Paesi in via di sviluppo ai principi ed alle disposizioni delle leggi 7 agosto 1990, n. 241 e 24 dicembre 1993, n. 537».

Risulta altresì che è in avanzata fase di elaborazione da parte della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo un documento propositivo volto all'individuazione dei responsabili dei procedimenti nell'ambito della struttura stessa e alla disciplina delle deleghe di firma.

Nel quadro di un potenziamento dell'interscambio di dati e notizie, sono stati avviati gli adempimenti preliminari per l'istituzione dell'ufficio per le relazioni con il pubblico (U.R.P.), che ha formato oggetto di un regolamento «ad hoc», attualmente all'esame del Consiglio di Stato.

Giova da ultimo ricordare che, con circolare in data 30 novembre 1992, sono state reiterate, con riferimento alla legge 4 gennaio 1968, n. 15, le disposizioni in precedenza emanate in materia di autocertificazione.

4. Aspetti funzionali

4.1 *L'attività contrattuale*

Si è già detto che l'attività negoziale della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo ha subito nel corso del 1993 un rallentamento dovuto a cause in parte di ordine finanziario ed in parte di natura normativa.

Rinviando, per il primo aspetto, alle considerazioni in precedenza svolte, mette qui conto ribadire che numerose sono state le leggi che, nel detto periodo, hanno interessato, direttamente o indirettamente, l'ambito contrattuale della Cooperazione allo sviluppo: così il D.L.vo 3 febbraio 1993, n. 29, in tema di razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche; la legge 16 luglio 1993, n. 255, in materia di interpretazione autentica dell'art. 3, terzo comma, della legge 30 dicembre 1991, n. 412; il D.L. 1° settembre 1993, n. 342, reiterato con il D.L. 29 ottobre 1993, n. 430 e con il D.L. 28 dicembre 1993, n. 543, convertito con modificazioni nella legge 17 febbraio 1994, n. 121, recante misure urgenti per il controllo della spesa nel settore degli interventi nei Paesi in via di sviluppo; la legge 24 dicembre 1993, n. 537, recante interventi correttivi di finanza pubblica.

Si è già visto che il D.L.vo n. 29 del 1993 ha concentrato tutte le funzioni di gestione amministrativa, quindi anche in materia contrattuale, nelle mani del Direttore generale e dei Dirigenti, facendo così venire meno quei poteri che la legge n. 49 del 1987 riservava al Ministro. Si è anche fatto cenno dell'applicazione che ha avuto, nel decorso anno, la legge n. 255 del 1993.

Qualche maggiore chiosa merita la normativa recante misure urgenti per il controllo della spesa nel settore degli interventi nei Paesi in via di sviluppo. NNNNel testo definitivo risultante dalla legge di conversione dispone l'art. 2 che «per gli interventi in corso di realizzazione o da avviare nel settore della cooperazione con i Paesi in via di sviluppo sono ammesse varianti che non comportino oneri finanziari aggiuntivi, salvo casi di forza maggiore. I casi di forza maggiore sono dichiarati con apposito provvedimento del Ministro degli affari esteri».

La disposizione riveste grande importanza in quanto è intesa a circoscrivere un fenomeno generalizzato causativo di aggravii di spesa, talora rilevanti, per la cooperazione allo sviluppo. In sede di controllo si è avuto infatti modo di rilevare che, nei progetti riguardanti la realizzazione di opere pubbliche e infrastrutturali nei Paesi in via di sviluppo, una parte delle spese necessarie, per manodopera, manufatti, opere civili o simili, è quasi sempre posta a carico del Paese beneficiario. Peraltro, nella pressoché totalità dei casi, si verifica che, una volta avviata l'opera, il destinatario dell'intervento adduce l'impossibilità di far fronte alla spesa posta a suo carico che, pertanto, attraverso varianti onerose, viene per lo più assunta a carico della Cooperazione allo sviluppo italiana. Poiché quella che, agli inizi, poteva sembrare una evenienza eccezionale, è divenuta, con il volger degli anni, la norma, è apparsa regola di buona amministrazione e sana gestione sancire il divieto delle varianti onerose che permettevano la soluzione di cui si è innanzi detto, lasciando peraltro una via di uscita per i casi qualificabili di forza maggiore.

Al pari della normativa testè richiamata, anche l'art. 6 della legge n. 537 del 1993, recante disposizioni in materia di revisione e riduzione dei prezzi dei contratti di fornitura di beni e servizi nonché di appalti di opere pubbliche, trova espressa applicazione per la cooperazione allo sviluppo, giusta le statuizioni contenute nei commi 15, 18 e 38. Senonché le difficoltà attuative connesse al fatto che i detti contratti sono destinati ad operare in e per Paesi terzi, per i quali i parametri valutativi non possono essere gli stessi utilizzabili per l'Italia, hanno indotto il Legislatore a introdurre delle deroghe, prima con riguardo alle convenzioni stipulate con le Organizzazioni non governative e con gli altri enti senza fini di lucro (art. 8, comma 3 bis della legge 17 febbraio 1994, n. 121), quindi, limitatamente al secondo comma del richiamato art. 6, anche per le «acquisizioni di beni e servizi effettuate all'estero dalla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo del Ministero degli affari esteri» (art. 71, terzo comma, del D.L. 29 aprile

1994, n. 257). La sospensione indifferenziata dell'operatività del ripetuto art. 6 per tutte le Amministrazioni pubbliche fino al 31 dicembre 1994 è storia di questi giorni (D.L. 31 maggio 1994, n. 331, art. 6, terzo comma).

Come si è già detto, di interesse per la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo si presenta anche la legge 14 gennaio 1994, n. 20 che — a conclusione di una lunga serie di decreti-legge che hanno avuto vigore nel corso del 1993 — ha completamente ridisegnato il sistema dei controlli della Corte dei conti sulle Amministrazioni pubbliche, prevedendo il controllo preventivo di legittimità su alcune categorie di atti delle Amministrazioni dello Stato tassativamente indicati (art. 3, primo comma) ed il controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle Amministrazioni pubbliche e sulle gestioni fuori bilancio, da attuare attraverso la verifica della legittimità e della regolarità delle gestioni stesse (art. 3, quarto comma); fra gli atti da sottoporre al controllo preventivo figurano i decreti di approvazione dei contratti attivi delle Amministrazioni dello Stato di qualunque importo e passivi se di importo superiore ai limiti fissati per l'applicabilità della normativa comunitaria, nel caso di opere pubbliche, e ad un decimo di tale limite, in caso di forniture di beni e servizi. In sede di applicazione della nuova normativa contenuta nei cennati decreti-legge, nel corso del 1993 si è posto il problema se la disposizione che prevede il controllo preventivo di legittimità su alcune categorie di atti ed in particolare sui decreti approvativi dei contratti dovesse riferirsi anche alle gestioni fuori bilancio, qual'era ed è ancora per il 1994 il «Fondo speciale» controllato e, nel dubbio, è stato mosso rilievo all'Amministrazione con riguardo ai decreti approvativi dei contratti dei lavori e forniture con la TANGRAM e la INTRACO s.p.a., di cui si dirà meglio in seguito, affermando la loro assoggettabilità a controllo preventivo di legittimità. L'Amministrazione ha controdedotto sostenendo la perdurante applicabilità, nel settore della cooperazione allo sviluppo, del controllo di legittimità in via successiva su atti in forza dell'art. 15, terzo e quarto comma, della legge n. 49 del 1987, richiamando anche l'art. 4, decimo comma, della legge n. 559 del 1993, nell'assorbente considerazione che tale sistema, previsto da una «lex specialis» compatibile con il nuovo assetto normativo, dovrebbe prevalere su quello generale.

La Sezione del controllo, con le già richiamate deliberazioni nn. 33 e 34 adottate dal Collegio unico nell'adunanza del 17 marzo 1994, ha affermato che il nuovo sistema dei controlli, da ultimo recepito con la cennata legge n. 20 del 1994, ha azzerato tutti i precedenti sistemi, ancorché previsti da leggi speciali e trova quindi applicazione anche per il settore della cooperazione allo sviluppo, precisando peraltro che, finquando i fondi a questa destinati costituiranno una gestione fuori bilancio, dovrà applicarsi la nuova normativa limitatamente alla parte in cui questa prevede il controllo in via successiva, non essendo il modello del controllo preventivo di legittimità su atti compatibile con le gestioni fuori bilancio. Ovviamente, con il passaggio in bilancio dei fondi stanziati per la cooperazione allo sviluppo, a decorrere dal 1° gennaio 1995 (art. 4 legge n. 559 del 1993 cit.), l'art. 3 della legge n. 20 del 1994 troverà integrale applicazione sia per quanto riguarda il controllo preventivo di legittimità su atti, fra cui appunto i decreti che approvano i contratti come sopra individuati, che per quanto concerne il controllo successivo sulla gestione.

A tale proposito si pone peraltro una delicata questione insorta a seguito di un quesito rivolto con nota n. 129/3176 in data 22 luglio 1993 dall'Ufficio di Ragioneria presso la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo alla Ragioneria generale dello Stato, in tema di decreti di approvazione di contratti e di convenzioni stipulati dal Direttore generale per la cooperazione allo sviluppo stesso ai sensi dell'art. 14 del Regolamento approvato con D.P.R. 28 aprile 1988, n. 177 e dei contestuali impegni di spesa, in relazione alle nuove disposizioni recate dal D.L.vo n. 29 del 1993.

Al riguardo, la Ragioneria generale dello Stato, Ispettorato generale di Finanza, con nota n. 170834 del 7 agosto 1993, dopo aver premesso che «la disamina della natura giuridica dell'approvazione induce ad inquadrarne struttura e funzioni all'interno dell'iter formativo dell'atto, concretando la stessa non già un atto di controllo (sia pure di carattere interno) bensì l'esercizio dell'azione di vigilanza dell'amministrazione attiva, vigilanza che, com'è noto, non si estrinseca in pronunce formali», ha espresso l'avviso che, avuto riguardo al disposto degli artt. 14, 16 e 20 del richiamato D.L.vo n. 29, «nell'ambito delle rispettive competenze, i dirigenti siano abilitati a sottoscrivere i decreti di impegno di spese dei contratti dai medesimi stipulati e che l'atto di approvazione si renda non più necessario»; posto poi che, «ai sensi dell'art. 20 del

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ripetuto decreto legislativo 29/93, i dirigenti generali ed i dirigenti sono responsabili del risultato dell'attività svolta dagli Uffici ai quali sono preposti, della realizzazione dei programmi e dei progetti loro affidati e delle risorse finanziarie e strumentali ad essi assegnate», ha aggiunto che «è ragionevole dedurre che l'autonomia funzionale di ciascuno di essi è completa per cui è da ritenere che gli atti di approvazione in genere e quelli dei contratti in particolare, non abbiano ragione di continuare ad essere. Né deve ritenersi che il potere di approvazione permanga in capo al Dirigente generale, ex art. 16, lett. h), in quanto il previsto potere di verifica e controllo si reputa riguardi la vigilanza in generale come sopra già delineata».

È evidente che, nell'ipotesi in cui l'avviso espresso dalla Ragioneria generale dello Stato dovesse trovare conferma, l'art. 3, primo comma, lett. g) della legge n. 20 del 1994 risulterebbe svuotato di contenuti.

Peraltro sulla delicata questione è intervenuta, in data 1° giugno 1994, una pronuncia — in corso di pubblicazione — della Sezione del controllo — III Collegio, con la quale si afferma, alla luce del disposto dell'art. 103 del Regolamento di contabilità generale dello Stato, che l'istituto dell'approvazione dei contratti continua ad esistere ed è compatibile con la disciplina recata dal ripetuto D.L.vo n. 29 del 1993.

Come già verificatosi per il precedente esercizio finanziario, anche nel corso del 1993 non è stata data applicazione, da parte della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, alle discipline poste dal D.L.vo 19 dicembre 1991, n. 406 e dal D.L.vo 24 luglio 1992, n. 358, attuativi di direttive CEE in materia di lavori pubblici e di forniture.

Del pari non è stata attuata la direttiva comunitaria n. 92/50 del 18 giugno 1992, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti di pubblici servizi. Tale direttiva, pur non formalmente recepita, rientra tra la «vigente normativa comunitaria» e, pertanto, è immediatamente applicabile nel nostro ordinamento giuridico a decorrere dal 1° luglio 1993.

Gli interventi attivati dall'Amministrazione sono stati quelli previsti dagli artt. 11, 29 e 37 della legge n. 49 del 1987 per i quali non corre l'obbligo di applicazione del disposto dell'art. 3, terzo comma, della legge n. 412 del 1991.

Venuta meno la possibilità della scelta del privato contraente, in forma diretta e a trattativa privata, a seguito dell'abrogazione della norma che la contemplava (art. 15, sesto comma, della legge n. 49 del 1987) per effetto del citato art. 3 della legge 30 dicembre 1991, n. 412, la Direzione generale si è avvalsa, in maniera generalizzata, di ditte di propria fiducia, adducendo a giustificazione il ricorrere delle ipotesi di cui all'art. 41 del Regolamento di contabilità generale dello Stato e/o, attraverso un minimo di procedura concorsuale, ha applicato l'art. 10 del Regolamento approvato con D.P.R. n. 177 del 1988.

Giova rammentare che quest'ultima norma prevede una forma di gara con procedura semplificata in base alla quale l'Amministrazione controllata — per l'attuazione delle iniziative e degli interventi di cooperazione straordinari e per quelli che comportano una spesa inferiore ai due miliardi di lire — può invitare, con appropriate forme di pubblicità ovvero direttamente, nel numero minimo di tre, persone o ditte idonee, pubbliche o private, a presentare offerte per la esecuzione di opere e per la fornitura di beni o di servizi.

Nel corso del 1993, in realtà, un solo contratto è stato stipulato a seguito di procedura concorsuale esperita ai sensi dell'art. 10 sopra richiamato; esso riguarda la costruzione del nuovo ospedale della città di Kerak in Giordania per l'importo di Lit. 10.205.600.000, di cui si dirà meglio in seguito.

In occasione delle risposte ai rilievi mossi, per chiedere chiarimenti in relazione ai motivi che avevano giustificato il ricorso alla trattativa privata, l'Amministrazione ha argomentato che detta procedura era stata attuata in quanto in tal senso si era espresso il Comitato direzionale.

Le giustificazioni sono state ritenute insoddisfacenti perché — è stato replicato da parte della Corte — il Comitato non può considerarsi «legibus solutus». Di conseguenza la Direzione generale è stata sollecitata al rispetto della normativa vigente in materia ed invitata ancora una volta ad indicare nel testo dei decreti, che approvano i singoli interventi, le ragioni della scelta delle procedure applicate nonché le fonti normative di riferimento.

Per quanto concerne invece l'applicazione del disposto dell'art. 11 della legge n. 49 del 1987, relativamente alla realizzazione di interventi straordinari, premesso che l'Amministrazione talora confonde le procedure dettate per le ipotesi aventi lo scopo di fronteggiare casi «di calamità» per le quali non è prevista la deliberazione da parte del Comitato direzionale circa l'esistenza dei relativi presupposti — art. 9, quarto

comma, lettera d) — né il visto preventivo dell'Ufficio di Ragioneria, da un lato, e quelle da attivare per le altre situazioni ex art. 1, quarto comma, per le quali, invece, si ritengono necessari sia la deliberazione del Comitato direzionale che il preventivo visto della Ragioneria, dall'altro, si è rilevato che in alcuni casi la straordinarietà dell'intervento è stata determinata più che da obiettive cause inizialmente esistenti, dal ritardo nell'affrontare situazioni sicuramente gravi, come in genere sono tutte quelle che interessano la cooperazione internazionale, ma non straordinarie e successivamente degenerare a causa del decorrere del tempo.

In altre circostanze è stata, invece, messa in dubbio la legittimità del ricorso all'applicazione del suddetto art. 11 in considerazione del notevole lasso di tempo trascorso (a volte anche anni) tra il riconoscimento dei presupposti di emergenza e la effettiva attivazione del relativo intervento.

La riduzione dell'attività ha indotto l'Amministrazione controllata a concentrare le risorse disponibili su alcuni obiettivi — riguardanti i settori maggiormente significativi per la cooperazione allo sviluppo — ritenuti prioritari a causa della loro urgenza.

In particolare si rammentano:

a) l'intervento di emergenza in Somalia, avviato nel mese di aprile, in stretto coordinamento con le agenzie dell'ONU, con l'obiettivo di assicurare una equilibrata presenza, oltre che a Mogadiscio, in sette diverse zone del Paese;

b) l'azione di supporto al processo di pace in Mozambico, anch'essa realizzata in stretto coordinamento con le Nazioni Unite;

c) il programma di intervento di emergenza in Bosnia, che ha interessato anche altre Repubbliche della ex Jugoslavia;

d) la partecipazione al «Reconstruction and Rehabilitation Program» in Eritrea.

L'attività di cooperazione nello specifico settore dell'emergenza e la sua complessa articolazione emergono con particolare chiarezza dai dati e dalle relative figure e tabelle — fornite dalla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo — che seguono.

Gli interventi di emergenza realizzati si sono resi necessari, nel 18% dei casi, per il verificarsi di calamità naturali (terremoti, inondazioni, epidemie, frane, ecc) e, nelle rimanenti ipotesi (82%), per eventi calamitosi provocati dall'uomo (figura n. 1).

Caratteristica peculiare di questi ultimi interventi è che l'emergenza che li ha provocati è, quasi sempre, riconducibile all'«uomo»: in Somalia a causa dei conflitti armati in corso, in Eritrea e Mozambico quale supporto del processo di pacificazione dopo un periodo decennale di guerre.

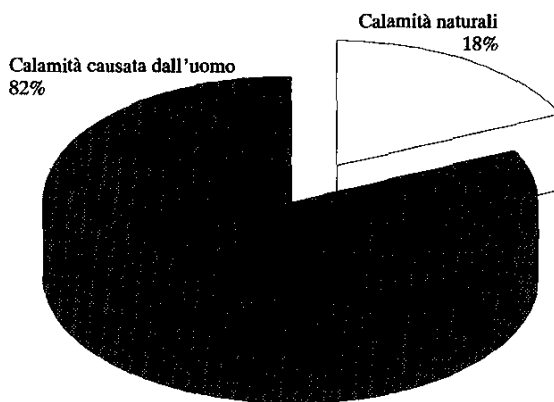


fig. 1

Suddivisione percentuale degli interventi a seguito di calamità naturali e non

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Le iniziative di emergenza sono state realizzate in cinque aree territoriali: Africa, Paesi dell'Europa dell'Est, Medio Oriente, Asia e America Latina. Vi è, inoltre, una quota minima di progetti non ripartibile territorialmente.

La maggior parte delle iniziative ha riguardato le aree interessate da conflitti bellici e nelle quali è più urgente la realizzazione di processi di pacificazione tra gruppi contrapposti o tra etnie diverse: Corno d'Africa, ex Jugoslavia, Albania e Mozambico hanno assorbito circa l'87% delle risorse utilizzate per l'attività di cooperazione di emergenza.

A fronte del budget di 230.000 milioni di lire stanziati per le iniziative finanziate ai sensi dell'art. 11 della legge n. 49 del 1987, i 200.515 milioni di lire erogati risultano distribuiti secondo i valori e le percentuali indicati nella tabella n. 1 e nella figura n. 2, per aree geografiche, e nella tabella n. 2 e nella figura n. 3, per Paesi beneficiari.

L'esecuzione degli interventi è stata, in parte, curata direttamente dalla Direzione generale e, in altri casi, affidata ad Agenzie delle Nazioni Unite, alle Organizzazioni non governative e ad altri Organismi internazionali, secondo le suddivisioni riportate nella tabella n. 3 e nella figura n. 4.

Gli interventi effettuati direttamente dall'Amministrazione sono stati realizzati attraverso l'accredito di fondi in loco (generalmente presso le Rappresentanze diplomatiche italiane), l'invio di esperti e l'acquisto, in Italia o in loco, dei beni e dei mezzi necessari per fronteggiare le situazioni di emergenza.

SUDDIVISIONE DEL BUDGET PER CONTINENTE

(in milioni di lire)

Continente	Valore finanziato	Percentuale
Africa	116.405	58,05%
Est-Europa.	64.711	32,27%
Medio Oriente.	7.247	3,61%
Asia	5.827	2,91%
Non ripartibile.	3.500	1,75%
America Latina	2.825	1,41%
Totale globale . . .	200.515	

Tabella n. 1

Ripartizione finanziamenti per area geografica

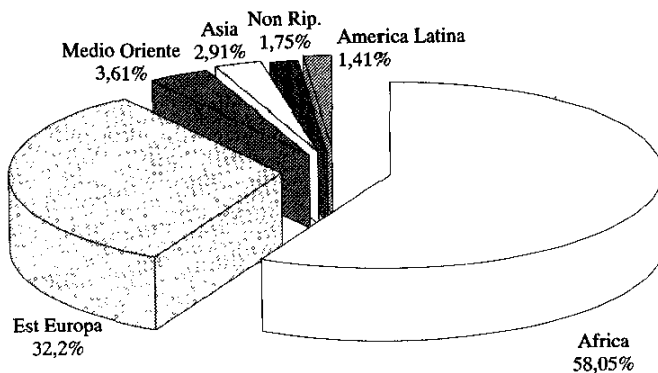


fig. 2

Ripartizione finanziamenti per aree geografiche di intervento

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

BUDGET PER PAESE BENEFICIARIO

(in milioni di lire)

Paese	Valore finanziario	Percentuale
Somalia	66.650	33,24%
Bosnia	29.843	14,88%
Eritrea	28.450	14,19%
Croazia	17.985	8,97%
Mozambico	15.000	7,48%
Albania	11.000	5,49%
Non ripartibile	8.040	4,01%
Conf. Serbo-Montenegrina	4.750	2,37%
Bangladesh	4.327	2,16%
Libano	2.385	1,19%
Cuba	2.100	1,05%
Iraq	2.000	1,00%
Turchia	1.862	0,93%
Ex URSS	1.133	0,57%
Territori Occupati	1.000	0,50%
Sudan	700	0,35%
Giamaica	650	0,32%
Afghanistan	500	0,25%
Etiopia	500	0,25%
India	500	0,25%
Indonesia	300	0,15%
Sri Lanka	200	0,10%
Ghana	150	0,07%
Uganda	115	0,06%
Zimbabwe-DGCS	100	0,05%
Djibouti-DGCS	100	0,05%
Tanzania	100	0,05%
Equador	40	0,02%
Cile	35	0,02%
Importo complessivo	200.515	

Tabella n. 2

Ripartizione per paese beneficiario

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

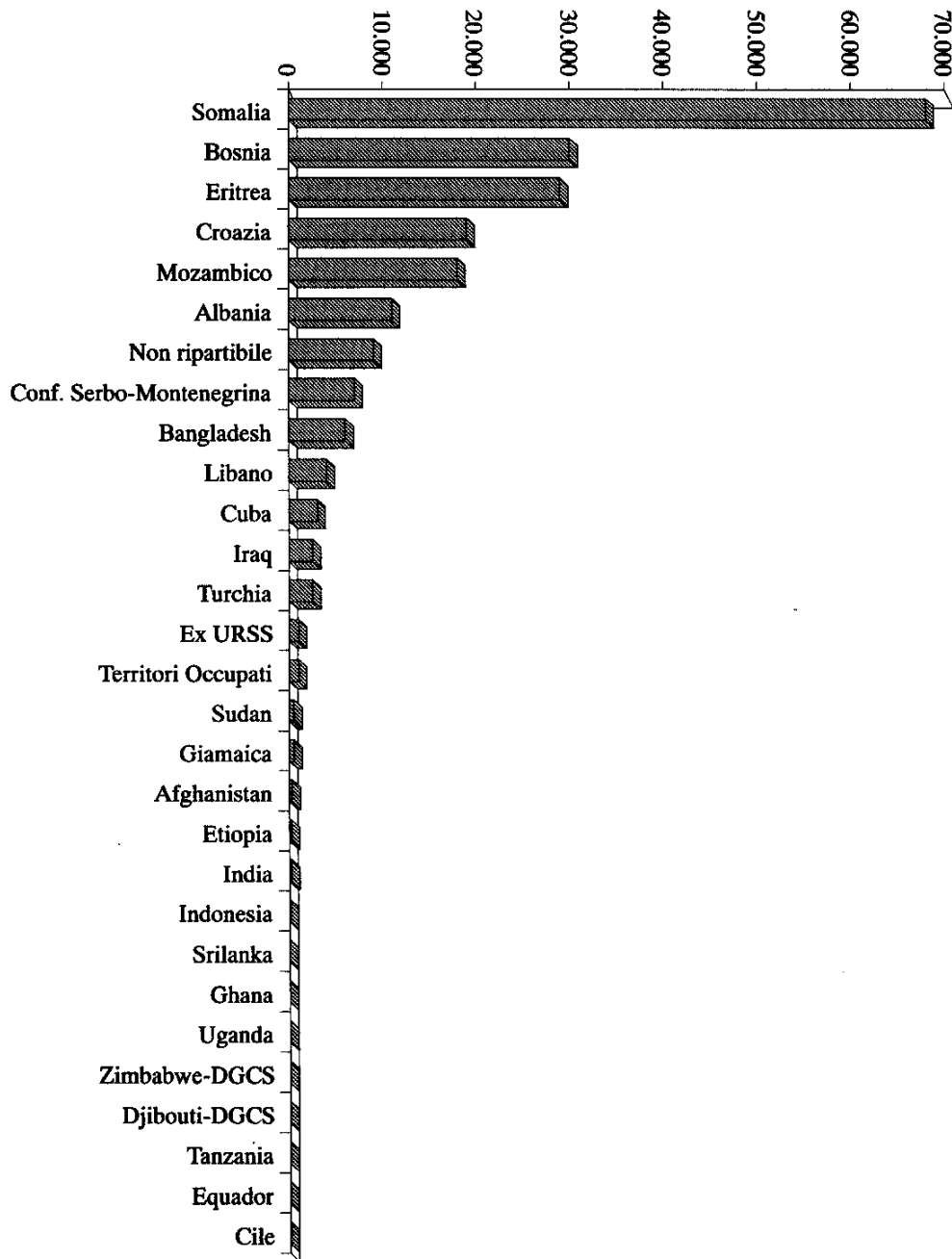


fig. 3

Paesi beneficiari delle iniziative di emergenza

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

BUDGET PER «AGENZIE ED ENTI ESECUTORI»

(in milioni di lire)

Esecutore	Valore dei finanziamenti	Percentuale
DGCS.	64.570	32,20%
DHA	21.400	10,67%
UNICEF.	20.600	10,27%
ONG ITALIANE	16.968	8,46%
ICRC-FICROSS	13.517	6,74%
WFP	14.000	6,98%
WHO	12.610	6,29%
UNHCR.	9.100	4,54%
AIMA	6.210	3,10%
CARITAS.	5.700	2,84%
FAO	4.800	2,39%
AMI.	4.040	2,01%
UNDP.	3.600	1,80%
PAHO.	1.250	0,62%
CEE.	950	0,47%
OIM.	700	0,35%
UNOCA.	500	0,25%
Totale	200.515	

Tabella n. 3

Suddivisione dei finanziamenti per Ente, Organismo o Agenzia esecutrice.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

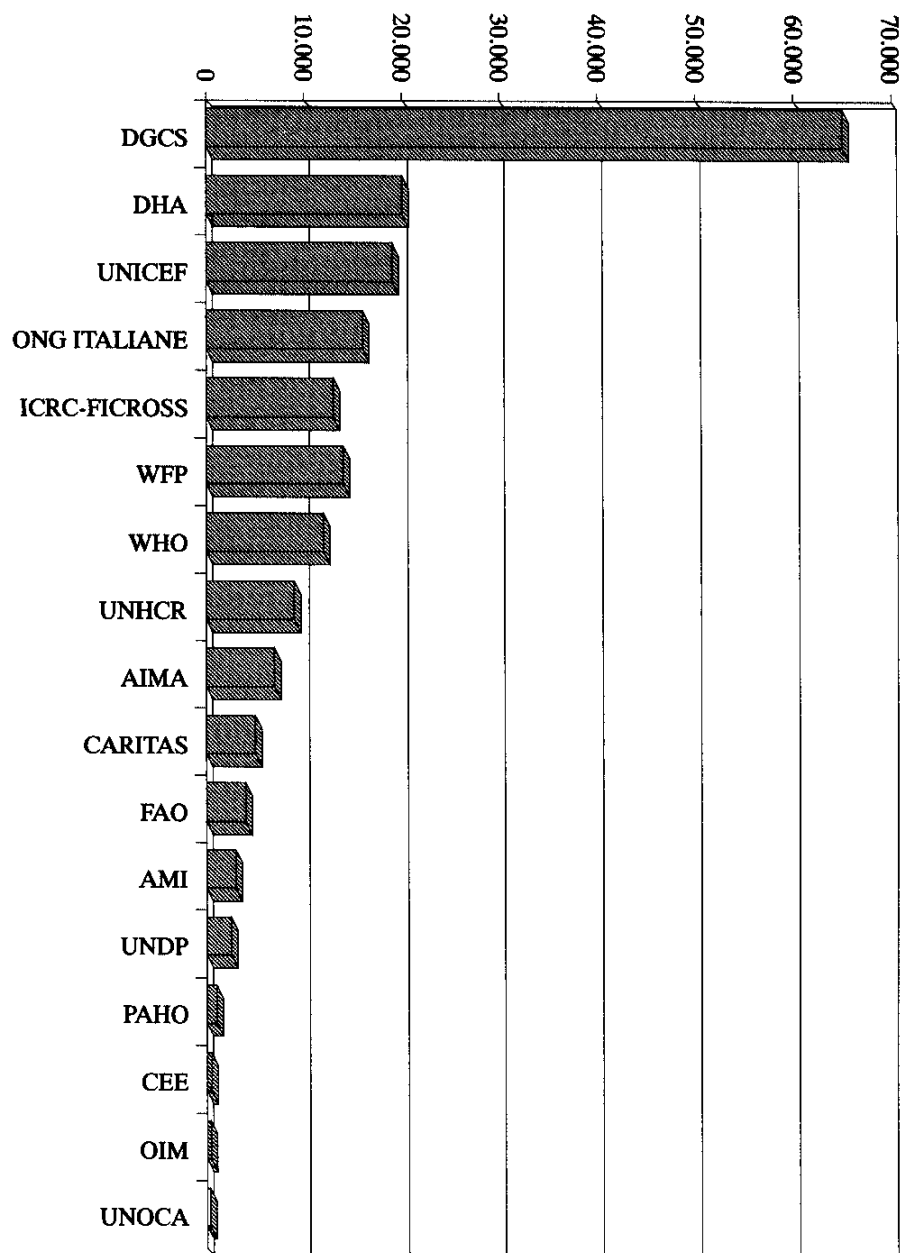


fig. 4

Organismi, Agenzie ed Enti esecutori delle iniziative di emergenza

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Nella tabella n. 4 è riportata la suddivisione riassuntiva delle risorse assegnate, attraverso la erogazione di contributi – per il conseguimento delle stesse finalità – agli Organismi internazionali, agli Organismi non governativi, alle Agenzie delle Nazioni Unite e ad Enti governativi italiani, mentre nella figura n. 5 viene data una rappresentazione del rapporto delle erogazioni fra gli stessi Organismi.

La quota attribuita agli Organismi internazionali (10,41%) è stata affidata, in prevalenza, alla Croce rossa internazionale, alla Lega delle Croci rosse e all'Organizzazione internazionale per le Migrazioni.

La quota, pari all'8,46% del totale, è stata destinata alle Organizzazioni non governative italiane per interventi da realizzare in Somalia e nella ex Jugoslavia.

Nella tabella n. 5 e nella figura n. 6 viene riportata una suddivisione, per tipologia, degli interventi realizzati.

Le iniziative del settore socio-sanitario riguardano le attività specifiche della realizzazione e/o riabilitazione di strutture, della formazione e aggiornamento professionale di personale medico e paramedico, della fornitura di farmaci e/o beni di consumo, dell'assistenza tecnica mediante l'invio di esperti, ecc.. In particolare gli interventi sanitari sono stati attuati in favore delle fasce più deboli della popolazione, quali bambini, donne ed anziani – attraverso la promozione di campagne di vaccinazioni, di prevenzione e di educazione sanitaria – mentre quelli a carattere sociale hanno avuto ad oggetto l'assistenza agli orfani e ai ragazzi di strada, ai mutilati di guerra, alle donne vittime della violenza, ecc..

Gli interventi infrastrutturali, riguardanti ricoveri d'urgenza per le popolazioni sfollate e/o rifugiate, sono stati realizzati nei luoghi colpiti dagli eventi calamitosi.

Quelli, infine, di tipo alimentare hanno riguardato la fornitura di generi di prima necessità in diversi Paesi – quali ad es. la Somalia, l'Eritrea, la ex Jugoslavia, il Mozambico, Cuba, ecc. – e sono stati attuati prevalentemente nell'ambito degli aiuti realizzati dal Programma di alimentazione mondiale (W.F.P.) e dall'Azienda per gli interventi sul mercato agricolo (AIMA).

I programmi integrati sono stati quelli affidati ad Organismi non governativi in Somalia, ex Jugoslavia e Mozambico nei settori socio-sanitario, veterinario, agricolo, rifornimento idrico, igiene ambientale, ecc.

SUDDIVISIONE RIASSUNTIVA TRA ORGANISMI ED AGENZIE

(in milioni di lire)

Esecutori	Valore finanziato	Percentuale
Agenzie Nazioni Unite	87.860	43,82%
D.G.C.S.-AIMA-AMI	74.820	37,31%
Organismi internazionali	20.867	10,41%
ONG italiane	16.968	8,46%
Totale . . .	200.515	

Tabella n. 4

Riepilogo delle iniziative affidate ad Organismi internazionali, Organismi non Governativi italiani, Agenzie delle Nazioni Unite e gestite direttamente da Enti Governativi italiani

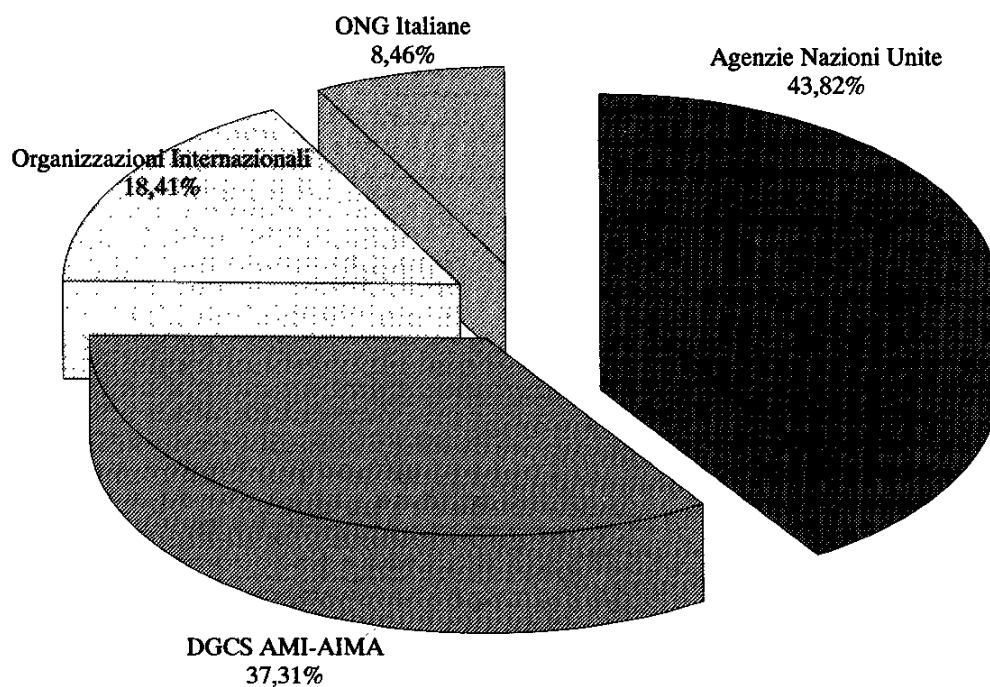


fig. 5

Rapporto tra Agenzie delle Nazioni Unite, Organismi Internazionali, Organismi non Governativi ed Enti esecutori delle iniziative

TIPOLOGIA DEGLI INTERVENTI

BUDGET PER TIPOLOGIA DI INTERVENTO

(in milioni di lire)

Attività	Valore finanziato	Percentuale
Socio sanitari	59.720	29,78%
Progetti integrati	43.680	21,78%
Alimentari	31.460	15,69%
Infrastrutture	25.092	12,51%
Rifugiati e sfollati	17.317	8,64%
Assistenza logistica	14.846	7,40%
Acqua-Energia-Igiene ambientale	8.400	4,19%
Totale	200.515	

Tabella n. 5

Ripartizione del budget totale finanziato rispetto ai settori di attività

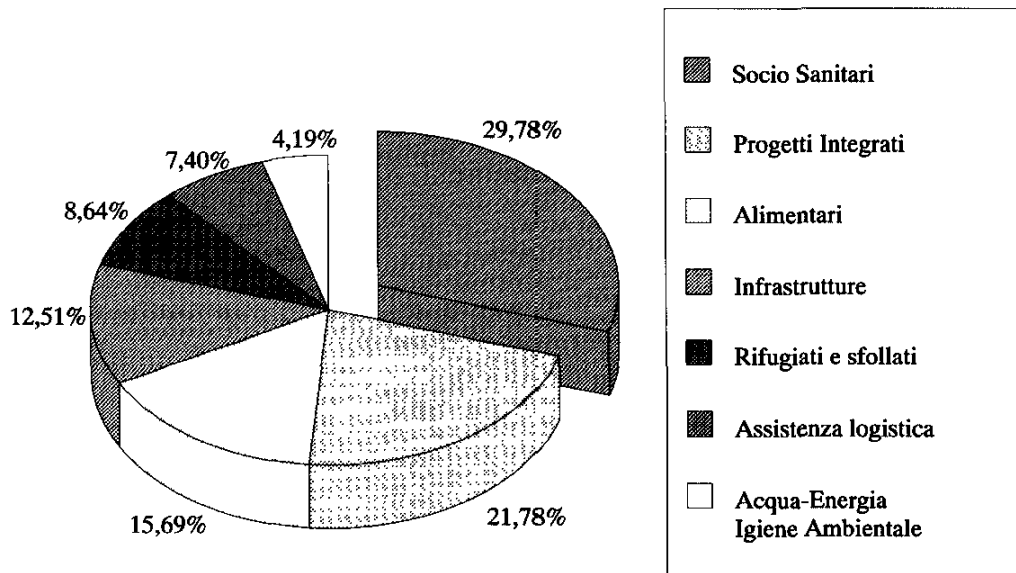


fig. 6

Suddivisione del budget rispetto alla tipologia degli interventi

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Gli interventi di tipo logistico sono stati riferiti ad attività di supporto che hanno visto il coinvolgimento di enti esecutori quali l'Aeronautica militare e il Dipartimento per gli affari umanitari (D.H.A.); quelli del settore acqua, energia e igiene ambientale hanno consentito il ripristino dell'approvvigionamento di acqua potabile, di energia elettrica e lo smaltimento dei rifiuti, in particolare in Albania, in Somalia e in Mozambico; quelli, infine, del settore rifugiati-sfollati sono stati realizzati in favore delle popolazioni sfollate della Bosnia-Erzegovina, della Croazia, del Montenegro, ecc., e attuati prevalentemente dall'Alto commissariato per i rifugiati delle Nazioni Unite (U.N.H.C.R.).

Nella tabella n. 6 e nella figura n. 7 è contenuta la ripartizione dei finanziamenti erogati per il continente africano.

La tabella n.7 e la figura n. 8 si riferiscono alla ripartizione dei finanziamenti erogati in favore della Somalia; la tabella n. 8 riguarda i finanziamenti all'Eritrea, Paese nel quale la presenza della cooperazione italiana ha lunga e consolidata tradizione; la tabella n. 9 e la figura n. 9 hanno ad oggetto le risorse che hanno interessato l'Europa dell'Est; la tabella n. 10 riguarda la ex Jugoslavia; la figura n. 10 la Bosnia; la tabella n. 11 la Croazia; la n. 12 la Confederazione Serbia-Montenegro e la tabella n. 13 l'Albania dove, in particolare, è stata ristrutturata la rete di distribuzione dell'energia elettrica di Tirana, Scutari e Durazzo.

La tabella n. 14 riguarda i finanziamenti ai Paesi del Medio Oriente; la n.15 quelli dell'Asia e la n. 16, infine, quelli dell'America Latina.

FINANZIAMENTI AFRICA

(in milioni di lire)

Paese	Valore finanziato	Percentuale
Somalia	66.650	57,26%
Eritrea	28.450	24,44%
Mozambico	15.000	12,89%
Africa-voli AMI non ripartibile	4.040	3,47%
Sudan	700	0,60%
Etiopia	500	0,43%
Africa Colera non ripartibile	500	0,43%
Ghana	150	0,13%
Uganda	115	0,10%
Zimbabwe	100	0,09%
Djibouti	100	0,09%
Tanzania	100	0,09%
Totale globale . . .	116.405	

Tabella n. 6

Ripartizione finanziamenti Africa

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

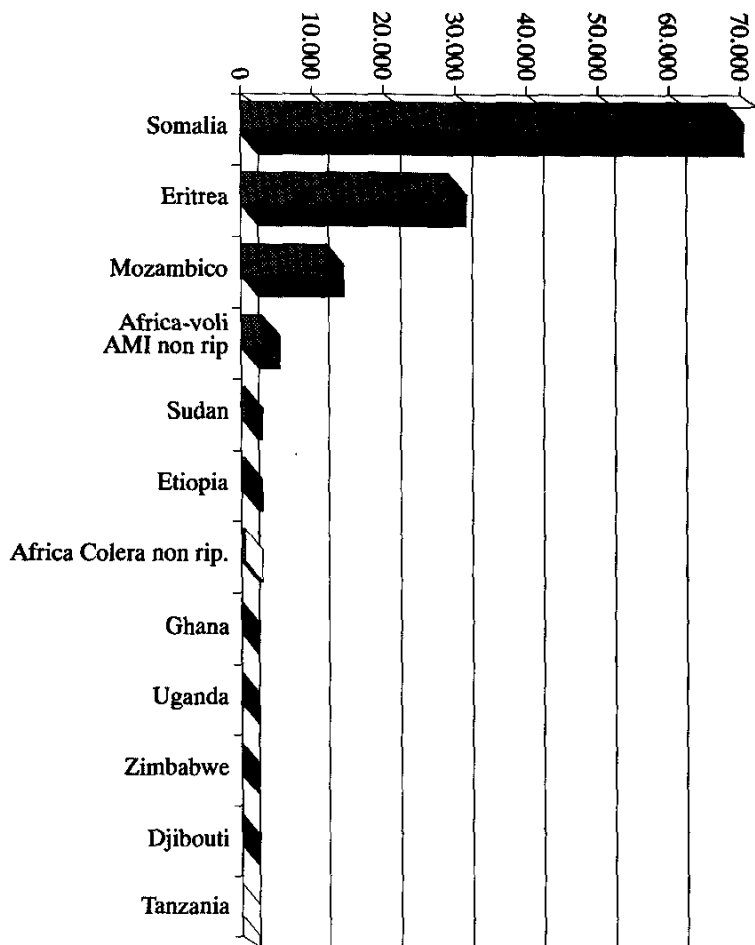


fig. 7

Ripartizione del budget relativo al continente africano per paese beneficiario

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

DETTAGLIO FINANZIAMENTI SOMALIA

(In milioni di lire)

Organismo esecutore	Importo iniziativa	Motivazioni dell'iniziativa
Agenzie Nazioni Unite	37.800	Risposta appello SEPHA per progetti di diversa natura
ONG Italiane	11.000	Progetti integrati sul territorio
DGCS	5.850	Iniziative socio-sanitarie in Mogadiscio
DGCS varie	6.000	Acqua-Energia-Igiene ambientale in Mogadiscio ed interventi di emergenza a diversa tipologia sull'intero territorio
ICRC	6.000	Iniziative socio-sanitarie
Totale globale . . .	66.650	

Tabella n. 7

Ripartizione finanziamenti Somalia

Nei primi mesi del 1993 è stato predisposto un programma di interventi integrati da realizzarsi in aree esterne alla capitale Mogadiscio, attraverso il coinvolgimento di 7 ONG italiane. Le ONG italiane operano in stretto coordinamento con le varie Agenzie delle Nazioni Unite nella realizzazione delle attività sul terreno.

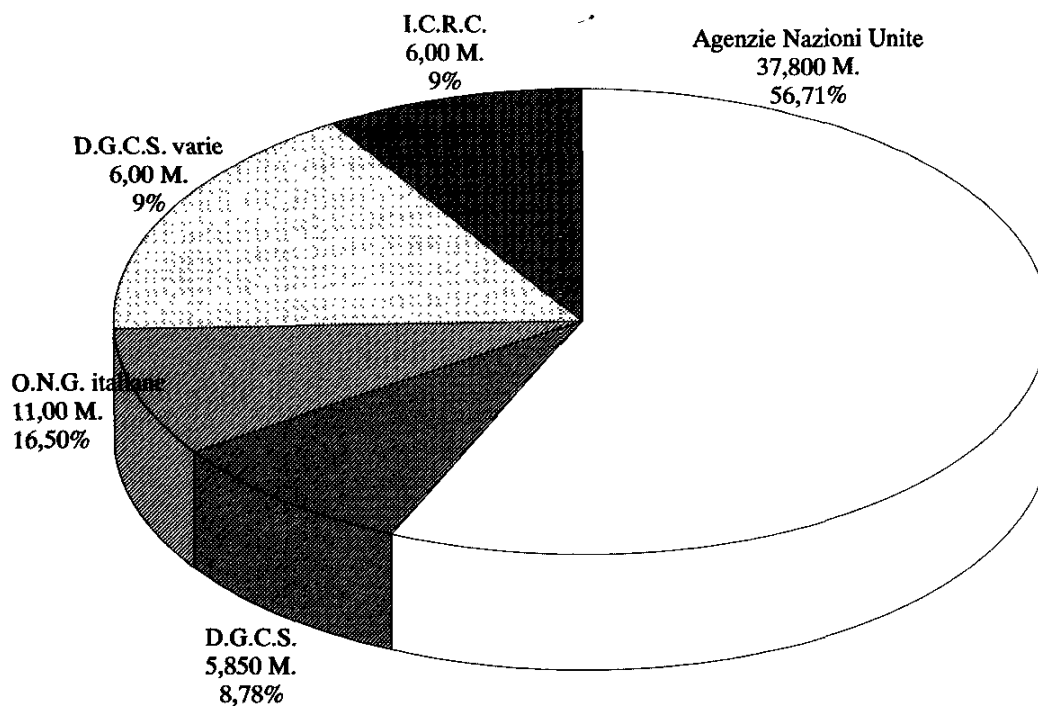


fig. 8

Ripartizione finanziamenti Somalia

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

FINANZIAMENTI ERITREA

(in milioni di lire)

Organismo esecutore	Importo iniziativa	Motivazioni dell'iniziativa
DGCS	13.500	Fornitura attrezzature e beni diversi
AIMA	5.210	Aiuto alimentare
UNICEF	3.500	Sanità pubblica in aree rurali-orfani
W.H.O.	3.900	Riorganizzazione servizi sanitari-Invalidi di guerra + Malaria
DGCS	1.800	Riabilitazione sistema approvvigionamento idrico
DGCS	180	Invio di esperti
DGCS	360	Intervento a favore della popolazione di Massawa a seguito di ciclone
Totale . . .	28.450	

Tabella n. 8

Ripartizione finanziamenti Eritrea

EST EUROPA

FINANZIAMENTI EST-EUROPA

(in milioni di lire)

Paese	Valore finanziato	Percentuale
Bosnia	29.843	46,12%
Croazia	17.985	27,79%
Albania	11.000	17,00%
Confed. Serbo-Montenegrina	4.750	7,34%
Ex URSS	1.133	1,75%
Totale . . .	64.711	

Tabella n. 9

Ripartizione finanziamenti Est-Europa

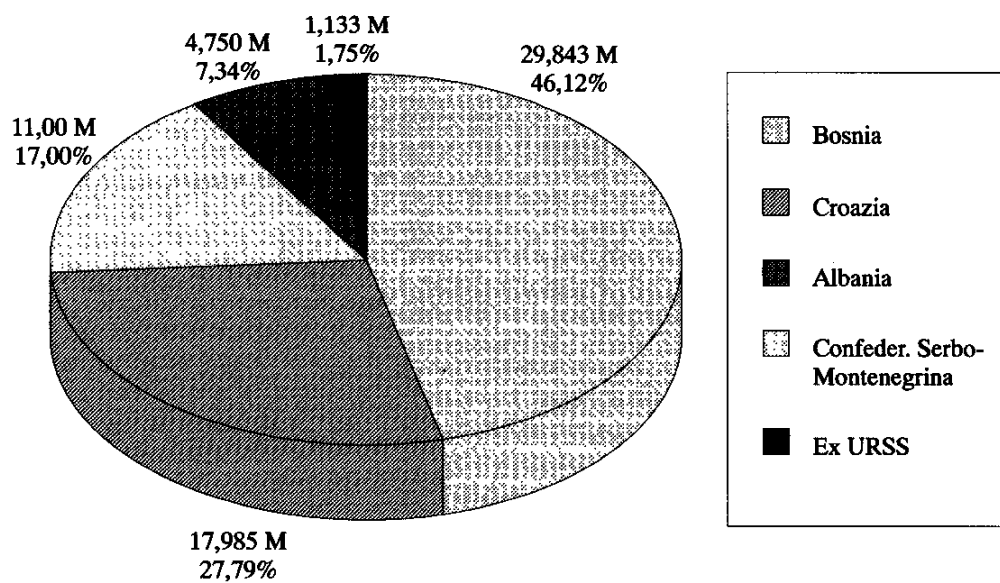


fig. 9

Ripartizione grafica dei finanziamenti relativi ai paesi dell'Est-Europa

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Ex Jugoslavia

L'intervento della cooperazione italiana nei territori della ex Jugoslavia, iniziato all'indomani dell'esplosione del sanguinoso conflitto, si è protratto nel corso degli ultimi dodici mesi consolidando le operazioni già impostate, migliorando la logistica e rafforzando la presenza italiana sia in loco che attraverso le agenzie internazionali.

L'estendersi del conflitto e l'impossibilità di operare, per ragioni di sicurezza, in gran parte delle aree interessate dai combattimenti, ha imposto successivi e ripetuti adattamenti nella esecuzione delle iniziative, suggerendo la programmazione di iniziative umanitarie da sviluppare nel breve-medio termine.

Gli interventi sono stati differenziati in rapporto alle prioritarie esigenze emergenti nelle diverse aree della ex Jugoslavia.

FINANZIAMENTI BOSNIA

(in milioni di lire)

Organismo esecutore	Importo iniziativa	Motivazioni dell'iniziativa
CARITAS	5.000	Centro raccolta profughi Zavidovici
UNHCR	4.300	Assistenza ai rifugiati e «air dropping»
DGCS	4.200	Fornitura generi alimentari
W.F.P.	3.200	Fornitura alimentare
DGCS/Prefettura di Trieste	3.143	Utilizzo nave Palladio
UNICEF	2.900	Assistenza materno-infantile, alimenti e farmaci
CICR	1.680	Acquisto 15 camions + trattamento pazienti in emodialisi
CEE	950	Acquisto 10 camions Task force europea
V.H.O.	2.000	Supporto tecnico 4 ospedali + Assistenza Mostar
DHA	1.000	Riabilitazione strutture danneggiate
DGCS	500	Potenziamento base logistica a Spalato
OIM	700	Evacuazione feriti di guerra
DGCS	270	Donne vittime violenza di guerra
Totale . . .	29.843	

Tabella n. 10

Ripartizione finanziamenti in Bosnia Erzegovina

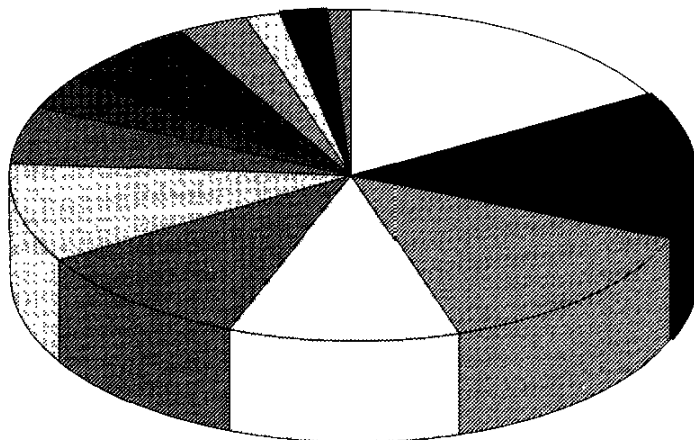
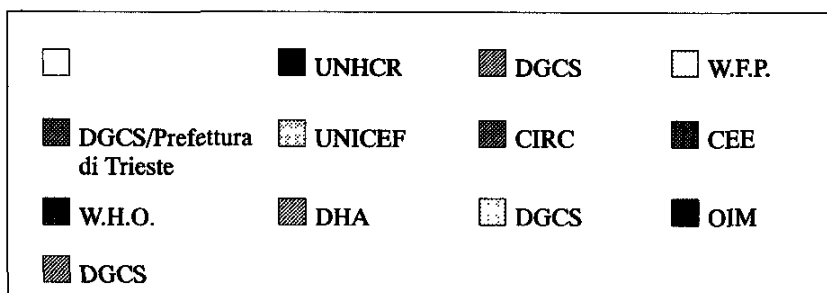


fig. 10
Ripartizione finanziamenti in Bosnia

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

FINANZIAMENTI CROAZIA

(in milioni di lire)

Organismo esecutore	Importo iniziativa	Motivazioni dell'iniziativa
DGCS	3.880	Forniture di beni per riscaldamento-ristrutturazioni ed attrezzature
DGCS	3.300	Assistenza socio-sanitaria alla popolazione
FICROSS	4.537	Contributo per assistenza profughi Sebenico ed area Spalato
ONG-Isocos	1.990	Ricostruzione Lipik
ONG Progetto Sud.	1.998	Riadattamento caserma di Pola per ospitare profughi
ONG Progetto Sviluppo	1.980	Assistenza profughi Varadzin
DGCS	300	Logistica
Totale	17.985	

Tabella n. 11

Ripartizione finanziamenti in Croazia

FINANZIAMENTI CONFEDERAZIONE SERBIA-MONTENEGRO

(in milioni di lire)

Paese-Esecutore	Importo iniziativa	Motivazioni dell'iniziativa
Montenegro/DGCS	1.550	Fornitura alimentari
Montenegro/DGCS	1.450	Fornitura prodotti sanitari
Serbia/UNHCR	600	Centro raccolta profughi
Montenegro UNHCR	400	Contributo a programma socio-sanitario
Montenegro UNICEF	400	Contributo a programma sanitario
Serbia-CICR	300	Fornitura farmaci e distribuzione
Montenegro/W.H.O.	50	Kits emergenza
Totale	4.750	

Tabella n. 12

Ripartizione finanziamenti Confederazione Serbo-Montenegrina

ALBANIA

FINANZIAMENTI ALBANIA

(in milioni di lire)

Organismo esecutore	Importo iniziativa	Motivazioni dell'iniziativa
DGCS	6.500	Ristrutturazione rete elettrica Tirana, Scutari e Durazzo
DGCS	3.000	Fornitura bombole GPL, stufe a gas e gas liquido
W.H.O.	1.500	Fornitura farmaci essenziali ed assistenza tecnica
Totale	11.000	

Tabella n. 13

Ripartizione finanziamenti Albania

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MEDIO ORIENTE

FINANZIAMENTI MEDIO ORIENTE

(in milioni di lire)

Paese-Esecutore	Importo iniziativa	Motivazioni dell'iniziativa
IRAQ-UNICEF	2.000	Programma materno-infantile a Bagdad
TURCHIA-DGCS	1.162	Assistenza popolazione colpita dal sisma
LIBANO-UNICEF	1.000	Riabilitazione sistema sanitario
TERRITORI OCCUPATI	1.000	Intervento sanitario
LIBANO-W.H.O.	1.060	Riabilitazione sistema sanitario ed invio kit di emergenza
TURCHIA-Curdi/DGCS	700	Fornitura alimentare
LIBANO/DGCS	325	Invio équipe chirurgica e forniture sanitarie
Totale . . .	7.247	

Tabella n. 14

ASIA

FINANZIAMENTI ASIA

(in milioni di lire)

Paese ed esecutore	Valore	Motivazioni dell'iniziativa
Bangladesh/DGCS	4.327	Infrastrutture ed assistenza tecnica
Afghanistan-UNOCA	500	Appello UNOCA
India-DHA	500	Intervento a favore delle popolazioni colpite dal terremoto
Indonesia-DHA	300	Terremoto
Sri Lanka-UNHCR	200	Intervento a favore profughi
Totale . . .	5.827	

Tabella n. 15

Ripartizione finanziamenti Asia

AMERICA LATINA

Gli interventi di emergenza della Cooperazione Italiana sono stati realizzati soprattutto a Cuba, Paese che nel corso degli ultimi mesi è stato interessato da due successive calamità: un grave nubifragio, che ha causato inondazioni in gran parte del paese ed una epidemia di «neurite ottica» ad eziologia ignota che ha interessato alcune migliaia di cubani. Gli interventi sono stati realizzati attraverso contributi erogati al DHA ed alla PAHO.

In altri paesi del Centro e del Sud america sono stati effettuati piccoli interventi di emergenza principalmente a seguito di calamità naturali di non gravi dimensioni.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

FINANZIAMENTI AMERICA LATINA

(in milioni di lire)

Paese ed esecutore	Importo iniziativa	Motivazioni dell'iniziativa
Ecuador/DGCS.	40	Assistenza vittime a seguito di frana
Cuba/DHA	500	Inondazione
Cuba PAHO	600	Intervento per epidemia di neurite ottica
Cuba-AIMA.	1.000	Alimentari
Giamaica-PAHO	650	Intervento sanitario
CILE/DGCS.	35	Assistenza alla popolazione colpita dal nubifragio
Totale . . .	2.825	

Tabella n. 16

Ripartizione finanziamenti America Latina

Contributo al DHA

Con uno stanziamento di 3.500 milioni al DHA si è inteso rifornire il Deposito DHA di Pisa di merci indispensabili per realizzare interventi di emergenza ad impatto acuto quali coperte, tende, gruppi elettrogeni, contenitori per acqua, set da cucina etc.; merce quest'ultima che si è dimostrata di grande utilità in occasione di numerose richieste pervenute da paesi del bacino del mediterraneo e dell'ex Unione Sovietica. In pratica si tratta di paesi raggiungibili in breve tempo dall'Italia per cui risulta giustificabile (dal punto di vista del rapporto costo beneficio) la spedizione di beni per via aerea.

Nel corso dell'attività istruttoria di controllo sono emerse numerose «patologie» che, contestate con appositi fogli di rilievo, saranno deferite – una volta acquisite tutte le risposte dell'Amministrazione – alla Sezione del controllo, per la pertinente, definitiva pronuncia, in sede di verifica della legittimità e regolarità della gestione del Fondo speciale per la cooperazione allo sviluppo relativa all'anno considerato.

In particolare, sono state formulate osservazioni con riguardo alle seguenti tipologie di provvedimenti:

A) AGGIUDICAZIONI DI LAVORI E FORNITURE

In tema di aggiudicazioni, oggetto di particolare attenzione sono stati l'affidamento alla società TANGRAM S.p.A. – con il contratto n. 840 del 16 febbraio 1993 – del progetto di «costruzione del nuovo ospedale della città di Kerak» in Giordania (Lit. 9.810.155.148) e delle «forniture per le attrezzature per la sezione maternità dell'ospedale di proprietà dell'ANMI», sempre in Kerak (Lit. 395.444.852), per un importo complessivo di Lit. 10.205.600.000 nonché l'affidamento alla società INTRACO S.p.A. – con il contratto n. 842 stipulato il 17 marzo 1993 – del programma di fornitura di materiali, attrezzature e beni di prima necessità all'Eritrea, per un totale di Lit. 11.702.573.875.

Per quanto riguarda il primo progetto, alla scelta della ditta contraente si è giunti a seguito di procedure concorsuali cui erano state invitate inizialmente cinque ditte e successivamente altre due, tra le quali la TANGRAM S.p.A..

In proposito sono stati chiesti chiarimenti sui motivi che avevano indotto l'Amministrazione a prorogare il termine previsto per la presentazione delle offerte e ad accettare, poi, l'offerta di una impresa (la TANGRAM S.p.A.) iscritta all'Albo nazionale dei costruttori per un importo di Lit. 9 miliardi mentre il capitolato di gara richiedeva l'iscrizione per un importo illimitato (rilievo n. 321 del 19 ottobre 1993).

Le argomentazioni addotte a giustificazione non sono apparse sufficienti a far superare le perplessità circa la legittimità della procedura posta in essere.

La spiegazione fornita relativamente alla prima parte del rilievo — secondo la quale, allo scopo di «consentire il massimo della partecipazione delle imprese idonee», «per motivi di trasparenza» nonché «in base ai principi generali della normativa sia interna che comunitaria», non sarebbe stato possibile escludere «senza molto più che motivate ragioni» le imprese che si erano presentate in un secondo momento per partecipare alla gara d'appalto — non è stata ritenuta soddisfacente in quanto è sembrato che lo scopo della concessione della proroga fosse stato prevalentemente quello di permettere la partecipazione alle due ditte successivamente intervenute.

Per quanto riguarda, invece, l'aggiudicazione a impresa priva del requisito dell'iscrizione all'Albo nazionale dei costruttori per importo illimitato, la controdeduzione che i soli lavori di costruzione non avrebbero superato l'importo di nove miliardi di lire è sembrata non corretta e comunque non sufficiente a giustificare la violazione delle norme di autoregolamentazione che in proposito l'Amministrazione si era in precedenza date.

Per l'affidamento alla società INTRACO S.p.A. sono stati chiesti chiarimenti — con rilievo n. 352 del 15 dicembre 1993 — in ordine alla istituzione di una apposita commissione — avvenuta con decreto del Direttore generale n. 4021 del 1° dicembre 1992 — con il compito di esperire un tentativo di miglioramento tecnico ed economico delle offerte presentate.

Tale attività, infatti, ad un'attenta analisi, si è rivelata come una duplicazione di quella già posta in essere dal gruppo di lavoro della Sezione IV dell'Unità tecnica centrale, che aveva individuato, sulla base degli stessi parametri tecnico-economici applicati dalla commissione in argomento, le ditte che avevano presentato le migliori offerte.

B) AFFIDAMENTO A TRATTATIVA PRIVATA DI SERVIZIO DI VIGILANZA

In materia di appalto di pubblici servizi si segnala la trattativa privata alla quale ha fatto ricorso la Direzione generale per l'affidamento del servizio annuale di vigilanza e controllo degli Uffici decentrati della stessa Amministrazione, per l'importo di Lit. 1.460.755.822 (contratto del 19 luglio 1993).

In proposito, con rilievo n. 8 del 3 febbraio 1994 è stato osservato che, per l'iniziativa in questione, avrebbe dovuto essere esperita gara pubblica di aggiudicazione nei modi e nei termini stabiliti dalla direttiva comunitaria 92/50.

Per escludere detta procedura non poteva, peraltro, essere invocata la legge 16 luglio 1993, n. 255 la quale — nel dettare norme di interpretazione autentica dell'art. 3, terzo comma, della legge n. 412 del 1991 in materia di iniziative di cooperazione — fa salvi gli interventi deliberati dal Comitato direzionale prima dell'entrata in vigore della richiamata legge n. 412, e comunque, nella logica del sistema, prima della nuova normativa da applicare (nella specie la succitata direttiva n. 92/50); ciò in quanto la detta interpretazione autentica può riferirsi unicamente alle iniziative di cooperazione dirette, con esclusione quindi di quelle inerenti le spese di funzionamento (sul punto si veda anche la deliberazione della Sezione del controllo n. 2/93).

D'altra parte si è ritenuto che il contratto in esame non rientrasse neppure tra quelli aventi ad oggetto prestazioni per le quali la ripetuta direttiva comunitaria consente il ricorso alla trattativa privata senza la preventiva pubblicazione di un bando di gara.

C) INVII DI MATERIALI AI P.V.S.

Per molte delle fattispecie riguardanti l'invio di materiale vario ai Paesi interessati alle iniziative di emergenza, disposte ai sensi dell'art. 11 della legge n. 49 del 1987, anche per l'esercizio finanziario passato l'Amministrazione ha ommesso di indicare, nei relativi decreti di approvazione di spesa, quale fosse l'ente o l'autorità locale ovvero l'organizzazione umanitaria destinataria del materiale fornito. Né è stato possibile accertare se si fosse trattato di forniture disposte in dipendenza di programmi in corso oppure di materiale raccolto, a seguito di private iniziative, da organizzazioni, laiche o religiose (ad es.: rilievo n. 23 del 26 gennaio 1993).

Si precisa che nel 1993 sono stati stipulati dalla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo n. 10 contratti, per spedizioni varie, per un importo di Lit. 656.902.800.

D) CONTRATTI DI CONSULENZA

Anche nel decorso anno la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo ha stipulato contratti ovvero ha provveduto al rinnovo di quelli in scadenza – ai sensi dell'art. 37, quarto comma, della legge n. 49 del 1987 e dell'art. 23, primo comma, lettera b) n. 3 del relativo Regolamento di esecuzione, approvato con D.P.R. 12 aprile 1988, n. 177 – con professionisti estranei alla pubblica amministrazione per l'acquisizione di consulenze di carattere tecnico-giuridico.

In relazione a detti contratti è stato osservato che gli stessi, mentre comportano, per lo Stato, un ingiustificato onere aggiuntivo rappresentato dal pagamento dei compensi in conseguenza delle prestazioni – spesso di natura incerta e di difficile quantificazione – rese dai professionisti, non sembrano porsi in linea con il principio di ragione, cui fa riferimento la Sezione del controllo (deliberazione n. 843 del 12 gennaio 1978), per il quale «la pubblica amministrazione, strutturalmente e funzionalmente articolata, secondo disposizioni di legge, in uffici amministrativi o tecnici, deve provvedere direttamente all'espletamento dei compiti ad essa affidati dalla legge, avvalendosi di soggetti assegnati stabilmente a tali uffici, in quanto legati da un rapporto di pubblico impiego, od occasionalmente chiamati a farne parte (come accade per gli organi collegiali i cui componenti possono scegliersi, com'è noto, fra persone estranee in ragione della loro riconosciuta competenza)».

Per il tipo di contratti in questione è stato accertato che, nella gran parte dei casi, più che di nuovi rapporti di collaborazione si è trattato di proroghe di quelli già esistenti. Alcuni di essi risalgono addirittura al 1987, tanto da potersi configurare come riguardanti prestazioni di tipo continuativo e non, invece, di tipo occasionale.

Complessivamente sono stati sottoscritti n. 10 contratti di collaborazione per un importo di Lit. 380.838.000.

E) INCARICHI DI DIREZIONE DEI LAVORI

In tema di conferimento di incarichi a privati l'Amministrazione controllata ha stipulato contratti con alcuni professionisti, per l'affidamento della direzione lavori, relativamente a progetti da realizzare in Paesi destinatari degli interventi di cooperazione.

Sui relativi decreti approvativi, in via preliminare è stato osservato che i professionisti prescelti non risultavano inclusi nello speciale elenco degli ingegneri ed architetti di fiducia della Direzione generale, così come disposto con deliberazione della stessa Amministrazione.

Quindi è stato rilevato che, tra l'approvazione degli interventi considerati, la stipulazione dei contratti e la loro approvazione da un lato, e la nomina della direzione lavori dall'altro, è intercorso un lasso di tempo generalmente compreso tra uno e due anni.

Tale ritardo, mentre risulta in contrasto con il dettato dell'art. 6 del Regolamento approvato con R.D. 25 maggio 1895, n. 350, comporta come inevitabile conseguenza l'impossibilità, da parte del professionista incaricato, di poter adempiere le proprie prestazioni nei termini stabiliti dal relativo disciplinare e nel rispetto della normativa posta dal già citato Regolamento n. 350 nonché dal Capitolato generale d'appalto approvato con D.P.R. n. 1063 del 1962.

In particolare, tra gli atti allegati ad uno dei provvedimenti di nomina del direttore dei lavori è stato rinvenuto il verbale di constatazione delle opere, redatto dal medesimo professionista alla data di inizio del suo incarico, dal quale si è appreso che alla stessa epoca i lavori erano già stati eseguiti fino alla concorrenza dell'82,2% dell'intera opera da realizzare.

Per questo specifico caso si è posta in dubbio perfino l'utilità della nomina di una direzione dei lavori disposta in prossimità della ultimazione dell'intervento; ciò oltretutto per la materiale impossibilità per il professionista incaricato di svolgere in modo efficace e puntuale le proprie funzioni di verifica e di rilevamento, anche per l'onere che ne è derivato all'Amministrazione. Infatti, poiché la spesa riguardava prestazioni che, per motivi di ordine logico, non potevano essere rese dal direttore dei lavori interessato, il compenso corrisposto è sembrato non giustificato e, in ogni caso, eccessivo in quanto commisurato all'intero importo contrattuale.

Per un altro di detti incarichi, è stato accertato l'affidamento ad un medesimo soggetto sia dei compiti di progettazione dei lavori che di quelli della direzione degli stessi, in violazione del dettato dell'art. 5 del Regolamento n. 350 del 1895, il quale dispone che «prima che si bandiscano gli esperimenti ... il Ministero ne informa l'ingegnere capo, il quale dispone che, a cura dell'Ufficiale, che dovrà poi assumere la direzione dei lavori, si faccia una verifica del progetto...».

F) PERIZIE DI VARIANTI

Per quanto riguarda l'approvazione di perizie di varianti, comportanti o meno aumento della spesa inizialmente impegnata, detta possibilità, come si è avuto modo di dire in precedenza, per quanto riguarda la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, ha subito nel corso del 1993 notevoli limitazioni in applicazione del disposto dell'art. 2 del D.L. 1° settembre 1993, n. 342, reiterato con l'art. 2 del D.L. 29 ottobre 1993, n. 430 e infine con l'art. 2 del D.L. 28 dicembre 1993, n. 543, convertito nella legge 17 febbraio 1994, n. 121.

La richiamata normativa, particolarmente restrittiva nel testo del D.L. n. 342, ha trovato nella stesura definitiva del D.L. n. 543 un più morbido dettato per il quale le varianti sono ammesse solo se non comportano oneri finanziari aggiuntivi, ad eccezione dei casi di forza maggiore. I casi di forza maggiore sono dichiarati con apposito provvedimento del Ministro degli affari esteri.

Le incertezze interpretative hanno di fatto condizionato, per lo meno per quanto riguarda l'ultimo periodo di gestione del 1993, nello specifico settore, l'attività dell'Amministrazione. Infatti, durante il passato esercizio sono stati emessi solo 30 decreti di approvazione di atti aggiuntivi (n.9) e di atti di sottomissione (n. 21), con una notevole riduzione del flusso rispetto agli anni precedenti.

G) MANCATA OSSERVANZA DELLA «PROCEDURA CICS»

Durante il 1993 sono pervenute le risposte ai numerosissimi rilievi, mossi nel corso dello stesso esercizio, sui decreti con i quali l'Amministrazione, a copertura finanziaria degli interventi di cooperazione cui si riferivano, aveva disposto impegni di spesa, a carico del Fondo speciale per la cooperazione allo sviluppo, a valere, per alcuni, sugli esercizi finanziari 1992-1993 e, per altri, sulle competenze del triennio 1992-1994.

Per tutti i suddetti provvedimenti è stato osservato, con rilievo n. 1 dell'11 gennaio 1993 e successivi, che la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo non si era attenuta al disposto dell'art. 7, quinto comma, della legge 31 dicembre 1991, n. 416, il quale, reiterando la procedura — già prevista dall'art. 7, quinto comma, della legge 27 dicembre 1989, n. 409 e dall'art. 7, quinto comma, della legge 29 dicembre 1990, n. 406 — imponeva per gli impegni di spesa a carico degli esercizi futuri, dopo l'acquisizione del parere favorevole del CICS, l'obbligo di una formale autorizzazione da parte del Ministro del tesoro; ciò in previsione dell'imminente soppressione di tutte le gestioni fuori bilancio, disposta dall'art. 8, quarto comma, del D.L. 2 marzo 1989, n. 65, convertito nella legge 26 aprile 1989, n. 155 e più volte rinviata.

Va detto, peraltro, che per l'esercizio finanziario 1992 si erano manifestate incertezze circa l'applicabilità della surrichiamata normativa, per il disposto dell'art. 3, quarto comma, della legge n. 412 del 1991, che sembrava aver sottratto il Fondo speciale per la cooperazione allo sviluppo alla disciplina generale concernente la soppressione delle gestioni fuori bilancio, attuata poi con la legge 23 dicembre 1993, n. 559.

Facendo proprio quest'ultimo orientamento, l'Amministrazione, che aveva osservato la procedura autorizzativa per gli anni 1990 e 1991 e l'ha poi ripresa per il 1993, non l'ha invece attivata per gli atti di impegno assunti nel corso del 1992.

Quanto sopra ha determinato il sorgere di un problema di particolare rilevanza: la inesistenza del prescritto impegno di spesa (ex art. 20, terzo comma, della legge 5 agosto 1978, n. 468 e successive modificazioni e integrazioni) per gli interventi esaminati, relativamente agli anni 1993 e 1994.

Pertanto i pagamenti effettuati sui fondi di questi esercizi finanziari, a fronte delle prestazioni in dipendenza dei progetti approvati aventi durata pluriennale, risulterebbero privi della fase di impegno della spesa, il quale — come chiaramente definito anche nella deliberazione n. 1407, resa dalla Sezione

del controllo nell'adunanza del 20 dicembre 1983 — «non è mera formalità né elemento accidentale, ma atto necessario a costituire un vincolo concreto di destinazione della somma, che così non potrà essere utilizzata per destinazioni diverse».

Peraltro, le fattispecie esaminate non realizzavano nessuna di quelle indicate nell'art. 273 del Regolamento di contabilità generale dello Stato, il quale elenca le categorie di spesa che «formano impegno» sui fondi stanziati in bilancio.

Nell'anno 1993 è stato liquidato un solo compenso per revisione prezzi in applicazione dell'art. 33, secondo e terzo comma, della legge n. 41 del 1986 (legge finanziaria 1986), riguardante il seguente programma:

ANGOLA: «Acquedotto Port Amboin» — contratto stipulato con la società GILCO. Importo liquidato Lit. 1.291.423.900.

Con riferimento all'esborso di interessi per ritardato pagamento di rate di acconto o di saldo, in applicazione dell'art. 4 della legge 10 dicembre 1981, n. 741, l'Amministrazione ha liquidato, nel passato esercizio finanziario, indennizzi alla FERRUZZI S.p.A. per Lit. 1.203.144.277.

Di contro sono state applicate penali, per ritardata consegna delle forniture, in attuazione delle clausole contrattuali, con riguardo a n. 8 interventi per un totale di Lit. 393.438.196.

Per quanto concerne le controversie in materia contrattuale dinanzi a collegi arbitrali si fa presente che sono state avanzate otto domande di arbitrato; risultano in corso undici arbitrati e, in base a quanto deciso con cinque lodi arbitrali, sono state liquidate Lit. 34.215.970.363.

Inoltre sono in corso tre controversie davanti all'Autorità giudiziaria ordinaria ed è stato presentato un ricorso al TAR Lazio.

Non risulta, invece, che siano stati stipulati, per l'esercizio finanziario 1993, contratti di concessione aventi ad oggetto trasferimento a terzi di funzioni proprie dell'Amministrazione né che, per lo stesso periodo di tempo, la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo si sia avvalsa di contratti atipici o misti.

4.2 Gli Organismi Internazionali

Com'è noto, l'aiuto italiano, nel settore della cooperazione multilaterale con i Paesi in via di sviluppo, si articola lungo tre direttrici che corrispondono ai tre grandi gruppi di Organizzazioni internazionali alle quali l'Italia contribuisce in via ordinaria.

Le erogazioni disposte generalmente riguardano:

- a) la partecipazione finanziaria al capitale di Banche e Fondi internazionali;
- b) la partecipazione alla attività di cooperazione svolta dalla CEE;
- c) i contributi obbligatori, volontari e multilaterali agli Organismi internazionali di cooperazione.

Per il punto a) il rapporto con gli organismi in argomento è disciplinato da un accordo-quadro, generalmente di durata triennale, che prevede stanziamenti sulla quota italiana di partecipazione al Fondo Monetario Internazionale.

Per il punto b) la partecipazione italiana si inserisce nel programma di aiuti attuati dalla CEE, la quale stabilisce con apposite convenzioni, d'intesa con i Paesi della Comunità, le quote a carico dei donatori.

Le ipotesi del punto c) riguardano gli interventi finanziari del tipo considerato a favore di Organismi internazionali.

I contributi obbligatori sono stabiliti su base pluriennale secondo quote di ripartizione fissate, per ogni organismo, dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite e sono destinati al finanziamento delle attività istituzionali e delle spese di funzionamento della stessa Organizzazione.

I contributi volontari — erogati una volta l'anno — sono decisi dai Paesi donatori e sono destinati al finanziamento delle attività degli Organismi internazionali che operano nel campo della cooperazione allo sviluppo, secondo priorità dagli stessi identificate. Costituiscono, in effetti, l'unico strumento di cooperazione multilaterale.

I contributi multilaterali finalizzati — che possono essere erogati più volte l'anno — sono costituiti invece da finanziamenti di progetti affidati alla realizzazione degli Organismi internazionali e ai quali i Paesi donatori partecipano ognuno per una quota parte. Ciascun Paese, in sostanza, si inserisce con un rapporto bilaterale nel contesto di un intervento multilaterale, al quale cioè partecipano più Stati.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

In tema di erogazione di contributi volontari, è emersa una serie di problemi riguardanti in particolare la mancata o insufficiente rendicontazione delle somme spese, il ritardo nella esecuzione dei programmi, l'approvazione di varianti ai programmi e la restituzione delle somme non spese e/o degli interessi maturati sulle somme depositate presso gli Istituti di credito.

In relazione alla produzione della prescritta rendicontazione – peraltro prevista anche nel dispositivo dei decreti di concessione dei contributi – è stata ribadita la necessità di trasmettere a questa Corte, alla conclusione di ciascun progetto, un prospetto riepilogativo, accompagnato da idonea e sufficiente documentazione, delle spese effettuate.

Per quanto riguarda i ritardi nella esecuzione dei programmi, è stato riscontrato che a fronte di finanziamenti accreditati, ad esempio, sin dal 1987 – anno di inizio dell'attività della Direzione generale per cooperazione allo sviluppo – in alcuni casi, nel 1993, i programmi stessi o erano appena iniziati o, addirittura, non ancora avviati. Ciò a causa, a volte, di gravi difficoltà ambientali, ma molto più spesso perché l'accreditamento dei relativi fondi è avvenuto sulla base di una semplice richiesta di concessione di contributo e in assenza di un qualsiasi progetto esecutivo.

Per i programmi non ancora iniziati è stata richiesta la restituzione delle somme erogate.

Allo scopo di una migliore comprensione del problema si inserisce, di seguito, un quadro riepilogativo, relativo allo stato di avanzamento dei 19 progetti, di cooperazione multilaterale, programmati dal World Laboratory – riguardanti il sostegno italiano nel campo della formazione e della collaborazione tecnico-scientifica nei Paesi in via di sviluppo – tuttora in corso, che sono stati oggetto di missioni ispettive da parte dell'Ufficio IV della Direzione generale, competente per materia.

In tale quadro sono riportate le somme erogate; quelle spese e/o impegnate al 31 dicembre 1992 (12); gli interessi maturati al 31 dicembre 1992, comprensivi delle tasse a carico delle stesse somme, restituite al World Laboratory dal Governo svizzero:

N.	Esercizio di erogazione	Moneta	Somme erogate	Somme spese e/o impegnate	Interessi maturati (13)	
1	1987	US\$	3.113.700	2.732.606	1.024.437,00	(336.013,80)
2	1987	US\$	4.794.000	3.163.807	1.998.566,96	(678.164,94)
3	1987	US\$	2.478.120	1.915.438	1.004.484,24	(335.843,34)
4	1987	US\$	1.669.200	270.768	787.056,47	(271.651,15)
5	1987	US\$	1.712.200	970.851	666.949,30	(223.295,27)
6	1987	US\$	3.615.250	2.587.680	1.312.866,31	(436.777,05)
7	1987	US\$	2.568.000	242.643	1.159.680,26	(398.794,05)
8	1987	US\$	2.140.000	366.818	987.772,31	(339.413,99)
9	1987	US\$	2.140.000	131.225	991.438,86	(341.751,72)
10	1987	US\$	2.140.000	1.142.959	873.543,74	(295.336,67)
11	1987	US\$	2.140.000	1.638.367	860.517,54	(287.788,76)
12	1987	US\$	2.354.000	92.512	1.105.208,75	(380.981,90)
13	1987	US\$	2.140.000	703	1.016.882,72	(351.409,51)
14	1986/88	US\$	13.340.000	—	3.646.972,64	(1.194.881,87)
Tot.		US\$	46.344.470	15.256.377	17.436.377,10	(5.872.104,02)
15	1989	SFR	6.074.000	6.296.047	1.455.929,34	(509.575,27)
16	1988/92	SFR	2.164.642	1.886.459	265.375,03	(92.881,26)
17	1989/91	SFR	3.232.000	2.296.200	387.002,86	(135.451,00)
18	1989	SFR	1.940.000	1.891.888	584.429,94	(204.550,48)
19	1989	SFR	2.257.068	535	713.998,86	(249.899,60)
Tot.		SFR	15.667.710	12.371.129	3.406.736,03	(1.192.357,61)

12) Non è stato possibile acquisire dati certi riferiti al 31 dicembre 1993.

13) Le somme tra le parentesi si riferiscono all'ammontare delle tasse restituite.

La durata dei programmi era stata prevista per n. 2 progetti in anni due; per n. 16 progetti in anni tre e per n. 1 progetto non è stata, invece, indicata.

La Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo ha fatto conoscere che, alla data del 31 dicembre 1993, doveva ritenersi ultimato il solo progetto contraddistinto dal n.11, mentre per dieci interventi era stata avanzata dagli Organismi internazionali domanda di proroga della data di chiusura, indicata in epoca compresa, per otto (n. 1, 2, 3, 5, 6, 8, 10 e 17) tra la primavera e il dicembre 1994 e per due (n. 4 e 15), tra l'estate e il novembre 1995.

Per n. 3 progetti (n.16, 18 e 19) è stato fatto presente che la data di ultimazione verrà fissata dopo l'erogazione dell'ultima tranche di contributo da parte dell'Amministrazione.

Per i rimanenti n. 5 progetti (n. 7, 9, 12, 13 e 14) l'attività di cooperazione non è mai iniziata ed è stata, invece, avanzata domanda per ottenere l'autorizzazione ad effettuare l'intervento in altra area geografica da individuare con adeguato nuovo studio di fattibilità.

Quanto alla possibilità di introdurre varianti a progetti già approvati, in relazione alle diverse tipologie, è stata fatta presente, per le ipotesi di variazioni sostanziali e di diversa collocazione geografica del progetto, la necessità di una preventiva rideterminazione, in senso affermativo, da parte dell'organo deliberativo.

I fondi messi a disposizione degli Organismi internazionali, per la realizzazione dei progetti programmati, sono dagli stessi Enti versati su conti correnti fruttiferi accesi presso Istituti di credito esteri.

A causa di ciò sorge il problema dell'utilizzo degli interessi maturati, che in alcuni casi rappresentano anche il 50% delle somme erogate.

È stato osservato che detti interessi, al termine del progetto, debbono essere restituiti, unitamente ad eventuali residui di somme non utilizzate, al Fondo speciale per la cooperazione allo sviluppo, in applicazione del disposto dell'art. 14, terzo comma, della legge n. 49 del 1987. Solo successivamente potranno essere riallocati attraverso la ordinaria procedura di assegnazione.

Non si è infatti ritenuto, in proposito, che possa essere consentito l'utilizzo di tali somme per il finanziamento di eventuali proroghe dei programmi cui si riferiscono ovvero di varianti dei medesimi, le quali dovranno, semmai, essere autorizzate — come già detto in precedenza — dall'organo deliberativo e approvate, in base all'art. 12 della legge di contabilità generale dello Stato, dalla stessa autorità competente per il progetto originario.

Ugualmente non è stata ritenuta ammissibile la possibilità di utilizzare gli interessi e i residui di capitale per finalità diverse da quelle del progetto cui si riferiscono.

Nel 1993 sono stati concessi in favore degli Organismi internazionali n. 48 contributi volontari per un totale di Lit. 294.810.000.000 e n. 14 contributi finalizzati per un ammontare di Lit. 45.655.952.000.

Per quanto riguarda questi ultimi occorre specificare che, mentre gli impegni assunti assommano all'importo sopra indicato di Lit. 45.655.952.000, le somme effettivamente erogate sono state in totale pari a Lit. 47.302.784.000, di cui Lit. 41.415.332.000 riferite ad impegni assunti sulla competenza 1993 e Lit. 5.887.452.000 relative ad impegni assunti sui fondi degli esercizi precedenti.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

I contributi volontari sono stati erogati in favore dei seguenti Organismi:

	Lire
BIRS	8.000.000.000
CGIAR	5.000.000.000
CICR	8.000.000.000
CONSIGLIO D'EUROPA CENTRO NORD E SUD	100.000.000
FAO	28.800.000.000
FENR	1.000.000.000
FONDO VOL. DESERTIFICAZIONE	150.000.000
FONDO VOL. HABITAT 2	100.000.000
HABITAT	500.000.000
ICCROM	350.000.000
IDLI	700.000.000
IFAD	4.000.000.000
IIED	100.000.000
IILA	500.000.000
INSTRAW	300.000.000
IPS	1.000.000.000
OIL	10.000.000.000
OIM	500.000.000
OMS	8.000.000.000
ONU CENTRO PER I DIRITTI UMANI	500.000.000
ONU CONFERENZA DONNA	400.000.000
ONU FONDO VOL. MOZAMBICO	8.000.000.000
ONU FONDO VOL. SOSTEGNO PARTECIPAZIONE ALLA CONFERENZA SULLO SVILUPPO DEI PICCOLI PAESI INSULARI	150.000.000
ONU SEGRETARIATO	14.150.000.000
OSS	250.000.000
PAM	11.900.000.000
SID	400.000.000
UNCTAD	1.000.000.000
UNDCP	26.000.000.000
UNDESD	1.000.000.000
UNDP	40.000.000.000
UNDP - FONDO VOL. CAPACITY 21	2.800.000.000
UNDRO-DHA	1.200.000.000
UNEP	2.400.000.000
UNESCO	5.000.000.000
UNFPA	3.000.000.000
UNFPA CONF. POPOLAZIONE	400.000.000
UNHCR	15.000.000.000
UNHCR - CONF. MIGRAZIONI	160.000.000
UNICEF	38.200.000.000
UNICEF CONTRIBUTO ADDIZIONALE	22.500.000.000
UNICRI	800.000.000
UNIDO	5.000.000.000
UNIFEM	300.000.000
UNOV	1.000.000.000
UNRFNRE	1.000.000.000
UNRWA	15.000.000.000
UNVOL	200.000.000
Totale	294.810.000.000

Tra i provvedimenti pervenuti all'esame della Corte, per pagamenti effettuati agli Organismi internazionali, merita di essere segnalato, in particolare, quello relativo alla erogazione di un contributo, pari a Lit. 562.500.000, in favore dell'Istituto Italo-Latino-Americano (IILA) per la realizzazione della seconda «tranche» del programma «Collaborazione accademica».

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tale provvedimento è stato oggetto di pronuncia da parte della Sezione del controllo nell'adunanza del 23 settembre 1993, a motivo della mancata stipula di una nuova convenzione o di una proroga di quella precedente (sottoscritta il 1° giugno 1966) relativa alla costituzione dell'IILA, che sembrava dovesse ritenersi scaduta in base all'interpretazione dell'art.15, statuente una validità di dieci anni, rinnovabile automaticamente «per un altro periodo decennale».

La Sezione, con deliberazione n. 165/93, ha dichiarato conforme a legge il decreto concessivo del contributo sia in base all'interpretazione data alla norma del richiamato art. 15 - per la quale il rinnovo della convenzione, che ha dato vita ad una nuova Organizzazione internazionale, è da ritenersi operante di decennio in decennio, ad oltranza, salva volontà di recesso da manifestarsi tempestivamente dalle parti - sia in base ai comportamenti concretamente tenuti da tutti i Paesi aderenti alla Convenzione, ivi compresa l'Italia, che hanno sempre manifestato una volontà volta al rinnovo automatico decennale dell'accordo internazionale che ha creato l'IILA.

4.3 Le Organizzazioni non governative

Nelle ultime relazioni ed in particolare in quella relativa all'esercizio finanziario 1991, la Corte ha messo in evidenza le funzioni altamente qualificanti assolte dalle Organizzazioni non governative per il perseguimento di obiettivi umanitari validi e meritevoli.

L'opera di tali Organismi è servita talora a supplire alla carenza di programmazione ufficiale attraverso proposte di iniziative di cooperazione incisive e capillari, che, realizzate, sono risultate particolarmente accette alle popolazioni beneficiarie per l'immediatezza di attuazione e per la prontezza di ricaduta sui bisogni che le medesime erano volte a soddisfare.

Nella relazione riguardante l'anno 1992, la Corte ha segnalato altresì il significativo ritardo nel normale funzionamento delle attività di cooperazione allo sviluppo a seguito dell'approvazione a fine dicembre 1992 delle linee programmatiche per tale anno, che ha causato serie conseguenze gestionali ad un comparto - quello appunto delle Organizzazioni non governative - che andrebbe invece incoraggiato e soprattutto regolamentato secondo i criteri fissati in sede CEE.

Con il D.L. n. 543 del 1993, convertito con legge n. 121 del 1994, il Legislatore - ponendosi nella lunghezza d'onda di questa Corte - ha stabilito all'art. 8 che, nell'ambito degli stanziamenti destinati alla realizzazione di attività di cooperazione allo sviluppo (art. 2, secondo comma, legge n. 49 del 1987) per gli esercizi 1994-1996, una quota non inferiore al 15% del Fondo speciale è riservata ai programmi promossi dalle Organizzazioni non governative o ad esse affidati, di cui una quota non inferiore al 10% va attribuita ai programmi promossi dalle Organizzazioni stesse, con la precisazione che la riserva così costituita è annualmente integrata con le eventuali disponibilità residue dell'esercizio precedente (primo e secondo comma); ha disposto ancora che, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione, il Ministro degli affari esteri, sentita la Commissione per le Organizzazioni non governative, emana norme per la semplificazione delle procedure di concessione dei contributi come sopra quantificati e per i relativi controlli (terzo comma) ed ha aggiunto che le disposizioni dell'art. 6 della legge 24 dicembre 1993, n. 537, in tema di contratti pubblici, non si applicano alle convenzioni con le Organizzazioni non governative e con gli altri enti senza fini di lucro, per la realizzazione di programmi nel campo della cooperazione con i Paesi in via di sviluppo (comma 3 bis).

Le ricordate innovazioni legislative, se si presentano valide in quanto volte a potenziare l'azione di forme di volontariato che hanno dato di norma buona prova di sé, richiedono peraltro vigile attenzione ed oculato discernimento in sede applicativa, per evitare che tra tante Organizzazioni non governative benemerite si infiltrino associazioni c.d. di volontariato con l'obiettivo di destinare i benefici previsti dalla legge non a favore di popolazioni svantaggiate del terzo e quarto mondo bensì a proprio favore, per il conseguimento di finalità che con la cooperazione allo sviluppo hanno poco a che fare. E le cronache giudiziarie degli ultimi tempi sono dense di episodi riferiti ad Organizzazioni non governative di origine partitica e sindacale che risultano indagate per aver fruito di contributi ed apporti pubblici che sarebbero stati distratti per fini illeciti o che comunque non sono quelli cui erano destinati.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Sotto tale profilo ben vengano i regolamenti governativi previsti dall'art. 2 della legge n. 537 del 1993 a disciplinare non solo il riconoscimento di idoneità ma anche la decadenza da tale riconoscimento per le Organizzazioni non governative che operano nel settore della cooperazione con i Paesi in via di sviluppo, nel tentativo di garantire al massimo la moralità e l'efficienza del delicato comparto considerato.

Nel settore della cooperazione, demandato alle iniziative delle Organizzazioni non governative, i finanziamenti - specie quelli riguardanti nuovi programmi - hanno subito nel passato esercizio, per vari motivi, un vistoso rallentamento.

Tra le cause del fenomeno si segnalano, in particolare, la riduzione dei fondi gestiti dalla Direzione generale, che ha, di fatto, consentito quasi esclusivamente l'erogazione dei ratei annuali dei contributi pluriennali già regolarmente approvati negli esercizi precedenti; il mancato tempestivo esame dei programmi e degli interventi - così come prescritto dall'art. 29, primo e terzo comma, della legge n. 49 del 1987 - da parte della competente Commissione di cui all'art. 8, decimo comma, della stessa legge; le incertezze operative conseguenti alle note vicende giudiziarie che interessano la Cooperazione in generale.

Tra i problemi affrontati sull'attività svolta dalle Organizzazioni non governative, di particolare rilievo è quello della rendicontazione delle somme spese.

In proposito l'art. 44 del regolamento di esecuzione della legge n. 49, approvato con D.P.R. 12 aprile 1988, n. 177, mentre al quarto comma prevede l'obbligo da parte di detti Organismi di presentazione del rendiconto annuale, al successivo quinto comma stabilisce che «in caso di rateizzazione del contributo, la concessione della rata successiva è subordinata alla presentazione dello stato di avanzamento delle attività per le quali sono stati concessi i contributi».

In conseguenza di ciò, in occasione di erogazioni di contributi in unica soluzione ovvero dell'ultima quota, nelle ipotesi di rateizzazione, poiché non è mai stata rinvenuta la rendicontazione per il relativo periodo, non è stato possibile accertare né se l'Organismo avesse rispettato l'obbligo di legge di resa del conto né in quale occasione e in quale sede lo avesse eventualmente fatto.

In relazione comunque ai provvedimenti esaminati sia in sede di concessione di contributo sia in sede di consuntivo è stata spesso riscontrata una estrema genericità ed insufficienza della documentazione probatoria allegata. Infatti, non sempre sono state inviate le analisi dei prezzi mentre gli allegati quadri riassuntivi dei costi a carico sono quasi sempre risultati privi di stime analitiche e di precisi riferimenti di riscontro.

Tra le voci di spesa finanziate, due in particolare meritano attenzione e suscitano riserve: quella per «imprevisti» e quella per «inflazione».

Al riguardo è stato ottenuto l'impegno da parte dell'Amministrazione, per i contributi già erogati, di procedere alla definitiva liquidazione degli imprevisti solo dopo il loro verificarsi e previa effettiva quantificazione, e per quelli da erogare, l'eliminazione delle due previsioni di spesa dai futuri interventi da realizzare.

Anche per i contributi concessi alle Organizzazioni non governative la Direzione generale, nei casi di contributo pluriennale decorrente dall'esercizio 1992, non ha attivato la procedura che prevedeva l'acquisizione del parere del CICS e la preventiva autorizzazione del Ministro del tesoro. In relazione allo specifico argomento si rinvia alle considerazioni già svolte nei paragrafi precedenti.

Nel passato esercizio finanziario, ai sensi dell'art. 29 della legge n. 49 del 1987, sono stati deliberati dal Comitato direzionale, nel corso di varie sedute, in favore delle Organizzazioni non governative, n. 333 contributi per programmi «promossi» (programmi cioè che attengono all'attività di cooperazione promossa dalle stesse Organizzazioni, da distinguersi da quelli «affidati» che si riferiscono a programmi «governativi» totalmente finanziati dalla Direzione generale ma della cui realizzazione sono incaricate le stesse Organizzazioni non governative), di cui 137 per complessive Lit. 101.046.902.210 riguardanti interventi vari di cooperazione e n. 196 per un ammontare di Lit. 24.270.384.600 relativi a iniziative di «informazione ed educazione allo sviluppo.»

A fronte dei suddetti interventi deliberati, nello stesso intervallo di tempo, sono stati erogati n. 71 contributi, per un totale complessivo di Lit. 54.127.775.710 per attività varie e n. 53 contributi, per un ammontare complessivo di Lit. 8.867.239.600 per programmi di informazione ed educazione.

I programmi «affidati» sono stati invece n. 14 per un importo complessivo di Lit. 26.480.967.000.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Gli interventi sono stati realizzati nei seguenti Paesi:

Paese	Numero interventi	Importo complessivo impegnato (in lire)
Somalia	7	10.500.000.000
Croazia	3	5.968.228.000
Benin	1	1.025.310.000
Cina	1	4.797.975.000
Mozambico	1	1.932.778.000
Uganda	1	2.256.676.000

4.4 L'attività di funzionamento

Aggiornando, sulla base del periodo triennale, i dati relativi alle spese per il personale e per i mezzi di funzionamento, le risultanze possono essere come di seguito sintetizzate:

IMPEGNI PER SPESE DI FUNZIONAMENTO

(in lire)

	1991	1992	1993
Stanziamiento delibera del CICS	71.000.000.000	92.000.000.000	60.000.000.000
di cui		di cui	di cui
Personale	13.407.489.187	11.297.818.716	20.060.967.770
Missioni (14)	5.195.037.659	8.122.636.464	6.013.341.034
Consegnatario	14.106.279.134	24.260.471.669	9.526.543.335
Convenzioni funzionali	6.397.335.199	8.875.901.594	9.819.936.209
UTL spese funz.	1.747.000.000	192.000.000	917.520.300
GSO spese funz.	120.000.000	1.316.000.000	952.500.000
Gettoni commissioni	3.750.000	56.252.330	43.980.000
Informatica	2.770.418.764	—	—
Impegni contemporanei (15)	13.658.192.547	17.376.201.993	11.579.667.672
Totale impegnato	57.405.502.490	71.497.282.766	58.914.456.320
Residuo	13.594.497.510	20.502.717.234	1.085.543.680

Come è possibile osservare, le spese per il personale hanno subito nel 1993 un cospicuo incremento, principalmente a causa della maggiorazione del trattamento economico da corrispondere agli esperti di cui agli artt. 12, 16 e 17 della legge n. 49 del 1987, in forza del decreto del Ministro degli affari esteri di concerto con i Ministri del tesoro e della funzione pubblica n. 2490/3 in data 24 giugno 1992 e del decreto del Ministro degli affari esteri n. 1553/5 in data 27 aprile 1993, mentre in flessione si presentano, per le note restrizioni finanziarie, le spese in economia e, rispetto al precedente esercizio, quelle per missioni e per impegni contemporanei.

14) Nel corso del 1993 la Corte, nello svolgimento della propria attività di controllo, ha rilevato carenze nella documentazione relativa alle proposte di missione nonché mancanza di esauriente documentazione giustificativa. È stato altresì chiesto alla Direzione generale di predisporre per ogni missione un dettagliato prospetto del costo presunto.

Nel 1993 risultano effettuate 1.278 missioni brevi e 77 missioni lunghe. La limitatezza dei fondi ha inciso sensibilmente sul numero delle missioni lunghe, che nel 1989 erano state 460.

15) Trattasi di impegni relativi alle spese impegnate e pagate senza il supporto di un decreto approvativo specifico, ma con riferimento ad un decreto quadro generale (es. spese di lavoro straordinario ed incentivante per il personale della Direzione generale, stipendi ai contrattisti, ecc.). L'importo è in corso di verifica presso l'Ufficio di Ragioneria.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Le voci che precedono rivestono grande importanza perché consentono il funzionamento non solo della Direzione generale ma anche degli organi chiamati ad assolvere compiti di programmazione, di direzione e di consulenza nel settore della cooperazione allo sviluppo.

In relazione a tali rilevanti funzioni, l'ultima linea del quarto comma dell'art. 37 della legge n. 49 del 1987 stabiliva che fosse il CICS a determinare annualmente la quota massima di stanziamento sul Fondo speciale per la cooperazione allo sviluppo da destinare alle spese di funzionamento; tale quota non poteva in ogni caso superare il 5% dello stanziamento in bilancio per ogni esercizio finanziario. Il detto criterio, che si spiega con il fatto che il Fondo considerato non è suddiviso in capitoli ma indistintamente volto a far fronte a tutte le esigenze della cooperazione allo sviluppo, quale che ne sia la natura, ha subito modificazioni per effetto dell'art. 7 del D.L. n. 543 del 1993, convertito con legge n. 121 del 1994; il richiamato articolo ha stabilito infatti che la quota di cui si è sopra detto non potrà superare in nessun caso la media delle spese di funzionamento riscontrate nel triennio precedente.

Quest'ultima previsione tende, evidentemente, da un lato a stabilizzare nel medio periodo le spese di funzionamento e dall'altro, in presenza dell'accentuato decremento negli ultimi anni dei nuovi stanziamenti del Fondo speciale per la cooperazione allo sviluppo, ad assicurare alla struttura operativa, i cui costi sono in misura rilevante anelastici, i mezzi finanziari necessari a precludere un pericoloso blocco delle attività.

Va peraltro soggiunto che l'innovazione si presenta scarsamente significativa dopo l'emanazione della legge n. 559 del 1993, la quale prevede all'art. 4, a decorrere dal 1° gennaio 1995, il rientro in bilancio, ai fini della gestione in una apposita rubrica suddivisa in capitoli, degli stanziamenti in passato destinati ad alimentare il suddetto Fondo.

È evidente infatti che uno o più dei detti capitoli, con consistenza predeterminata, dovrà essere destinato ad assicurare quanto necessario per le spese di funzionamento.

L'art. 7 cit. potrà fornire tuttalpiù un criterio orientativo ai fini della determinazione delle spese considerate, che andranno quantificate sulla base delle esigenze effettive.

Il già richiamato quarto comma dell'art. 37 della legge n. 49 del 1987 prevede ancora che la Direzione generale possa avvalersi di «servizi esterni di carattere tecnico e operativo» per sopperire alle esigenze connesse all'organizzazione, alla sistemazione logistica ed al funzionamento dell'intera struttura della cooperazione allo sviluppo, mentre l'art. 23 del regolamento di esecuzione della legge stessa consente il ricorso ad enti e società, pubblici e privati, consorzi e cooperative per l'acquisizione di servizi di consulenza ed analisi nonché per l'effettuazione di lavori di traduzione, redazione di articoli, attività di dattilografia, trasporto, spedizioni, imballaggio e facchinaggio relativi a forniture, iniziative di informazione, manutenzione tecnica e simili.

Sulla base della richiamata normativa, la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo si è avvalsa, nel corso del 1993, fra le altre, delle seguenti forme di collaborazione:

Società	Imp. contratto Lire	Oggetto
RECCHIA G. AZIENDA	228.708.480	Installazione impianti di registrazione e amplificazione
EGEM S.r.l.	469.525.686	Assistenza fotocopiatori
EGEM S.r.l.	124.950.000	Assistenza fotocopiatori
IBM SEMEA	22.380.000	Trasferimenti elaboratore IBM 9377
ISTITUTO VIGILANZA DELL'URBE	1.460.755.822	Servizio di guardiania e sicurezza
F.LLI PALOMBI EDITORI	203.133.000	Rassegna stampa
SAPIR S.r.l.	24.226.289	Servizio di pulizie al C.E.D.
TECNOTEAM S.r.l.	221.432.225	Forniture informatiche
S.A.S. INSTITUTE	67.716.000	Forniture software
SIPE OPTIMATION	464.100.000	Proseguimento servizi delle procedure, supporto gestionale e gestione supporto informatico
SIPE OPTIMATION	390.000.000	Supporto gestionale e gestione supporto informatico

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

La stessa Direzione generale ha fatto inoltre ricorso ad acquisti e servizi in economia nei seguenti casi:

ACQUISTI E SERVIZI IN ECONOMIA
D.P.R. 27 gennaio 1990, n. 116
Decretati nel 1993 su contratti stipulati nel 1993

Società	Imp. contratto Lire	Oggetto
A.C.ESSE di Stefano Merigiola	16.939.251	Fornitura cancelleria
AEREOPORTI DI ROMA S.p.A.	1.607.335	Servizi viaggi
AGIP PETROLI S.p.A.	29.772.000	Forniture carburante
ANGLO AMERICAN BOOK	149.000	Fornitura libri
ASSITALIA	8.286.955	Assicurazione
CEGI	24.723.680	Fornitura libri
CIT	602.414.140	Viaggi
DEPOSITI EDITORIALI	1.590.000	Pubblicazioni
DI CESARE RISCALDAMENTO	9.960.300	Fornitura gasolio
DI STEFANO PIERINO	37.428.355	Fornitura condizionatori
DITTA TRABUCCHI S.r.l.	3.450.013	Fornitura gasolio
DONNINELLO MARIO	5.259.800	Fornitura tende
ELETRONIC ITALIA S.r.l.	4.093.600	Fornitura amplificatori e microfoni
GIO.MA S.a.s.	1.020.000	Servizio bar e ristoro
GRANSOIREE S.r.l.	22.907.500	Servizio bar e ristoro
IST. POLIGRAFICO ZECCA	847.680	Gazzette Ufficiali
LA TIMBROGRAFICA ARTIGIANA	79.211.041	Fornitura tipografica
LIVIO DI MARIO S.a.s.	2.975.000	Lavori edili
GEOMETRA REMO SANTINI	29.919.446	Lavori edili
MAURIZIO DURASTANTE	44.637.100	Fornitura riviste e quotidiani
DITTA MORETTI CLARA	7.111.000	Servizio bar e ristoro
OCSE	1.201.200	Pubblicazioni
OEMF S.p.A.	1.417.000	Pubblicazioni
OFFICE PROJECT	5.777.450	Fornitura materiale informatico
OFFICINA FRANCO MELO	20.623.852	Riparazione autoveicoli
RECCHIA G. AZIENDA	358.747.804	Impianti elettrici e telefonici
SAPEM SYSTEM	13.387.000	Fornitura materiale informatico
SERAFINI LAVORI EDILI	46.020.250	Lavori di manutenzioni edili
SESTITO TRASLOCHI S.r.l.	2.468.627	Facchinaggio
SIET S.r.l.	27.620.924	Manutenzione apparecchiatura per la rileva- zione dell'orario
SIG. MEYER GLICKMAN	1.249.500	Traduzioni
SIG.RA MANUELA CERRETO	700.000	Traduzioni
SOLINO S.r.l.	1.097.200	Servizi di pulizia
TECSIND ITALIA	98.433.230	Fornitura mobili
VIGNA DEI CARDINALI	392.400	Servizio ristorante
VRM	15.934.100	Manutenzione tecnica fotocopiatrici, PC e vi- deoscritture
ZANICHELLI EDITORE	1.274.400	Fornitura libri
ZUCCHET S.p.A.	2.933.250	Servizio di derattizzazione

Nel trasmettere la tabella sopra riportata, l'Amministrazione ha fatto presente che le somministrazioni ed i servizi in economia sono da intendersi eseguiti a mezzo di cottimo fiduciario.

4.5 La formazione e le borse di studio

Nell'ambito delle proprie funzioni, quali disegnate dall'art. 2 della legge n. 49 del 1987, la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo provvede alla formazione professionale e alla promozione sociale dei cittadini dei Paesi in via di sviluppo, organizzando corsi ed attribuendo borse di studio ed altri sussidi idonei a consentire la frequenza di istituti di istruzione, di università, di accademie e di centri culturali post-universitari.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Anche per l'anno 1993 la Corte ha dovuto rilevare la carenza di adeguata documentazione giustificativa a supporto delle provvidenze erogate, in particolare per quanto concerne l'avvenuta frequenza dei corsi da parte dei soggetti ammessi, le spese di scolarità e quelle per vitto e alloggio dei borsisti.

Per assicurare l'operatività del settore, risulta tuttora operante una convenzione stipulata nel 1982 con la Banca Nazionale del Lavoro, in forza della quale è stato attivato con il detto Istituto bancario un conto corrente fruttifero intestato «Dipartimento per la Cooperazione allo sviluppo - pagamento borse di studio» (art.14, lett. g ed h, della legge n. 38 del 1979).

Tale convenzione, scaduta il 30 luglio 1991, è stata prorogata una prima volta, con deliberazione del Comitato direzionale n. 90 in data 5 giugno 1991, fino al 31 ottobre dello stesso anno, e quindi, con successive deliberazioni n. 44 del 1992 e n. 251 del 1993, rispettivamente fino al 31 dicembre 1992 e al 31 dicembre 1993: tutto ciò in palese violazione dell'art. 12 della legge sulla contabilità generale dello Stato.

Nel censurare il comportamento dell'Amministrazione, si è chiesto di conoscere le ragioni per le quali non era entrata in vigore la convenzione con la Banca Nazionale del Lavoro, conclusa a norma dell'art. 15, decimo comma, della legge n. 49 del 1987 ed approvata dal Comitato direzionale con deliberazione n.117 del 31 ottobre 1987, ottenendosi peraltro generiche spiegazioni da parte della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, la quale ha assicurato che sarebbe stata avviata una nuova procedura concorsuale per l'individuazione dell'Istituto di credito cui affidare il servizio delle borse di studio.

Non risulta peraltro che finora la preannunciata iniziativa sia stata concretizzata.

La Corte ha chiesto anche - senza finora riceverle - le copie dei frontespizi dei conti giudiziari per gli anni compresi fra il 1987 e il 1992 che la Banca Nazionale del Lavoro avrebbe dovuto inviare alla competente Sezione giurisdizionale per le materie di contabilità pubblica con riguardo al conto corrente bancario n. 100089 (16), sulla base della convenzione di cui si è sopra detto.

In sede di svolgimento del controllo è emerso che, anche per l'anno 1993, la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo ha messo a disposizione della consorella per le relazioni culturali l'importo di Lit. 6 miliardi, destinato al conferimento di borse di studio in favore di cittadini dei Paesi in via di sviluppo: tale importo risulta ridimensionato del 30% rispetto a quello conferito nell'anno precedente, in conseguenza della riduzione dei mezzi finanziari messi a disposizione della Cooperazione allo sviluppo.

Al riguardo la Corte non può esimersi dal rilevare come un tale modo di procedere, che si risolve nel trasferire ad altre strutture somme di denaro attribuite per il conseguimento di finalità che sono proprie della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo e che da questa vanno perseguite, appaia anomalo, improprio e come tale non condivisibile.

Nel corso del 1993 sono state privilegiate nell'attribuzione delle borse di studio, sulla base delle indicazioni fornite dal CICS, le aree dell'agricoltura e dell'alimentazione, della sanità, delle risorse naturali, dell'ambiente, dell'energia e delle comunicazioni nell'ambito delle tradizionali aree geografiche ritenute prioritarie (Africa, America Latina, Asia e Bacino del Mediterraneo).

Complessivamente sono state assegnate 1.800 borse di studio - di cui 500 dalla Direzione generale per le relazioni culturali - con un onere complessivo di circa 17 miliardi di lire.

4.6 *L'Istituto agronomico per l'oltremare*

Stabilisce l'art. 10, quinto comma, della legge n. 49 del 1987 che la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo si avvale dell'Istituto agronomico per l'oltremare di Firenze, organo tecnico-scientifico del Ministero degli affari esteri, oltre che per servizi di consulenza e di assistenza nel campo dell'agricoltura, anche per l'attuazione e la gestione di iniziative di sviluppo nei settori agro-zootecnico, forestale e agro-industriale.

16) Per il pagamento delle borse di studio risulta anche aperto presso la Banca Nazionale del Lavoro il conto corrente n. 12803 (cfr. nota 11, pag. 18).

A seguito delle erogazioni finanziarie disposte dalla Direzione generale, sono stati resi dal predetto Istituto e trasmessi alla Corte i rendiconti relativi agli interventi del tipo considerato realizzati negli anni 1988, 1989, 1990, 1991, 1992 e nel primo semestre 1993; non risulta invece pervenuto il rendiconto per l'anno 1987.

In sede di esame, constatata la carenza di documentazione per molte iniziative, sono stati chiesti e si è in attesa di ricevere i decreti autorizzativi delle varie spese, oltre ai programmi, alle convenzioni e agli altri «giustificativi» necessari per la verifica dei rendiconti di cui sopra.

4.7 I fondi all'estero: i rendiconti delle Rappresentanze diplomatiche

Come già accennato, parte dei fondi destinati alla cooperazione con i Paesi in via di sviluppo viene accreditata su conti correnti intestati alle Rappresentanze diplomatiche operanti all'estero e interessate al settore.

Il problema dei finanziamenti all'estero presenta aspetti amministrativo-contabili di rilievo, sui quali la Corte ha più volte sensibilizzato l'Amministrazione: essi riguardano l'obbligo della presentazione dei rendiconti da parte delle Rappresentanze diplomatiche; le responsabilità dei titolari delle Rappresentanze stesse per la mancata, ritardata o incompleta rendicontazione; la corretta valutazione del controvalore in lire di giacenze espresse in valute soggette ad oscillazioni di rilievo; la vigilanza particolare sui cambi effettuati fra la valuta di finanziamento e la valuta locale, al fine della esatta contabilizzazione di eventuali utili di cambio; la tempestività e regolarità del versamento all'entrata degli interessi bancari maturati a fine anno.

Il riscontro di tali aspetti gestionali è ostacolato dal ritardo con il quale le sedi all'estero trasmettono i rendiconti.

Durante il 1993 i rendiconti trasmessi alla Corte hanno riguardato solo gli anni 1987 e 1988 e sono stati 153 (di cui tre relativi al 1988 ed i restanti al 1987).

I rendiconti che hanno formato oggetto di rilievi, volti all'acquisizione della documentazione di supporto, sono stati 46.

Non tutte le Rappresentanze diplomatiche hanno ancora presentato i prescritti rendiconti per gli anni 1988, 1989, 1990, 1991, 1992 e 1993. A seguito delle richieste della Corte intese a conoscere le risultanze delle gestioni in loco, la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo ha assicurato che avrebbe provveduto a sollecitare gli adempimenti da parte dei competenti uffici, facendo riserva di trasmettere un quadro aggiornato della situazione relativa a tali rendiconti, in ritardo a causa delle gravi carenze di organico della rete estera.

5. Attività di controllo

Nel corso del 1993 la Corte ha ultimato il controllo dei rendiconti finanziari del Dipartimento per la Cooperazione allo sviluppo relativi agli anni 1982, 1983, 1984, 1985, 1986 ed al primo bimestre 1987 (legge 9 febbraio 1979, n. 38). Tali rendiconti, deferiti all'esame della Sezione del controllo, sono stati dichiarati non regolari con deliberazione n. 30/93 dell'11 febbraio 1993, comunicata alla Procura generale presso questa Corte per gli eventuali provvedimenti di competenza.

Sui contenuti essenziali della richiamata deliberazione si è già detto in sede di relazione al Parlamento per l'esercizio finanziario 1992.

Sempre nel 1993 la Corte ha completato l'istruttoria sui rendiconti quadrimestrali degli anni 1985 e 1986 e sul rendiconto del primo bimestre 1987, relativi alla gestione del Fondo Aiuti Italiani (FAI) di cui alla legge 8 marzo 1985, n. 73. Anche su tali rendiconti, tardivamente pervenuti (l'ultimo, nel maggio 1992), si è pronunciata la Sezione del controllo, Collegio IX, il 3 maggio 1994 con deliberazione n. 35/94, con la quale sono state dichiarate la non conformità a legge e la non regolarità dei rendiconti stessi. La detta deliberazione viene allegata alla presente relazione, di cui costituisce parte integrante.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Nell'anno di riferimento la Corte, pur dopo l'entrata in vigore del D.L. 15 maggio 1993, n. 143, più volte reiterato fino all'entrata in vigore della legge 14 gennaio 1994, n. 20, ha continuato a svolgere il controllo successivo sull'intera gestione del Fondo speciale per la cooperazione allo sviluppo, avendo ritenuto che la delicatezza del momento attraversato dal settore e l'esigenza di valutare il complessivo andamento gestionale, destinato a formare oggetto di approfondimenti anche da parte di una Commissione parlamentare d'inchiesta, sconsigliassero di procedere alla verifica solo sulla base di programmi parziali e settoriali.

Sono stati esaminati, in corso di esercizio, n. 3029 provvedimenti relativi all'attività contrattuale, all'area delle Organizzazioni non governative, alle Organizzazioni internazionali, ai corsi di formazione e borse di studio ed alle missioni all'estero.

Sulle principali questioni emerse in sede di controllo dei detti provvedimenti e sulle soluzioni date si fa rinvio a quanto esposto nei paragrafi che precedono.

Nell'opera di normalizzazione della situazione del settore ed al fine di investire la Sezione del controllo della pronuncia sui bilanci consuntivi dal 1987 ad oggi del Fondo speciale per la cooperazione allo sviluppo di cui alla legge 26 febbraio 1987, n. 49, sono stati esaminati nel 1993 gli ordinativi di contabilità speciale attinenti agli esercizi finanziari 1987, 1988 e 1989, a completamento degli atti autorizzativi delle relative spese, in precedenza sottoposti a controllo di legittimità in via successiva.

Con riguardo a tutti gli ordinativi di contabilità speciale è stata contestata la mancanza di un formale provvedimento volto ad evidenziare la fase giuscontabilistica della liquidazione della spesa, con la quale si determina il preciso ammontare del debito dello Stato e si procede all'esatta individuazione della persona del creditore.

Con riferimento, poi, agli ordinativi con i quali sono state pagate le competenze economiche ai dipendenti dell'Amministrazione e i contributi previdenziali e assistenziali ai cooperanti e volontari delle Organizzazioni non governative, nonché effettuati i versamenti agli Istituti di credito convenzionati, incaricati dei pagamenti delle borse di studio, degli anticipi di missioni agli aventi diritto e simili, è stata rilevata la mancanza degli atti di impegno della spesa.

È stata inoltre rappresentata la mancanza di decreti «ricognitivi» per le iniziative di cooperazione che, avviate sotto il vigore della legge n. 38 del 1979, sono proseguite con la legge n. 49 del 1987 ed hanno dato luogo ai conseguenziali pagamenti.

Per molti degli ordinativi di pagamento riguardanti l'esecuzione di lavori è stata censurata la mancanza dei certificati di collaudo, mentre per altri, riguardanti società esecutrici di opere infrastrutturali, è stato chiesto il fondamento normativo dei «fondi di gestione», costituiti - presumibilmente per fronteggiare oneri non quantificabili - a favore delle società stesse.

Con riguardo agli ordinativi con cui sono stati effettuati i pagamenti dei contributi di cui all'art. 14, lett. i, della legge n. 38 del 1979 a favore di società o imprese aventi fini di lucro, è stata affermata la non debenza dei contributi stessi alla luce della deliberazione della Sezione del controllo n. 30/93, mentre per gli ordinativi di pagamento a favore di Organizzazioni non governative e di Organismi nazionali ed internazionali è stata chiesta la prova che i contributi erogati erano stati finalizzati alla realizzazione dei progetti di cooperazione di cui ai decreti concessivi.

Con riferimento a numerosi ordinativi aventi ad oggetto pagamenti per opere, forniture e servizi è stata rilevata la mancanza di tutta o di parte della documentazione di supporto.

Infine per le somme accreditate e le spese effettuate dalle Rappresentanze diplomatiche all'estero ai fini della cooperazione allo sviluppo è stata segnalata l'esigenza, normativamente prevista, che siano restituiti a fine esercizio gli importi non utilizzati e che siano rendicontati tempestivamente i pagamenti realizzati.

Nel 1994 è proseguita l'opera di controllo degli ordinativi di contabilità speciale relativi agli anni 1990, 1991 e 1992, mentre quelli del 1993 sono affluiti all'Ufficio solo recentemente.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Allo scopo di verificare, anche se solo a campione, l'effettiva utilizzazione delle ingenti risorse erariali destinate alle attività di cooperazione, sono stati effettuati durante il 1993, ai sensi del combinato disposto dell'art. 9 della legge n. 1041 del 1971 e dell'art. 23, ultimo comma, del D.P.R. n. 177 del 1987, accertamenti diretti in alcuni dei Paesi beneficiari, con ispezioni delle opere realizzate nonché con la verifica delle scritture contabili in possesso delle relative Rappresentanze diplomatiche italiane.

In via generale, è emerso che, sia in sede di preparazione degli stessi accertamenti che in loco, non riesce possibile avere una completa conoscenza documentale riguardante le iniziative realizzate da altri enti finanziatori del Paese. Ciò ha impedito di avere una visione d'insieme della cooperazione e non ha consentito di appurare come l'intervento italiano si inserisse nel quadro programmatico complessivo e si coordinasse con le altre iniziative.

Il pericolo maggiore paventato è stato quello di una duplicazione degli interventi ovvero di accavallamenti delle iniziative da realizzare.

Sia per ridurre le spese relative ai progetti finanziabili che per migliorare l'efficienza degli interventi intrapresi, è da perseguire l'obiettivo dell'interscambio di notizie con gli altri Paesi donatori, anche allo scopo dell'eventuale utilizzazione dei progetti già elaborati, in particolare a livello comunitario e giacenti per mancanza di finanziamenti.

Allo stato attuale gli aiuti si disperdono in una serie di canali senza che sia neppure possibile acquisirne il quadro d'insieme generale.

Un altro aspetto che merita riflessione riguarda la stessa concezione delle singole iniziative rapportate alla loro concreta realizzazione.

Nel periodo dal 5 al 16 maggio è stata effettuata una prima missione nello Yemen.

Nel corso di questa è stato accertato che la maggior parte dei progetti ha avuto inizio in epoca pre-unificazione dello Yemen - i due Stati precedenti, lo Yemen del Nord (YAR) e lo Yemen del Sud (PDRY), si sono infatti unificati, dopo un lungo periodo di separazione e di guerre (che purtroppo stanno ora riprendendo), in data 22 maggio 1990 - e concerne i settori dell'agricoltura, dell'energia, dell'archeologia e della sanità.

I finanziamenti sono stati dell'ordine di Lit. 48.871.000.000 per doni.

La maggior parte dei progetti è stata localizzata nell'ex Yemen del Nord.

A livello di programmazione è da notare che dopo l'unificazione del Paese non è mai stata tenuta alcuna riunione di vertice tra il Governo yemenita e quello italiano, con negative ripercussioni tra l'altro sull'allargamento territoriale degli interventi.

Riguardo alla valutazione relativa ai progetti finanziati dalla Cooperazione italiana, non è dato formulare un giudizio positivo d'insieme.

Ad eccezione degli interventi in campo sanitario, laddove pure si appuntano varie critiche, è sulla concezione e sullo stato di realizzazione degli stessi che sorgono perplessità.

Mentre taluni progetti sono fermi da anni (impianto integrato per la produzione ed il trattamento di pollame da carne ad Aden; centri residenziali di Dhamar e Surdud per il potenziamento dello sviluppo agricolo) né si intravede - anche a causa della guerra civile nuovamente scoppiata tra i due ex Stati - quando potrà trovarsi una idonea soluzione, per altri (recupero conservativo del centro storico di Sanàa, formazione professionale del settore dell'archeologia) non è dato riscontrare effettivi risultati a vantaggio del Paese.

Per quanto attiene alla rendicontazione degli accreditamenti fatti - per gli interventi di cooperazione finanziati dalla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo - alla Rappresentanza diplomatica di Sanàa, sono state riscontrate illegittimità, in particolare, in ordine alla carenza di idonea documentazione, al trattamento economico in loco degli esperti e ai rapporti con gli istituti di credito depositari.

Le visite hanno riguardato la centrale elettrica di Al Mokha, per accertarne lo stato di funzionamento e verificare l'effettivo regolare svolgimento del corso di addestramento «on the job» del personale yemenita addetto.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

In relazione alla rete di distribuzione è da rilevare che, mentre la primaria è risultata in buone condizioni, quella all'interno delle città e dei villaggi deve essere ammodernata anche al fine di evitare perdite di energia.

È stato possibile, altresì, accertare che sebbene l'iniziativa abbia avuto potenzialità esecutive, taluni elementi della centrale sono diventati, in pochi anni, obsoleti con impossibilità di trovare sul mercato le necessarie parti di ricambio.

Oltre all'esigenza di provvedere alla sostituzione di taluni apparati, è stata evidenziata la necessità di un aggiornamento del personale addetto, la cui attività di formazione si è appreso essere stata ultimata nel giugno 1989.

In ordine agli esperti e ai tecnici preposti alla formazione non si è potuto avere in loco un quadro preciso sul numero degli stessi e sulle loro qualità professionali mentre, per quanto riguarda il personale yemenita, non è stato possibile acquisire un articolato organigramma per tipologie né dati sui risultati ottenuti.

Altra ispezione è stata effettuata ad Aden, dove era stata prevista la costruzione di un impianto integrato per la produzione ed il trattamento del pollame da carne.

In ordine ai relativi lavori si è constatata la totale inadempienza, da parte yemenita, degli impegni contrattuali assunti, riguardanti la preparazione e la sistemazione del terreno, l'esecuzione delle opere civili e delle fondazioni, sulle quali dovevano poi essere montate le strutture e installati gli impianti forniti.

Conseguentemente la ditta italiana non ha potuto eseguire la propria prestazione se non limitatamente alla fornitura dei materiali che, a oltre tre anni dalla consegna, giacciono in uno spazio recintato, in parte racchiusi in containers ancora sigillati ed in parte (strutture portanti dei capannoni da realizzare) liberi, esposti agli eventi atmosferici.

Da ultimo merita menzione la visita effettuata ai fabbricati ristrutturati nel quadro dell'intervento di recupero conservativo del centro di San'aa. Tale intervento ha riguardato in parte il restauro di una privata abitazione ed in parte la costruzione di un nuovo edificio.

Seri dubbi sono stati, in proposito, manifestati circa l'ammissibilità dell'iniziativa ai benefici della legge n. 49 del 1987.

Infatti, non sembra che un intervento attuato, in buona sostanza, in favore di privati cittadini possa essere ricompreso tra le attività di cooperazione previste per i Paesi in via di sviluppo dalla predetta legge e rispondere, quindi, alle finalità indicate nell'art. 1 della stessa.

Per quanto riguarda la costruzione di un nuovo edificio, ineccepibile sotto l'aspetto tecnico-strutturale, sono state manifestate perplessità sia in relazione alle finalità di recupero conservativo che si dovevano conseguire, sia in relazione ai problemi di impatto ambientale che una moderna costruzione crea in un contesto architettonico antico unico al mondo.

Dal 1° al 14 giugno 1993 sono stati svolti accertamenti diretti anche in Tunisia e in Marocco.

In Tunisia sono stati visitati numerosi progetti, fra i quali i più importanti sono quelli riguardanti la riabilitazione del complesso agro-zootecnico di El Habibia, la riqualificazione delle periferie urbane con la costruzione in Tunisi di 2.000 unità abitative, lo sviluppo agro-zootecnico forestale nelle terre demaniali della Repubblica di Tunisia, la valorizzazione del Sahara (II fase), la conservazione delle acque e dei suoli nei bacini imbriferi degli Oued Siliiana e Merguellil e nel Governatorato di Zaghovan, la realizzazione di centri di assistenza per veicoli a motore a Tunisi e Sfax (II fase), il sostegno alle attività di salute pubblica della Clinica «Saint Augustin» di Tunisi.

Di tali visite è stato fatto ampio resoconto in una documentata relazione acquisita agli atti.

Gli accertamenti diretti hanno dimostrato, nel loro complesso, un andamento tendenzialmente positivo della cooperazione allo sviluppo, ma hanno nel contempo evidenziato alcune anomalie ed alcune disfunzioni di natura soprattutto organizzativa.

Innanzitutto è emersa una iperattività del partner tunisino, che più che recepire iniziative della Cooperazione italiana, ne ha promosse e indirizzate altre secondo i propri obiettivi e le proprie esigenze

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

una volta ottenute le forniture, l'assistenza tecnica, i finanziamenti in genere, il Governo tunisino si è spesso orientato, infatti, nel senso di utilizzarli secondo un proprio programma, talora anche al di là delle intese raggiunte.

Ciò è dimostrato, ad esempio, dai fondi di contropartita che - concepiti inizialmente per recepire i proventi della vendita dei beni alimentari offerti in dono e finanziare altre iniziative di cooperazione volute soprattutto dal Paese beneficiario - tendono sempre più ad ampliare il proprio raggio di azione. Così, nel caso del Progetto di El Habibia, le forniture e l'assistenza tecnica che erano state convenute a dono per la bonifica di aziende demaniali ed avevano quindi una specifica e finalizzata destinazione, sono state e saranno utilizzate secondo un piano diverso. A seguito, infatti, del mutamento della politica agricola del Governo, volta a dare maggiori spazi all'iniziativa privata, le anzidette aziende sono state date in affitto, sempre a fini di bonifica e miglioramento, ad imprese private, alcune straniere, cui sono state «vendute» le forniture ed a cui vantaggio sta andando ed andrà l'assistenza tecnica. È vero che il ricavato dell'anzidetta vendita è destinato ad affluire, anch'esso, ad un fondo di contropartita da impiegare per altre iniziative di cooperazione volute dalla Tunisia, ma è evidente che il fine inizialmente perseguito ha subito una mutazione.

Altro esempio dell'autonomia di iniziativa del Governo tunisino è rappresentato dal progetto relativo alla costruzione di due autofficine prefabbricate a Tunisi e Sfax. Tali strutture erano destinate, nel quadro del programma «Protezione civile», soprattutto all'assistenza ed alla manutenzione degli automezzi e dei macchinari forniti dalla Cooperazione italiana per lo svolgimento del progetto di valorizzazione del Sahara. È risultato invece che esse vengono utilizzate anche per scopi diversi, non esclusi quelli di assistenza e manutenzione degli automezzi della Gendarmeria tunisina.

Un ulteriore esempio in materia è dato dal già richiamato programma per la valorizzazione del Sahara, in cui automezzi e macchinari forniti dalla Cooperazione italiana per finalità civili (costruzione di strade, creazione di perimetri irrigui, ecc.), messi a disposizione di una struttura militare (Reggimento del Sahara), risultano - almeno in parte - utilizzati per necessità dell'Esercito.

Da quest'ultimo programma può desumersi ancora una prova della versatilità della parte tunisina che - in sede di accordi bilaterali - è riuscita ad ottenere la messa a disposizione di un ingente finanziamento (75 milioni di dollari USA) con cui provvedere direttamente - grazie all'ausilio di una società fiduciaria, concordata con il Governo italiano - alle forniture necessarie: sistema che esula dagli schemi sin qui normalmente seguiti negli interventi a dono della Cooperazione italiana e che è fonte di ritardi a causa di mancanza di coordinamento; e ciò in disparte la considerazione che esso vale altresì ad attenuare sensibilmente le forme di controllo normalmente seguite dall'Italia, quale Paese donatore.

La capacità tunisina di perseguire con tenacia i propri obiettivi emerge altresì dal progetto relativo alla costruzione di 2.000 alloggi di edilizia industriale in Tunisi. Il Governo tunisino aveva patrocinato una iniziativa volta alla realizzazione di 5.000 alloggi, poi attuata solo in parte per le riserve della Cooperazione italiana. Nonostante ciò, i Tunisini sono riusciti ad ottenere - a condizioni di indubbio vantaggio - un credito di aiuto necessario ad acquistare automezzi e macchinari sufficienti per la costruzione di 5.000 alloggi, per cui tali automezzi e macchinari - in parte mai utilizzati e per il resto con un tasso di usura inferiore al 50% - giacciono in un cantiere di deposito, evidentemente in attesa del reperimento di ulteriori finanziamenti per la costruzione degli altri 3.000 alloggi programmati.

In tale contesto, la Cooperazione italiana sembra aver agito al di fuori di ogni programmazione. Innanzi tutto perché la costituzione assai recente dell'Unità tecnica locale non ha sinora permesso di porre allo studio e di realizzare un organico programma-paese, tale da consentire l'adozione di ben individuate e consapevoli direttrici di cooperazione. In secondo luogo perché il sistema organizzativo sin qui seguito, fortemente accentrato, ha lasciato solo modesti spazi alla struttura periferica, che si è trovata quindi nell'impossibilità di adeguare le iniziative di cooperazione alle esigenze localmente manifestatesi. Infine perché la ridotta presenza degli operatori e le difficoltà incontrate nel dare attuazione alla normativa sulla

cooperazione, sempre più articolata e complessa, hanno determinato incertezze e ritardi da parte italiana, cui le controparti hanno tentato di porre rimedio come hanno potuto, anche attraverso iniziative unilateralmente assunte e perseguite.

Conclusivamente sembra potersi affermare che lo scarso coordinamento ed i ritardi nelle iniziative sono le componenti che più danneggiano l'immagine della Cooperazione italiana all'estero e che, d'altra parte, rappresentano i motivi ricorrenti delle lamentele e delle riserve formulate dagli enti beneficiari.

In Marocco sono stati visitati il progetto relativo alla realizzazione di laghi collinari nella provincia di Tangeri, il Centro di formazione professionale nel settore tessile a Casablanca e il Centro di formazione di formatori tecnici a Tangeri.

A differenza di quanto detto per la Tunisia, in Marocco non è stata costituita alcuna Unità tecnica locale che possa seguire in modo adeguato i problemi della cooperazione allo sviluppo. E forse è anche per questo che i rendiconti della gestione dei relativi fondi vengono presentati con tanto ritardo (l'ultimo rendiconto è quello relativo all'anno 1989) e danno luogo a delicati problemi.

Non numerose sono risultate le iniziative a dono (a differenza dei progetti finanziati «a credito di aiuto», peraltro sottratti al controllo della Corte), anche se esse hanno una loro oggettiva validità, ove si prescindano dai notevoli ritardi accumulati rispetto ai tempi di attuazione previsti.

Va detto da ultimo che le relazioni e gli allegati dei suddetti accertamenti diretti sono stati trasmessi anche alla Procura generale presso questa Corte per le eventuali iniziative di competenza.

