

## II. - L'EVOLUZIONE DELL'AIUTO PUBBLICO ITALIANO ALLO SVILUPPO NEL 1997

## 1.- L'andamento delle attività di cooperazione italiane

Gli aiuti complessivi nel 1997 sono risultati di \$ 1.300 milioni (pari a lit. 2.215 miliardi). Il rapporto APS/PIL è stato pari allo 0,11%. Si è quindi registrata una riduzione di nove centesimi di punto rispetto al 1996 (0,20%); il punto più basso nella curva che rappresenta l'evoluzione degli aiuti italiani negli anni '90. Il risultato dello 0,11% va valutato tenendo conto del livello delle risorse finanziarie a disposizione, stimate dalla programmazione '97 nello 0,16% del PIL, incluse le risorse non programmabili che l'Italia concede di volta in volta ai PVS in termini di riscadenzamento o di cancellazione del debito.

Nel 1997 l'abbattimento del debito dei PVS ha contribuito per il 9% al risultato conseguito, sulla base degli accordi bilaterali conclusi nel corso dell'anno dall'Italia con Guinea, Honduras, Mali, Uganda, Yemen e Zambia. Sono venuti invece a mancare pressoché totalmente gli apporti:

\* del Ministero del Tesoro (soltanto lit. 22 miliardi spesi, invece degli 804 miliardi previsti), non avendo le Camere approvato nel corso dell'anno i DDL presentati dal Governo per la ricostituzione del capitale di banche e fondi di sviluppo. Questi sono stati approvati dal Parlamento nella primavera del 1998 ed i pagamenti relativi influiranno sull'APS del 1998;

\* dei crediti d'aiuto, in quanto i rientri di capitale ed interessi sul Fondo Rotativo presso il Mediocredito Centrale hanno superato gli esborsi. In questo caso si trattava di un fenomeno atteso.

Il nostro Paese si è quindi venuto a trovare 11 centesimi di punto percentuale al di sotto della media degli altri Paesi OCSE (0,22%). Questo significa che se l'Italia volesse riportarsi nella media dovrebbe raddoppiare l'APS rispetto al livello del 1997.

Classificando gli aiuti dei Paesi OCSE in rapporto al PIL, in ultima posizione sono risultati gli Stati Uniti, che per la prima volta hanno dovuto escludere dal computo del loro APS gli aiuti ad Israele, Paese che è uscito dal novero dei PVS. In penultima posizione (ventesima) tra i donatori si è confermata l'Italia. Per il volume degli aiuti, l'Italia si è collocata in undicesima posizione, superata non soltanto da tutti gli altri Paesi G7, ma anche dall'Olanda e dagli scandinavi. Fino al 1994 l'Italia era il quinto donatore mondiale.

I 2.215 miliardi dell'APS italiano si sono ripartiti come segue:

|                 |       |                     |
|-----------------|-------|---------------------|
| * MULTILATERALE | 65,5% | lit. 1.427 miliardi |
| * BILATERALE    | 35,5% | lit. 788 miliardi   |

### Multilaterale

La percentuale di multilaterale, simile agli anni precedenti, sarebbe stata ancora più elevata se non fosse mancato il versamento dei contributi a banche e fondi di sviluppo. Nell'ambito del multilaterale il 73% degli aiuti (lit. 1.044 miliardi) è stato canalizzato tramite l'Unione Europea. Si è

trattato quasi interamente di contribuzioni obbligatorie al Fondo Europeo di Sviluppo ed al bilancio ordinario (ECHO, ALA, MED), tenuto conto che nessuna consistente iniziativa è risultata in corso di attuazione in base all'accordo di cofinanziamento Italia-U.E.

Dei 351 miliardi di contributi versati ad organismi delle N.U. ed altri organismi internazionali (25% del multilaterale), 120 miliardi sono costituiti da contributi obbligatori. I principali destinatari dei contributi obbligatori sono stati l'UNIDO, la FAO, il Centro OIL di Torino, le Nazioni Unite, l'UNESCO, il CIHEAM, l'ICGEB, l'IFAD, il Centro UNICEF di Firenze.

Soltanto il 2% del multilaterale (Lit. 31 miliardi, di cui 23 miliardi di contributi obbligatori) è andato ad organismi della famiglia della Banca Mondiale ed alle banche e fondi regionali, a causa della già citata mancata approvazione dei DDL di ricostituzione del capitale.

### Bilaterale

I 788 miliardi di aiuti bilaterali si ripartiscono come segue:

|                               |              |
|-------------------------------|--------------|
| * ristrutturazioni del debito | 193 miliardi |
| * doni                        | 595 miliardi |

Le principali componenti dell'aiuto a dono sono state:

|                                                                                      |              |
|--------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| * DGCS                                                                               | 447 miliardi |
| (inclusi 4,7 miliardi trasferiti all'Istituto Agronomico per l'Oltremare di Firenze) |              |
| * AIMA - aiuti alimentari                                                            | 27 miliardi  |
| * Malta - IV protocollo                                                              | 40 miliardi  |
| * Albania - legge n. 174/97                                                          | 14 miliardi  |

Poiché nel 1996 e nel 1997 la legge finanziaria non ha assegnato fondi all'AIMA, le operazioni di aiuto alimentare che si sono ancora potute effettuare sono state finanziate con i residui '95. Soltanto nell'autunno 1997 si è concluso l'iter parlamentare di ratifica della Convenzione di Londra del 1994 sugli aiuti alimentari. La loro erogazione regolare è ripresa con il 1998.

I rimanenti 67 miliardi provengono da una molteplicità di centri di spesa pubblici, quali, all'interno del MAE, la DGAP (legge n. 180); DGRC (borse di studio), e, all'esterno del MAE, dai Ministeri del Lavoro, della Ricerca scientifica e della P.I., le regioni, i comuni, le università, il CNR, l'Istituto superiore di sanità.

In particolare per quanto riguarda le **regioni**, le seguenti sette hanno comunicato i dati degli aiuti ai PVS da loro erogati, per un totale di 3,5 miliardi di lire, in calo rispetto ai 5,6 miliardi del 1996:

milioni di lire

|               |       |
|---------------|-------|
| Basilicata    | 101   |
| Liguria       | 223   |
| Lombardia     | 928   |
| Piemonte      | 380   |
| Toscana       | 1.156 |
| Valle d'Aosta | 180   |
| Veneto        | 532   |

In totale le regioni hanno pesato per lo 0,15% sul totale dell'APS italiano. Per il 1998 si prevede un risultato migliore, in quanto gli impegni programmati nel corso del 1997 dalle sette regioni sopracitate, più il Lazio, ammontavano a 8 miliardi complessivi. Restano quindi da attuare interventi per 4,5 miliardi.

\* \* \*

I primi 20 beneficiari degli aiuti bilaterali italiani nel 1997 sono quelli risultanti dall'annessa tabella.

*PRIMI 20 BENEFICIARI AIUTI ITALIANI NEL 1997\**

|    |                          | TOTALE | DONI DGCS | CREDITI | AIUTI<br>ALIMENTARI | ALTRO  |
|----|--------------------------|--------|-----------|---------|---------------------|--------|
| 1  | ALBANIA                  | 54.969 | 18.944    | 21.150  | -                   | 14.875 |
| 2  | ETIOPIA                  | 49.494 | 49.494    | -       | -                   | -      |
| 3  | MALTA                    | 40.000 | -         | -       | -                   | 40.000 |
| 4  | MOZAMBICO                | 33.696 | 33.696    | -       | -                   | -      |
| 5  | ARGENTINA                | 32.144 | 10.751    | 21.393  | -                   | -      |
| 6  | KENYA                    | 31.725 | 11.553    | 20.172  | -                   | -      |
| 7  | EGITTO                   | 28.952 | 21.562    | 4.223   | 3.167               | -      |
| 8  | TERRITORI<br>PALESTINESI | 27.106 | 27.106    | -       | -                   | -      |
| 9  | ECUADOR                  | 26.364 | 2.719     | 23.645  | -                   | -      |
| 10 | ALGERIA                  | 25.240 | 1.311     | 19.542  | 4.387               | -      |
| 11 | BOSNIA-<br>ERZEGOVINA    | 24.486 | 20.294    | -       | -                   | 4.192  |
| 12 | SENEGAL                  | 23.620 | 23.620    | -       | -                   | -      |
| 13 | ANGOLA                   | 21.258 | 19.938    | -       | 1.320               | -      |
| 14 | NIGER                    | 18.749 | 17.753    | -       | 996                 | -      |
| 15 | GIORDANIA                | 17.282 | 2.309     | 10.000  | 4.973               | -      |
| 16 | ERITREA                  | 15.979 | 10.442    | 5.537   | -                   | -      |
| 17 | TUNISIA                  | 15.242 | 2.053     | 13.189  | -                   | -      |
| 18 | BRASILE                  | 14.011 | 4.319     | 9.692   | -                   | -      |
| 19 | BOLIVIA                  | 13.264 | 8.205     | 5.059   | -                   | -      |

|    |        |        |        |   |       |   |
|----|--------|--------|--------|---|-------|---|
| 20 | UGANDA | 13.113 | 11.157 | - | 1.956 | - |
|----|--------|--------|--------|---|-------|---|

\* *Escluse le ristrutturazioni del debito*

## 2. - L'andamento delle attività della D.G.C.S.

La persistente riduzione delle attività sul terreno deriva dal fatto che per il quinto anno consecutivo gli stanziamenti per l'aiuto allo sviluppo sono diminuiti. La Finanziaria '97 ha destinato specificamente al Ministero degli Esteri per l'APS da esso gestito 572 miliardi, a fronte di 3.633 miliardi nel 1992 e 690 miliardi nel 1996.

### STANZIAMENTI PER L'AIUTO PUBBLICO ALLO SVILUPPO NELLA LEGGE FINANZIARIA (in miliardi di lire)

|                  | 1992  | 1993  | 1994  | 1995 | 1996 | 1997 |
|------------------|-------|-------|-------|------|------|------|
| Doni             | 2.417 | 450   | 806   | 691  | 590  | 519  |
| Crediti d'aiuto  | 1.186 | 919   | 304   | 48   | 100  | 53   |
| Aiuti alimentari | 60    | 60    | 60    | 57   | 0    | 0    |
| Totale           | 3663  | 1.429 | 1.170 | 796  | 690  | 572  |

La DGCS ha lavorato all'attuazione della programmazione '97, predisposta secondo le istruzioni del Ministro degli Affari Esteri, on. Lamberto Dini ed approvata dal Comitato Direzionale per la cooperazione allo sviluppo del 27 febbraio 1997.

Le direttive del Ministro del 27.2.1997 fissavano due obiettivi prioritari:

a) completare la preparazione dello SDDL di riforma delle strutture della Cooperazione italiana. L'obiettivo è stato conseguito con l'approvazione del disegno di legge governativo da parte del Consiglio dei Ministri del 19.12.1997.

b) valorizzare l'APS come fattore di pacificazione e stabilizzazione politica in Bosnia, Albania, Medio Oriente, nel Corno d'Africa ed in Africa australe per interventi umanitari ed in appoggio alle riforme economiche ed al rafforzamento delle economie di mercato dei PVS. Anche questo obiettivo è stato conseguito. Tutti gli interventi avviati ed in corso in Bosnia, in Albania, nei Territori palestinesi, in Etiopia, in Eritrea, in Somalia, nella regione africana dei grandi laghi (Burundi, Rwanda, Uganda, R.D. Congo), in Mozambico ed in Angola sono stati impostati, negoziati e concordati come strumenti di

pacificazione e stabilizzazione politica. Il 77% degli interventi a dono della DGCS si è indirizzato verso i Paesi segnalati come prioritari dal Governo.

### Impegni - doni

Per gli interventi di cooperazione a dono, la DGCS ha avuto a disposizione nel 1997 stanziamenti per Lit. 716.423 milioni, così articolati:

|                                    | milioni |
|------------------------------------|---------|
| * residui di stanziamento '96      | 204.602 |
| * competenza '97                   | 456.500 |
| * variazioni compensative          | 15.000  |
| * rientri DGCS                     | 13.485  |
| * prelevamento da fondo di riserva | 15.800  |
| * reiscrizione somme perenti       | 11.036  |

Gli impegni di spesa assunti sono stati pari a Lit. 511.323. La percentuale di utilizzazione dei fondi si è collocata al 71%.

I. Secondo le direttive del Ministro, l'integrazione con gli organismi internazionali è stata stretta. L'Italia ha continuato ad operare sul canale multilaterale in proporzioni più elevate della media degli altri Paesi donatori, orientando le attività degli organismi di cui è membro secondo le proprie priorità. In ciò la Cooperazione italiana si è avvalsa di due strumenti. La concessione di contributi finalizzati e la c.d. "ventilazione" dei contributi volontari (cioè la negoziazione di una certa finalizzazione dei contributi al bilancio ordinario degli organismi internazionali).

Sul capitolo 4480 (contributi volontari e finalizzati agli organismi internazionali), sono stati impegnati 237.450 milioni su 339.118 milioni di stanziamento (70%).

Per quanto riguarda i contributi volontari, è stato impegnato ed erogato il 100% di quelli iscritti nella programmazione approvata dal Comitato Direzionale del 27.2.1997.

Per quanto riguarda i programmi finalizzati, i 100 miliardi di programmazione non decretati sono da attribuire per 65 miliardi alle notevoli difficoltà nell'istruttoria di due progetti infrastrutturali in Tanzania e Zambia, co-finanziati con l'Unione Europea. I 35 miliardi residui di programmazione, che dovrebbe essere attuata nel 1998, sono dipesi dalla necessità di rivedere la formulazione dei programmi di sviluppo umano nei seguenti Paesi: Cuba, Rep. Dominicana, Sudafrica e Angola.

II. Il Ministro ha impartito la direttiva di proseguire la collaborazione con le ONG. Essa si è quindi sviluppata in sostanziale continuità con l'anno precedente. Sul cap. 4481 (programmi promossi ONG), sono stati impegnati 22.229 milioni su 32.612 milioni di stanziamento (68%).

III. Sul cap. 4482 (iniziative bilaterali), sono stati impegnati 137.223 milioni su 193.236 milioni di stanziamento (71%). L'attuazione della programmazione avrebbe potuto essere superiore, se 15 miliardi di autorizzazioni pluriennali fossero state concesse dal Tesoro più sollecitamente. Soltanto 40 miliardi non decretati possono essere imputati alla mancata istruzione in tempi utili da parte degli uffici delle iniziative relative.

IV. Sul cap. 4483 (iniziative straordinarie e d'emergenza), sono stati impegnati 51.529 milioni su 69.460 milioni di stanziamento (74%). La mancata utilizzazione dei 17 miliardi residui va ricondotta all'esaurimento della cassa sul capitolo ed all'impossibilità per il Tesoro di integrare la disponibilità di cassa. Infatti non avrebbe avuto senso che l'ufficio impegnasse dei fondi per interventi di emergenza, che sarebbero rimasti sulla carta per esaurimento nell'immediato dei fondi per pagare l'intervento. Come previsto in programmazione, gli interventi di emergenza si sono concentrati nella regione africana dei grandi laghi (Burundi, Rwanda, Uganda, R.D. Congo) e nell'ex Jugoslavia. L'Albania ed i profughi somali sono stati inoltre destinatari di aiuti umanitari di qualche rilievo.

V. Sul cap. 4484 (formazione in Italia), sono stati impegnati 12.462 milioni su 28.104 milioni di stanziamento (43%).

VI. Tutti i fondi assegnati per contributi obbligatori (capp. 1255, 3040, da 3206 a 3212) ad organismi italiani ed internazionali sono stati regolarmente impegnati ed erogati.

#### Pagamenti - doni

Più che in termini di competenza, secondo numerosi tecnici, la "performance" della P.A. va ormai valutata in termini di flussi reali di cassa. Sotto questo profilo, la cooperazione italiana ha speso pressoché tutti (91%) i fondi a disposizione per interventi di cooperazione. La DGCS ha predisposto pagamenti per 597.812 milioni (su 652.821 milioni a disposizione) per gli interventi di cooperazione. La cifra, inferiore al 1996, discende obbligatoriamente dai vincoli di cassa severi imposti dal Tesoro alla DGCS, e cioè 550 miliardi di tagli alla cassa all'inizio del 1997, di cui sono poi stati riattribuiti nel corso dell'anno 100 miliardi per i programmi, più 15.8 miliardi per il contenzioso. Ne consegue che su tutti i capitoli operativi, tranne uno, la cassa è stata di fatto esaurita:

|           |                   |     |
|-----------|-------------------|-----|
| cap. 4480 | multilaterale     | 94% |
| cap. 4481 | programmi ONG     | 97% |
| cap. 4482 | bilaterale        | 85% |
| cap. 4483 | emergenza         | 99% |
| cap. 4484 | formazione        | 93% |
| cap. 4500 | lodi, transazioni | 91% |

#### Impegni - Doni - Ripartizione geografica

La programmazione 1997-99 prevedeva l'assunzione di impegni nel 1997 per interventi bilaterali e multilaterali per 337,5 miliardi. Gli impegni effettivi sono stati di 269 miliardi, così ripartiti per aree geografiche:

|         | Programmato | Impegnato |
|---------|-------------|-----------|
| EUROPA  | 68.000      | 48.710    |
| BMVO    | 54.000      | 44.961    |
| AFRICA  | 195.000     | 142.501   |
| ASIA    | 16.500      | 13.879    |
| AMERICA | 12.500      | 18.954    |

Circa 207 miliardi su 269 sono destinati alle aree individuate come prioritarie dagli Indirizzi della cooperazione italiana del 1995, cioè il 77% del totale. I primi quindici Paesi destinatari di doni sono stati: Albania e Bosnia in Europa; Territori palestinesi, Egitto e Tunisia nel bacino del Mediterraneo; Etiopia, Somalia, Mozambico, Angola, Uganda, Rwanda, Niger, Senegal e Burkina Faso in Africa; la Cina in Asia.

### Crediti d'aiuto - impegni

Il Ministro aveva dato indicazione di utilizzare i crediti di aiuto soprattutto in Asia, B.M.V.O ed America Latina. I 260 miliardi di nuovi impegni assunti nel 1997 hanno riguardato in primo luogo la Cina (134 miliardi), l'America centrale (49 miliardi), l'Egitto (30 miliardi) ed il Marocco (7,5 miliardi). Va sottolineata peraltro l'importanza del primo credito d'aiuto concesso dall'Italia all'Eritrea (37 miliardi) per la riabilitazione del sistema elettrico. Si tratta di un sintomo incoraggiante proveniente da un Paese africano molto povero e di elevata priorità per gli interventi della Cooperazione italiana. Sempre nel 1997 il Comitato Direzionale ha espresso parere favorevole ad ulteriori crediti per 165 miliardi, in attesa di essere decretati dal Ministero del Tesoro. Essi riguardano la Cina (85 miliardi), la Giordania (36 miliardi), il Libano (24 miliardi) e lo Swaziland (20 miliardi). Quest'ultimo credito riguarda in realtà un progetto ferroviario d'interesse soprattutto del Mozambico, Paese prioritario per la Cooperazione italiana. Nel 1997, a seguito di un cambiamento di orientamento del Governo egiziano, si è dovuto sospendere l'avvio di un'iniziativa già approvata del valore di 82 miliardi per il telerilevamento ed il controllo del traffico nel Canale di Suez.

Il volume degli interventi finanziati a credito nel 1997 (260 miliardi) è quintuplicato rispetto al 1996 (55 miliardi); mentre è continuato il "trend" discendente delle erogazioni dei crediti concessi negli anni precedenti. Gli esborsi sono stati nel 1997 di 181 miliardi, rispetto a 322 miliardi nel 1996 e 488 miliardi nel 1995.

In ogni caso è rimasto uno squilibrio tra risorse disponibili sul Fondo Rotativo e possibilità del MAE di concordare un numero sufficiente di iniziative. Si attira l'attenzione sui tre fattori, evidenziati nel documento di programmazione '97, che rendono difficile attualmente utilizzare i crediti di aiuto:

- \* il "consensus" raggiunto in sede OCSE esclude dalla possibilità di ricevere crediti agevolati i Paesi che superino la soglia di reddito annuale pro-capite di 3.035 dollari;
- \* molti dei Paesi più poveri, soprattutto in Africa, non sono in grado di assumere gli oneri connessi alla restituzione dei crediti e non possono quindi beneficiarne;

\* la norma di legge che vincola la concessione dei crediti alla fornitura di beni e servizi di origine italiana preclude in molti casi la partecipazione italiana al co-finanziamento, insieme alla Banca Mondiale ed altri donatori, di progetti infrastrutturali nei PVS.

Per cercare di ovviare alla situazione di squilibrio -rilevata dal Ministro degli Affari Esteri- tra risorse a dono (insufficienti) e risorse a credito (adeguate, ma di utilizzazione limitata), il MAE aveva avviato contatti con il Ministero del Tesoro in vista del trasferimento di risorse dai crediti ai doni, con un articolo di legge da inserire nel "collegato" alla legge finanziaria '98. Per ragioni tecniche il trasferimento di fondi non ha potuto essere effettuato.

Inoltre, sulla questione dello "slegamento" degli aiuti, va segnalata l'iniziativa promossa dal presidente italiano del gruppo di lavoro sulle questioni finanziarie dell'OCSE/DAC perché tutti i Paesi OCSE sleghino i loro aiuti ai Paesi meno avanzati (PMA). Infine, va ricordato che il DDL governativo di riforma dell'aiuto allo sviluppo prevede lo "slegamento" degli aiuti italiani.

#### Ripartizione settoriale - Doni e crediti d'aiuto

Secondo le direttive del Ministro, la lotta alla povertà e lo sviluppo umano sono stati il terreno principale di azione della Cooperazione italiana nel 1997, sia per quanto attiene agli interventi multilaterali che a quelli bilaterali. I contributi volontari più consistenti, a partire da quello di Lit. 22 miliardi destinati all'UNDP, sono stati concessi ad organismi internazionali prioritariamente impegnati sul terreno della lotta alla povertà e dello sviluppo umano.

Sul piano bilaterale si è confermata la validità dell'ormai consolidata esperienza della Cooperazione italiana in materia di interventi nei settori della sanità di base e dell'approvvigionamento idrico in favore delle fasce di popolazione meno favorite, due terreni centrali della lotta alla povertà. In regioni diverse dall'Africa, vanno ricordate la cooperazione italo-cinese in campo sanitario, nonché il ruolo di leadership assunto dall'Italia per lo sviluppo del sistema sanitario nei Territori palestinesi.

Lo sviluppo del settore privato è l'altro settore, oltre alla lotta povertà, che nella programmazione '97 ha ricevuto maggiori risorse finanziarie, soprattutto a credito d'aiuto. Nel 1997 è stato avviato il programma del valore di 30 miliardi di lire in favore della PMI egiziana. E' stato deliberato dal Comitato Direzionale un programma (a dono) del valore di 17 miliardi per le PMI sudafricane. Interventi consistenti sono stati inseriti in programmazione e sono in istruttoria per l'India, il Vietnam, l'Eritrea, l'Algeria, la Tunisia, i Territori palestinesi e l'Albania.

La tutela dell'ambiente ha figurato in maniera assai consistente nelle attività del 1997. Si segnala in particolare l'impegno della Cooperazione italiana a sostenere l'attuazione dell'Agenda 21 della Cina, finanziando a credito di aiuto una lunga serie di progetti di risanamento industriale. La Cina è notoriamente uno dei Paesi con i maggiori problemi di inquinamento ambientale causato dall'industria. Un ruolo assai importante è svolto dalla Cooperazione italiana a sostegno dell'Autorità Nazionale palestinese, perché essa venga messa in grado di gestire correttamente le problematiche ambientali.

Nel settore dell'educazione, l'Italia ha proseguito i suoi programmi di cooperazione universitaria con l'Angola, l'Etiopia ed il Mozambico. Sono stati avviati i programmi di sostegno del sistema scolastico dei Territori palestinesi. E' proseguito il programma di borse di studio universitarie e post-universitarie. E' continuata anche la collaborazione nel settore della formazione con l'Istituto Superiore di Sanità, l'IMO, l'OMT ed il Centro di Torino dell'OIL.

### **3. - Le attività svolte per migliorare l'efficienza e la trasparenza**

a) Il Comitato Direzionale, con delibera n. 15 del 27.2.1997, ha stabilito una nuova procedura per l'affidamento ad ONG di programmi di cooperazione. La novità più significativa è l'introduzione di una procedura di raccolta con avviso pubblico delle richieste di affidamento presentate dalle ONG e di selezione mediante valutazione comparativa del vincitore.

b) Il Comitato Direzionale, con delibera n. 19 del 27.2.1997, ha adottato una nuova procedura per la presentazione e l'istruttoria delle richieste di contributo delle ONG per programmi di informazione ed educazione allo sviluppo da loro promossi.

c) Al fine di assicurare il più elevato livello di professionalità negli interventi umanitari, nell'autunno 1997 la DGCS ha costituito una Banca dati di esperti per l'emergenza, dalla quale attingere per la selezione rapida del personale più idoneo da inviare nei PVS per l'attuazione degli interventi d'emergenza di volta in volta intrapresi.

d) Per quanto riguarda la selezione di esperti esterni da inviare nei PVS per l'attuazione dei programmi governativi di cooperazione, il Direttore Generale per la Cooperazione allo Sviluppo, a fini di maggiore trasparenza ed efficienza, ha emanato nel mese di settembre un ordine di servizio che prevede la pubblicazione sul bollettino DIPCO di avvisi di incarico per la raccolta delle candidature. La nuova procedura è entrata in vigore il 1.3.1998.

e) In esecuzione degli impegni assunti dall'Italia in sede OCSE/DAC, il Direttore Generale ha disposto che nella documentazione concernente le gare per l'aggiudicazione di contratti finanziati dalla Cooperazione italiana, sia dono che a credito d'aiuto, sia inclusa la clausola anti-corrruzione convenuta in sede OCSE.

### **4. - Il quadro normativo**

a) La legge 20 giugno 1997, n. 174, "partecipazione italiana alle iniziative internazionali in favore dell'Albania", oltreché ad assicurare la presenza italiana nella Forza multilaterale di protezione, ha disposto il finanziamento degli interventi umanitari nei settori sanitario e scolastico gestiti dall'Ufficio del Commissario straordinario istituito con D.P.R. del 2.6.1997.

b) La legge 29 ottobre 1997, n. 374, "norme per la messa al bando delle mine antipersona", contiene all'art. 8 una disposizione che consente alla DGCS di meglio intervenire in favore delle vittime delle mine antipersona.

## 5. - L'attività degli organi deliberanti

*A) Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE)*

Dopo la soppressione nel 1994 del Comitato Interministeriale per la Cooperazione allo Sviluppo (CICS), il CIPE ha ereditato le competenze di cui agli artt. 3 e 7 della legge n. 49/87 in materia di definizione degli indirizzi generali e delle priorità dell'APS italiano, nonché delle condizioni di finanziamento agevolato alla costituzione di imprese miste nei PVS.

Nella seduta del 30.1.1997 il CIPE ha incluso la Croazia tra i Paesi possibili beneficiari di finanziamenti agevolati per la costituzione di imprese miste. Inoltre alla R.F. di Jugoslavia è stata estesa la possibilità di essere beneficiaria di tutte le tipologie di interventi previsti dalla legge n. 49/87.

Nella seduta del 5.8.1997 il CIPE ha deliberato che le imprese italiane, beneficiarie di crediti agevolati per la costituzione di imprese miste, possano garantire il finanziamento anche mediante fidejussione rilasciata dai Consorzi collettivi di garanzia (Confidi), firmatari di apposita convenzione con il Mediocredito Centrale.

Nella seduta del 25.9.1997 il CIPE ha approvato la Relazione annuale sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo relativa al 1996, presentata dai Ministri degli Esteri e del Tesoro.

### B) Comitato Direzionale

Il Comitato Direzionale si è riunito nel 1997 sette volte, approvando 138 delibere e pareri per 593 miliardi complessivi, così ripartiti:

|                                                                                                                                                               |              |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| * progetti a dono<br>(includere 75 missioni, 29 programmi promossi ONG, 7 programmi affidati ONG e 70 iniziative di informazione ed educazione allo sviluppo) | 266 miliardi |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|

\* progetti a credito d'aiuto 327 miliardi  
(15 finanziamenti a Governi e 3 finanziamenti ad imprese miste)

C) *Direttore Generale*

Per completare il quadro degli organi deliberanti della Cooperazione italiana, il Direttore Generale ha emesso 345 delibere 220,5 miliardi complessivi.

## 6. - Il personale della D.G.C.S. e gli uffici della cooperazione all'estero

Il personale della D.G.C.S. alla data del 31.12.1997 è risultato di 500 elementi ripartiti come risulta dalla seguente tabella:

### PERSONALE DELLA D.G.C.S.

|                                     |      |
|-------------------------------------|------|
| PERSONALE DI RUOLO DEL MAE .....    | 222  |
| Diplomatici .....                   | 41   |
| Dirigenti Amministrativi .....      | 1    |
| Qualifiche Funzionali .....         | 180* |
| COMANDATI .....                     | 154  |
| ESPERTI LG: 49/87 .....             | 103  |
| Unità Tecnica Centrale .....        | 76   |
| Organizzazioni Internazionali ..... | 27   |
| MAGISTRATI LG. 49/87 .....          | 5    |
| CONSULENTI .....                    | 16   |
| TOTALE                              | 500  |

\* Assunzione in data 20.04.1997 di 70 unità (concorso personale a contratto Legge 554/88)

Nel 1997 si è quindi avuta un'ulteriore perdita di 17 unità rispetto all'anno precedente. Complessivamente il personale è diminuito dal 1995 di 58 unità. Poiché il volume dei carichi di lavoro nel triennio 1995-97 è rimasto sostanzialmente stabile, si è aggravata la situazione di sottodimensionamento dell'organico effettivo rispetto ai carichi di lavoro. E' preoccupante in particolare il vistoso calo del personale di ruolo MAE (-53 unità rispetto al 1995), equivalente alla quasi totalità della diminuzione di personale.

Nel corso del 1997 hanno operato nei Paesi in via di sviluppo 33 uffici di cooperazione: 12 Unità Tecniche Locali (Albania, Angola, Argentina, Bosnia, Cina, Egitto, Eritrea, Etiopia, Mozambico, Senegal, Territori Palestinesi e Tunisia) e 21 Gruppi di Supporto Operativo (soltanto in alcuni di questi ultimi si è tuttavia potuta assicurare la presenza di esperti in lunga missione).

Nella riunione del 13 ottobre, il Comitato Direzionale per la Cooperazione allo Sviluppo ha approvato - con le *delibere* 96/97 e 97/97 ed a decorrere dal 31 dicembre - la ristrutturazione della rete degli uffici della Cooperazione Italiana all'estero, decretando la chiusura definitiva ovvero l'"elezione" ad Unità Tecnica Locale di tutti i Gruppi di Supporto Operativo. Pertanto, a partire dal 1° gennaio 1998, la rete si compone di 19 U.T.L.: Albania, Angola, Argentina, Bolivia, Bosnia, Cina, Costa d'Avorio, Egitto, Eritrea, Etiopia, Guatemala, India, Kenya, Mozambico, Senegal, Territori Palestinesi, Tunisia, Uganda e Vietnam.

### III. - LA COOPERAZIONE MULTILATERALE

## 1. - La collaborazione con le Nazioni Unite e le altre Organizzazioni Internazionali

L'Italia assegna un'importanza prioritaria all'appoggio fornito ai Paesi poveri e meno avanzati dai programmi di sviluppo delle Nazioni Unite. Gli investimenti diretti stranieri si dirigono verso un numero ristretto di Paesi in via di sviluppo situati in Asia e America Latina ed aventi un reddito pro-capite superiore ai 625 dollari. L'aiuto allo sviluppo e l'assistenza umanitaria delle Nazioni Unite sono forniti alle aree più povere del mondo afflitte da condizioni di estrema indigenza. In esse, circa 1,2 miliardi di persone hanno un reddito giornaliero inferiore ad un dollaro e più di 1/5 della popolazione mondiale vive in condizioni altamente precarie.

L'Italia ha impresso nel 1997 ulteriore impulso alla collaborazione con il sistema delle Nazioni Unite ed altri organismi internazionali, convinta della necessità che la comunità internazionale mantenga ed incrementi l'Aiuto Pubblico allo Sviluppo per invertire le tendenze alla marginalizzazione di interi Paesi e raggiungere gli obiettivi dello sviluppo umano. La disponibilità di risorse, per quanto importante, non garantisce l'impatto positivo delle attività di sviluppo. Altrettanto decisivi sono la qualità dell'aiuto offerto e la creazione di un vero partenariato con i Paesi più poveri e meno avanzati.

In tale contesto il Governo italiano ha incoraggiato le riforme promosse dal Segretario Generale Kofi Annan per infondere maggiore efficacia e coerenza nelle attività operative delle Nazioni Unite, rafforzare i meccanismi di coordinamento al centro ed in periferia ed incrementare la parte di risorse propriamente destinate ai programmi ed ai beneficiari.

Tali riforme hanno migliorato le capacità del Sistema ONU di favorire i processi di sviluppo economico e sociale e di affrontare le cause profonde della povertà e dei conflitti. In tale contesto, i Fondi ed i Programmi impegnati in attività di sviluppo sono stati raggruppati in maniera coerente; nuovi approcci strategici sono stati adottati, tra cui il Piano Quadro delle Nazioni Unite per lo Sviluppo, che consentirà ai vari organismi ONU di operare in ciascun Paese in maniera più concertata e coordinata e di ridurre le rispettive spese amministrative a favore di quelle destinate alle attività sul terreno.

Il volume complessivo delle risorse finanziarie destinate nel 1997 dall'Italia a Fondi, Programmi ed Agenzie delle Nazioni Unite ed altri Organismi è stato di 351 miliardi inclusi 120 miliardi di contributi obbligatori. I contributi sono stati concessi agli organismi nell'ottica di promuovere le misure necessarie per colmare il divario tra le aree povere, in prevalenza situate nel continente africano, e le rimanenti aree mondiali, promuovere l'imprenditoria privata e la democratizzazione, la "governance" ed il pluralismo.

Particolare impulso hanno ricevuto la collaborazione con le istituzioni del polo agricolo romano (FAO, PAM ed IFAD) e la messa in atto del Piano d'azione approvato al Vertice sulla Sicurezza Alimentare tenutosi a Roma nel novembre 1996. In tale cornice è stato incentivato un più efficace e sistematico coordinamento delle attività della FAO con quelle delle agenzie consorelle ubicate a Roma e con il restante Sistema ONU e le Istituzioni Finanziarie Internazionali.

Tra gli avvenimenti che hanno visto in primo piano l'Italia, si colloca l'inaugurazione a Torino da parte del Segretario Generale delle Nazioni Unite dello "Staff College", scuola di quadri ONU nella sede del Centro Internazionale di Formazione facente capo all'Organizzazione Internazionale del Lavoro. Le esigenze di formazione sia all'interno del sistema ONU che dei Paesi meno avanzati hanno rilevanza crescente nei programmi di sviluppo, e l'esistenza a Torino di una sede permanente per la loro trattazione conferma l'interesse attribuito dall'Italia alla formazione delle risorse umane in coerenza con l'attenzione riservata allo sviluppo dei Paesi meno avanzati.

Altro settore in cui l'azione italiana è stata positivamente valutata riguarda le attività di sminamento e di assistenza alle vittime degli ordigni. L'adozione di una legislazione interna avanzata e l'adesione alla Convenzione internazionale per la Messa al Bando delle Mine Antiuomo sono state accompagnate dall'appoggio fornito alla campagna del Comitato Internazionale della Croce Rossa alle attività di assistenza per le vittime in Afghanistan ed altri Paesi.

La prima Conferenza delle Parti della Convenzione per la Lotta alla Desertificazione, ospitata dal Governo italiano in novembre, e la Conferenza di Oslo sul lavoro minorile hanno avuto anch'esse ricadute positive sulla visibilità e sulla proiezione internazionale dell'Italia in relazione all'impegno profuso dal nostro Paese nella ricerca di soluzioni adeguate all'importanza dei problemi trattati.

I contributi volontari al bilancio sono scesi dai 217 miliardi di lire del 1996 ai circa 143 del 1997. Tale circostanza ha ulteriormente indebolito la posizione occupata dall'Italia nella graduatoria dei Paesi contributori a Fondi, Programmi ed Agenzie delle Nazioni Unite. La posizione del nostro Paese, salvo alcune importanti eccezioni, è alquanto marginale, in particolare per quanto concerne i maggiori organismi (UNDP, UNICEF, UNHCR, PAM, UNRWA e CICR) e non riflette adeguatamente gli impegni assunti nelle conferenze globali delle Nazioni Unite, nelle risoluzioni dell'Assemblea Generale e nelle enunciazioni fatte sulla riforma del sistema economico e sociale ONU. Un aumento delle risorse finanziarie da destinare ai programmi di sviluppo delle Nazioni Unite appare indispensabile per garantire l'efficacia, la credibilità e l'autorevolezza dell'appoggio italiano al multilateralismo.

I contributi volontari 1997 sono stati assegnati in armonia con gli Indirizzi per la Cooperazione Italiana approvati dal CIPE nel giugno 1995, nel senso di una concentrazione delle risorse su pochi organismi al fine di incentivare il grado di integrazione dell'intervento bilaterale con le attività della comunità internazionale. In tal senso, oltre l'80% degli scarsi fondi a disposizione è stato suddiviso tra dieci organismi (UNDP, FAO, UNDCP, UNICEF, UNHCR, ONU/DESA, OIL, PAM, CICR ed UNRWA) più direttamente impegnati nell'aiuto allo sviluppo e nell'assistenza umanitaria. Nella ripartizione dei contributi sono stati anche presi in esame l'efficacia e l'impatto delle attività, la visibilità dell'appoggio finanziario italiano e la possibilità di orientarlo verso aree e settori prioritari, le fonti complessive di finanziamento, la presenza di personale italiano all'interno dell'organismo ed infine l'ubicazione degli organismi in Italia con sedi principali o loro importanti emanazioni.

Importanza prioritaria è stata altresì assegnata agli organismi impegnati nel soddisfacimento di necessità basilari dei gruppi più deboli e vulnerabili, in settori quali lo sviluppo umano e sociale (UNDP, UNFPA, UNDCP e UNICEF), la sicurezza alimentare e lo sviluppo agricolo (FAO, PAM e IFAD), l'educazione di base e la formazione di risorse umane (OIL, ONU/Segretariato UNESCO, TWAS/UNESCO, UNV, OMT, IMO, UNICRI, IILA ed IDLI), la sanità di base (OMS, IARC ed UNAIDS), gli interventi umanitari (UNHCR, CICR, UNRWA e CDU), la promozione dell'imprenditoria privata (UNIDO), l'emancipazione femminile (UNIFEM ed INSTRAW), la protezione dell'ambiente (UNEP, Segretariato Desertificazione e IUCN), la salvaguardia del patrimonio artistico-culturale (ICROM), la cooperazione regionale (OUA ed IGAD) e l'approfondimento e la diffusione dei temi dello sviluppo (SID ed IPS).

Tra le nuove iniziative avviate nel 1997 va segnalato il programma di collaborazione con UNV/UNISTAR, che ha consentito l'impiego di volontari italiani "seniores" per attività di consulenza nei Paesi in via di sviluppo, volta in particolare a sostenere l'imprenditoria privata. Il programma, frutto di una collaborazione triangolare tra Nazioni Unite, Governo italiano e nostre associazioni di volontari "seniores", ha fornito indicazioni incoraggianti che portano a