

La distribuzione geografica dei crediti di aiuto ha ancora una volta riflesso l'esigenza di destinarli a PVS ed a progetti che giustifichino economicamente tale forma di finanziamento, intervenendo invece con lo strumento del dono - secondo quanto stabilito dagli "Indirizzi di una nuova politica di cooperazione allo sviluppo" approvati il 23.6.1995 dal C.I.P.E. - nei Paesi Meno Avanzati ed in quelli maggiormente colpiti da difficoltà della bilancia dei pagamenti e dalla crisi debitoria. E' inoltre proseguita l'azione di concentrazione dell'attività di cooperazione su un numero minore di Paesi secondo le indicazioni contenute nei citati "Indirizzi". Da notare che nel 1997 la distribuzione geografica degli interventi a credito d'aiuto ha riflesso in modo notevolmente più adeguato tali indicazioni, nonostante le difficoltà derivanti da:

- la contrazione in termini di valore e di numero di interventi, che li rende su base annuale statisticamente poco significativi;
- l'influenza esercitata da interventi decisi diversi anni fa, che solo nel 1997 hanno concluso l'iter amministrativo e tecnico di approvazione.

Dal punto di vista geografico, lo strumento del credito d'aiuto rimane utilizzabile nelle aree prioritarie del Bacino del Mediterraneo, mentre ha subito una battuta d'arresto in Europa (Balceni), a seguito delle note turbolenze politiche. Per quanto concerne i Paesi dell'Africa subsahariana, va rilevato come essi risentano più di altri del negativo combinato effetto delle sopraindicate limitazioni alla concessione di crediti d'aiuto, essenzialmente per quanto concerne la situazione debitoria. Permangono infatti per alcuni di essi (Paesi prioritari per la Cooperazione Italiana quali Etiopia, Mozambico, Angola) sia pesanti situazioni di esposizione generale, sia specifiche difficoltà a restituire i ratei scaduti dei crediti di aiuto concessi negli anni scorsi (e, in alcuni casi, anche i ratei ristrutturati a seguito delle intese raggiunte nell'ambito del Club di Parigi).

Distribuzione settoriale dei crediti di aiuto.

La distribuzione dei crediti secondo i settori di intervento è stata la seguente:

Settori	1996	1997
Energia	-	16,12%
Industria	-	49,81%
Agricoltura	10,3%	-
Infrastrutture	53,8%	34,07%
Non ripartibile	35,9%	-
Totale	100,00%	100,00%

Pur ribadendo come un numero così limitato di progetti non sia statisticamente significativo, si rileva una ripresa dell'utilizzo del credito nel settore industriale ed energetico, anche in funzione del finanziamento degli interventi di miglioramento degli standard ambientali della produzione.

I crediti misti.

Nel corso del 1997 è stato decretato un unico credito misto alla Cina, per il finanziamento dello sviluppo delle Piccole e Medie Imprese (PMI), per un importo complessivo di circa 113,8 milioni di dollari.

Operazioni di cancellazione del debito

Nel 1997 il Ministero del Tesoro ha emanato, a seguito dell'Accordo di cancellazione del debito tra il Governo della Repubblica Italiana ed il Governo della Repubblica del Nicaragua firmato a Managua il 4.11.1996, un decreto per l'annullamento del debito pari a lire 33.748.626.200.

9. - I "Commodity" e "Programme Aid"

Grazie al coordinamento ed al costante monitoraggio delle iniziative, nonché alla semplificazione ed omogeneizzazione di talune procedure, lo stato di avanzamento dei "Commodity" e "Programme Aid" in corso di attuazione nei diversi PVS beneficiari ha complessivamente registrato soddisfacenti progressi.

Tali programmi - deliberati negli anni precedenti, mentre nel 1997 non sono state deliberate nuove iniziative - consistono, come noto, in finanziamenti a dono a sostegno della bilancia dei pagamenti dei Paesi beneficiari, destinati all'importazione di beni essenziali e/o strumentali di origine italiana. I Governi beneficiari sono, a tutti gli effetti, titolari e responsabili delle procedure di acquisizione dei beni e servizi. La DGCS si pone, in questa tipologia di intervento, come organismo finanziatore e, nella fase strettamente operativa, si riserva un compito generale di controllo e sorveglianza sull'esecuzione dei programmi, oltre che curare direttamente la pubblicizzazione delle prescritte procedure concorsuali attraverso la stampa a diffusione nazionale e per via telematica, allo scopo di assicurarne la massima divulgazione tra le imprese italiane.

I "Commodity" e "Programme Aid" in corso di attuazione riguardano i seguenti dieci Paesi in via di sviluppo: Angola, Egitto, Etiopia, Gibuti, Kenya, Mozambico, Nicaragua, Senegal, Zambia e Zimbabwe.

Nel 1997 è stato portato a compimento il "Commodity Aid" Gibuti di 9 miliardi di lire, anche per ciò che concerne le fasi amministrative e di rendicontazione; è stato pressoché ultimato il programma relativo allo Zambia, per il quale si è raggiunto un tasso di utilizzo del 98% del complessivo stanziamento di 15 miliardi di lire; è stato notevolmente utilizzato il "Commodity Aid" Kenya, per il quale si è pervenuti ad impegnare circa l'80% del finanziamento a dono di 19 miliardi; ha proceduto speditamente il programma in corso per il Senegal, con il lancio di procedure concorsuali che coprono in gran parte la prima "tranche" di 15 miliardi del finanziamento

complessivo di 23 miliardi; sono stati infine aggiudicati importanti appalti a valere sulla prima "tranche" di 10 miliardi del "Commodity Aid" Egitto.

Qualche lentezza - dovuta essenzialmente alla fragilità amministrativa dei Paesi beneficiari - si è riscontrata nell'utilizzo del "Commodity Aid" Angola, per il quale, peraltro, con l'aggiudicazione delle forniture destinate al porto di Lobito, è stata interamente impegnata la prima "tranche" del programma; nel completamento del "Commodity Aid" Nicaragua; nella riformulazione del "Programme Aid" Etiopia, dimostratosi non inadatto alle mutate condizioni del Paese.

Relativamente agli ultimi interventi deliberati nel 1996, è stato dato avvio alla fase operativa del "Commodity Aid" Zimbabwe ed è stata a varie riprese sollecitata alle competenti locali Autorità la definizione dei vari adempimenti previsti dal Protocollo Finanziario del "Programme Aid" Mozambico.

PAESE	COMM. AID PROGR. AID	IMPORTO mld./lit.	STATO DI UTILIZZO (% dell'importo)
ANGOLA	C.A.	33,3 mln. ECU (50.4 mld. Lit.)	27%
EGITTO	C.A.	60 mld Lit. 1° tranche: 10 mld. 2° tranche: 25 mld. 3° tranche: 25 mld.	8%
ETIOPIA	P.A.	30 mld. * 550 mln. 1° tranche: 15.275 mld. 2° tranche: 15.275 mld.	0
GIBUTI	C.A.	9 mld. Lit. 1° tranche: 6 mld. 2° tranche: 3 mld.	100%
KENYA	C.A.	19 mld. Lit. 1° tranche: 10 mld. 2° tranche: 9 mld.	80%
MOZAMBICO	P.A.	37 mld. Lit.	0
NICARAGUA	C.A.	4 mln \$US (circa 5.4 mld)	85%
SENEGAL	C.A.	23 mld. Lit. 1° tranche: 15 mld. 2° tranche: 8 mld.	55%
ZAMBIA	C.A.	15 mld. Lit. 1° tranche: 10 mld. 2° tranche: 5 mld.	98%
ZIMBABWE	C.A.	40 mld. Lit.	0

10. - Le attività di cooperazione a sostegno delle micro-, piccole e medie imprese dei PVS

Negli ultimi anni la DGCS - riconoscendo l'importanza del ruolo dei programmi di cooperazione allo sviluppo a favore del settore privato - ha sempre più "sistematizzato" i propri interventi a favore della micro, piccola e media impresa dei PVS.

Con la delibera CIPE del giugno 1995 si sono stabilite le "Linee d'intervento per la promozione dell'imprenditoria locale nei PVS", ed in particolare sono stati definiti i settori d'intervento, dando risalto ai programmi volti a rafforzare il quadro legale ed istituzionale nel quale operano le PMI, a rafforzare le istituzioni finanziarie, fornire assistenza tecnica e finanziaria alle imprese ed incoraggiare gli investimenti esteri italiani nei PVS. Per raggiungere tali obiettivi vengono identificati i seguenti strumenti: doni, contributi multilaterali, crediti d'aiuto e i crediti per la quota italiana di capitale di rischio nelle imprese miste.

Dal 1995 si sono realizzati progetti in certa misura innovativi rispetto alle precedenti strategie; ad esempio, progetti che hanno affiancato, accanto ai tradizionali strumenti finanziari (linee di finanziamento per l'importazione di beni strumentali), iniziative di assistenza tecnica volte a stimolare uno sviluppo integrato dell'ambiente imprenditoriale, secondo una tipologia ampiamente condivisa dalla comunità internazionale. Inoltre, si è promossa una riflessione più ampia ed approfondita, promuovendo due importanti conferenze sulle prospettive di sviluppo nell'area SADC (1996) e nell'area dell'Euromediterraneo (1996). Infine, verso la fine del 1997 è iniziato un lavoro di costituzione di una Banca Dati sui programmi della Cooperazione Italiana nel settore della micro-, piccola e media impresa, lavoro che si è concluso nei primi mesi del 1998 e che rappresenta un passaggio importante nell'identificazione, classificazione e monitoraggio degli interventi promossi nel settore a partire dal 1993. La Banca Dati permetterà inoltre di realizzare un più efficace coordinamento delle iniziative in corso e di quelle future nei PVS.

I beneficiari degli interventi a favore del settore privato sono gli imprenditori della micro-, da un lato, e della piccola e media impresa, dall'altro. Questi due gruppi vanno tenuti opportunamente distinti, in quanto diverse sono le problematiche, le strategie e gli strumenti d'intervento.

La micro-impresa, com'è noto, costituisce un elemento molto dinamico delle economie dei PVS, un segmento importante dell'economia informale. Si tratta di aziende molto piccole, il più delle volte a gestione familiare o costituite da un'unica persona, che contribuiscono attivamente a generare occupazione e reddito. Essendo fortemente radicato nelle realtà locali più povere, il settore della micro-impresa è caratterizzato da grandi difficoltà di sviluppo (passaggio ad un'economia formale) e di operatività (i piccoli imprenditori sono spesso nella posizione di non potere accedere al credito). I Paesi donatori riconoscono la necessità di promuovere interventi maggiormente volti a migliorare e rafforzare il quadro delle politiche ed istituzioni locali al fine di migliorare l'ambiente nel quale le micro-imprese operano e ad utilizzare per la realizzazione degli interventi organizzazioni non governative ed intermediari in grado di capire e rispondere in modo efficace ed appropriato ai bisogni delle specifiche realtà locali.

La piccola e media impresa è quella che conta più di 9 dipendenti ed opera nel settore formale dell'economia. Essa incontra problemi di accesso a risorse finanziarie, a tecnologie moderne

ed a manodopera qualificata. Richiede dunque interventi ai vari livelli: migliorare il contesto politico, economico e finanziario, rafforzare gli intermediari istituzionali (associazioni di categoria, camere di commercio), fornire assistenza tecnica, stimolare scambi di partenariato, prevedere linee di credito e fondi di garanzia.

Tra il 1995 ed il 1997 - prendendo in considerazione tutti gli interventi a favore della micro, piccola e media impresa, incluse le linee di credito a favore delle PMI - la Cooperazione Italiana ha promosso 24 interventi, di cui 7 a favore della micro-impresa e 17 a favore della PMI per un valore totale di circa 300 miliardi di lire, di cui circa 90 a dono e 210 a credito. Del totale, 21 miliardi sono destinati allo sviluppo della micro-impresa e 279 a quello della PMI. E' interessante notare che, dei 24 progetti, ben 14 - per un valore totale di circa 103 miliardi - sono eseguiti da organismi internazionali quali Banca Mondiale, UNDP/OPS, ITC, UNCTAD, UNIDO.

Per il 1997, anno in esame, sono stati approvati 7 progetti per un totale di circa 23 miliardi a dono, di cui circa 15 per la micro-impresa ed 8 per le PMI.

I progetti selezionati sono stati classificati per componenti di attività, identificate sulla base delle indicazioni emerse dalla citata delibera CIPE e condivise dalla comunità dei donatori: promozione di un ambiente favorevole allo sviluppo del settore privato nei PVS, creazione di centri-servizi, assistenza tecnica, formazione, credito e microcredito.

Con "ambiente favorevole" si fa riferimento al contesto economico, legale, normativo ed infrastrutturale nel quale operano gli imprenditori. Un ambiente efficiente richiede una normativa chiara sul regime degli investimenti e sulla proprietà privata, un regime fiscale volto ad incentivare l'imprenditorialità locale e gli investimenti stranieri, un appropriato sistema finanziario sostenuto da una rete di sportelli bancari presenti in modo capillare sul territorio, infrastrutture adeguate per facilitare la produttività e gli scambi: tutti questi fattori costituiscono prerequisiti fondamentali per stimolare gli investimenti, l'export ed il passaggio da un'economia informale a quella formale, creando così occupazione, stabilità economica e politica.

Tra i progetti in corso di esecuzione, 18 prevedono attività di promozione di un ambiente favorevole allo sviluppo del settore privato: vi sono programmi che forniscono assistenza ai Governi locali nella definizione del quadro legislativo e nella predisposizione degli schemi finanziari di sostegno all'export (2), progetti di riabilitazione delle infrastrutture di base (2), progetti che prevedono attività di erogazione di servizi agli imprenditori, quali la diffusione delle informazioni legali ed amministrative, l'orientamento sui mercati e sui settori produttivi, l'assistenza ad incontri di partenariato, la formulazione di piani di investimento industriale (12).

Un'altra interessante tipologia di programmi è costituita dalla creazione di pacchetti d'intervento organici in grado di fornire agli imprenditori assistenza tecnica, servizi e credito per l'importazione di beni strumentali. Questo è il caso di due programmi in corso in Cina ed Egitto. Il primo prevede una componente di credito ed una a dono di assistenza tecnica. Il secondo, analogamente, accompagna il credito per il sostegno finanziario alle imprese egiziane che stabiliscono accordi di collaborazione industriale con partner italiani ad una componente di assistenza tecnica, affidata in gestione all'UNIDO, che prevede la costituzione di un centro per l'erogazione di servizi alle imprese.

Nel settore della formazione sono in corso 5 progetti, di cui 4 a favore della micro-impresa, che prevedono attività di formazione professionale e di assistenza tecnica per l'inserimento dei giovani nel mondo del lavoro e la promozione di nuove iniziative imprenditoriali.

Per quanto riguarda il microcredito, è necessario introdurre un'importante distinzione. Vi sono programmi che promuovono attività generatrici di reddito basate sulla micro-imprenditorialità, con la costituzione di fondi per l'erogazione di piccoli prestiti che hanno come finalità quella di assistere gli strati della popolazione più debole nel passaggio dalla dipendenza da aiuti umanitari ad occupazioni attive. Vi sono altri programmi invece che, realizzandosi in un contesto di micro-imprenditorialità diffusa, hanno per scopo quello di sostenerne lo sviluppo nel suo passaggio dal settore informale a quello formale. Nel primo caso ci si trova di fronte a programmi definiti "alleviamento della povertà locale", come nel caso di tre progetti promossi dalla Cooperazione Italiana in Albania ed in Bosnia-Erzegovina, cui l'Italia partecipa mediante contributo a dono al Trust Fund della Banca Mondiale. Nel secondo caso invece siamo di fronte alla consolidata tipologia di programmi eseguiti da ONG, quale è il caso del progetto promosso dalla ONG APS in Bangladesh e di un programma in Egitto in gestione diretta che prevede una linea di microcredito accompagnata da un fondo di garanzia per piccoli imprenditori.

VOCI	1995	1996	1997	TOTALI
Numero progetti	7	10	7	24
Importo totale	189.172.000.000	92.500.000.000	22.700.000.000	304.372.000.000
Dono	7.172.000.000	62.500.000.000	22.700.000.000	92.372.000.000
Credito d'aiuto	182.000.000.000	30.000.000.000	0	212.000.000.000
Paesi del Nord Africa. Vicino e Medio Oriente	1	3	2	6
Africa Subsahariana	1	2	1	4
Europa Orientale e Mediterranea	1	1	2	4
America Latina e Caraibi	1	2	0	3
Asia e Pacifico	1	0	1	2
Interregionali	2	2	1	5
ONG promossi	2	1	1	4
ONG affidati	1	0	1	2
Organismi internazionali	3	8	3	14
Microcredito	1	0	1	2
Diretta DGCS	0	1	1	2

11. - L'art. 7 della Legge n. 49/87

Nel 1997 si è registrata una riduzione dei finanziamenti al capitale di rischio delle joint-ventures nei PVS, con solo 3 operazioni approvate dal Comitato Direzionale, rispetto alle 13 iniziative del 1996. Le ragioni di tale flessione risiedono con ogni probabilità nell'allungamento dei tempi di istruttoria determinati da una ristrutturazione generale dell'Unità Tecnica Centrale, preposta alla valutazione tecnico-economica dei progetti.

Alle novità procedurali introdotte negli anni 1995/96 - descritte nelle precedenti Relazioni - per facilitare l'accesso ai finanziamenti ex art. 7 da parte delle piccole e medie imprese, si è aggiunta,

con delibera C.I.P.E. del 5 agosto 1997, la facoltà per le PMI di garantire il finanziamento anche mediante fidejussione rilasciata dai Consorzi collettivi di garanzia (Confidi) ritenuti finanziariamente affidabili dal Mediocredito Centrale e firmatari di apposita Convenzione con lo stesso.

Sono state già presentate al Comitato Direzionale due convenzioni siglate rispettivamente con la Federfidi Lombarda e la Unionfidi Piemonte.

Le 3 iniziative approvate dal Comitato Direzionale nel corso del 1997, per un totale di circa 7,983 miliardi di lire, sono le seguenti:

- CINA - Società Selcom - produzione componenti per ascensori;
- CINA - Società Electrolux Zanussi Grandi Impianti - produzione di vetrinette refrigerate ed armadi frigoriferi;
- TERRITORI PALESTINESI - Società Costruttori Internazionali - realizzazione di progetti nelle infrastrutture e produzione prefabbricati.

Il valore, espresso in lire italiane, di ciascuna iniziativa è stato mediamente pari a 2,66 miliardi, praticamente equivalente a quello riscontrato nel 1996.

Nel corso del 1997 sono stati inoltre perfezionati 6 decreti, riferiti ai 3 progetti sopraindicati ed ai seguenti 3 progetti approvati dal Comitato Direzionale nel corso del 1996:

- CINA - Società Senfter - lavorazione e commercio di carni e salumi;
- THAILANDIA - Società Adler- produzione equipaggiamenti per motoveicoli;
- TUNISIA - Società Euro Import Export - pesca e commercio del pescato.

A titolo di confronto, si segnala che nel 1996 erano stati perfezionati 11 decreti. Al 31.12.1997 risultavano essere in istruttoria presso l'Unità Tecnica Centrale della DGCS e/o Mediocredito Centrale 24 iniziative, per un totale di finanziamenti richiesti pari a circa 46,886 miliardi, contro le 19 in essere al 31.12.1996 per un ammontare complessivo di 46 miliardi di lire.

L'incremento delle iniziative in valutazione sembra confermare l'interesse delle nostre imprese per i finanziamenti ex art.7, mentre l'abbassamento dell'importo medio del finanziamento richiesto prospetta un maggiore ricorso a questo strumento da parte delle piccole e medie imprese.

12. - La formazione in Italia

La legge n. 49/87 - che regola l'aiuto allo sviluppo - indica tra le attività prioritarie della cooperazione in favore dei Paesi in via di sviluppo la valorizzazione delle risorse umane; più in particolare, l'art. 2 prevede che le attività di cooperazione comprendano la formazione professionale, la promozione sociale dei cittadini dei PVS e la realizzazione di interventi in materia di ricerca scientifica e di trasferimento di tecnologie.

La formazione costituisce in effetti un momento fondamentale nei processi di sviluppo; l'esperienza internazionale e le numerose indagini condotte nell'ambito di tale settore hanno più volte messo in evidenza la stretta connessione esistente tra attività di formazione, crescita culturale e sviluppo socio-economico dei Paesi beneficiari.

La cooperazione internazionale ha pertanto riconosciuto da tempo la necessità di destinare particolare attenzione al miglioramento delle risorse umane quale elemento di primaria importanza nella promozione dei processi di sviluppo endogeno dei PVS.

In tale contesto, inoltre, la Conferenza di Barcellona, il Vertice di Copenaghen e gli ultimi documenti OCSE/DAC hanno tutti sottolineato l'importanza del fattore umano e della valorizzazione delle risorse culturali ed intellettuali per lo sviluppo dei popoli.

Una delle attività prioritarie della DGCS, in ottemperanza al disposto della richiamata legge 49/87, è per l'appunto quella di fornire sostegno alle esigenze di formazione dei cittadini dei PVS, con l'obiettivo di sopperire alle carenze dei sistemi di istruzione locali, grazie ad interventi mirati, capaci di attivare processi endogeni di sviluppo culturale e socio-economico. Tale azione di sostegno si traduce in programmi di formazione in loco ed in Italia.

Tali programmi non sono soltanto finalizzati ad un corretto trasferimento di conoscenze e tecnologie operative, ma anche, e soprattutto, all'assunzione di capacità che permettano un'applicazione adeguata, efficace ed organicamente collegata alle auspicabili prospettive di autonomo sviluppo dei diversi Paesi. In sintesi, si mira a fornire una preparazione qualificata da un forte rilievo manageriale attraverso una formazione differenziata ed articolata per livelli, ambiti ed aree di interesse.

Il 1997 ha rappresentato per la formazione in Italia una tappa importante di tale nuova concezione, basata sul riconoscimento dell'importanza del fattore umano e sulla valorizzazione delle risorse culturali ed intellettuali. Si può anzi affermare che, nell'ambito del ripensamento avvenuto a livello internazionale sugli obiettivi dell'APS, si è di fronte ad un vero e proprio rilancio delle attività di cooperazione nel settore della formazione.

In tale contesto, ha assunto un ruolo di rilievo la cooperazione universitaria, per la funzione trainante che le università svolgono sul versante dello sviluppo a livello nazionale e regionale, in quanto punti di riferimento privilegiati sul piano sociale, culturale ed economico, come evidenziato dalle conclusioni del Convegno di Roma "L'Università nella cooperazione italiana" del dicembre 1996. Del resto, proprio a seguito della riflessione critica sui programmi attuati nei PVS negli ultimi vent'anni operata in detto convegno, l'attività di cooperazione universitaria del 1997 è stata coerente con l'impegno di riesaminare i programmi di formazione in modo da migliorare l'efficacia dell'intero sistema educativo locale e dello sviluppo di capacità endogene.

A seguito della scelta programmatica di portare nei prossimi anni al suo termine fisiologico il ciclo delle borse di studio per corsi di laurea e, per contro, incrementare quelle per corsi di specializzazione e per attività di ricerca, nel corso del 1997 è stata registrata da una parte una lieve flessione delle borse di studio a gestione diretta e dall'altra l'assegnazione di nuove borse per pacchetti formativi indirizzati ad attività di ricerca e formazione ad alto livello.

Nonostante la sensibile diminuzione delle risorse, si è cercato inoltre di rendere più efficace l'offerta formativa italiana stabilendo una più stretta correlazione tra i "programmi-paese" e le attività di formazione, prediligendo gli ambiti disciplinari dove più acute sono le esigenze e promettenti le prospettive di sviluppo, privilegiando i Paesi prioritari quali destinatari degli interventi di formazione.

Si è quindi orientata l'offerta verso i numerosi corsi di specializzazione e studio post-laurea e verso i corsi di breve durata ad alto contenuto specialistico, come quelli forniti dai Centri di eccellenza esistenti nel nostro Paese - quali il corso IRI, i corsi erogati dalle Accademie scientifico-culturali, dallo IAM di Bari e dall'IMA di Trieste, dalla Fondazione "Giordano dell'Amore", dal CNR, ICTP di Trieste, INFN e IDLI di Roma e dall'OMT-SIST.

Le borse di studio fruite dai cittadini dei PVS nel corso del 1997 sono state complessivamente 801: borse per corso di laurea, corsi di specializzazioni e dottorato, corsi di alto livello "non ripartibili". La spesa complessiva per le borse di studio universitarie, suddivise per area geografica e per ambito disciplinare, come di seguito indicato, è stata di L. 10,850 miliardi:

Suddivisione delle borse per area geografica

<i>Africa Centrale</i>	155
<i>Africa Meridionale</i>	181
<i>America Latina</i>	67
<i>Asia</i>	56
<i>Bacino del Mediterraneo e Vicino Oriente</i>	285
<i>Europa Orientale</i>	57

Suddivisione delle borse per tipo di corso

<i>Corsi di laurea e diplomi universitari</i>	412
<i>Corsi post-laurea (dottorati, specializzazioni, stage)</i>	240
<i>Specializzazioni in medicina</i>	149

Suddivisione delle borse per ambito disciplinare

<i>Agricoltura e Zootecnia</i>	57
<i>Architettura</i>	81
<i>Ingegneria</i>	101
<i>Giurisprudenza</i>	16
<i>Sanità</i>	351
<i>Scienze Politiche ed Economiche</i>	140
<i>Scienze Umane e Sociali</i>	32
<i>Scienza della Terra</i>	12
<i>Scienze Matematiche, Fisiche e Naturali</i>	11

Le suddette borse di studio includono anche quelle assegnate nell'ambito dei programmi di cooperazione universitaria per la parte che attiene alla componente "formazione in Italia".

Esse riguardano i Paesi e le iniziative di seguito indicate:

- ANGOLA - Cooperazione con l'Università "Agostino Neto" per la formazione di dottorandi in Architettura, Scienze della Terra e Medicina;
- ETIOPIA - Cooperazione con l'Università di Addis Abeba per la formazione di laureati, dottorandi e tecnici di laboratorio per l'Università etiopica;
- MAROCCO - Nell'ambito della creazione di un Dipartimento di lingua e cultura italiana presso le università marocchine, sono state assegnate borse di studio per dottorati di ricerca e stage in Italianistica.

Per quanto riguarda le iniziative di formazione finalizzate, sono stati approvati dagli Organi deliberanti alcuni dei progetti previsti in programmazione, tra i quali si ricordano:

Etiopia - "Formazione nel settore della pianificazione urbana a livello decentrato" (Lit. 409.100.000);

Cina - "Corso di formazione per magistrati cinesi" (Lit. 164.160.000);

ONG ICU - "Educazione allo sviluppo nelle università" - II fase (Lit. 1.168.800.000)

Iniziative "non ripartibili" finanziate ed in corso di realizzazione:

• Corsi I.A.M. / CIHEAM	Lit. 1.500.000.000	
• Corsi nel settore giuridico I.D.L.I.	Lit. 200.720.000	
• Corsi I.M.O. / I.M.A.	Lit. 1.200.000.000	(canale multilaterale)
• Corsi O.M.T. / S.I.S.T.	Lit. 1.200.000.000	(canale multilaterale)

Corsi e programmi in corso di istruttoria finale:

Algeria - Insegnamento della lingua italiana nelle Università - Lit. 562 milioni - Ente Esecutore: Università di Bologna.

Non ripartibili (rivolti a borsisti di tutti i Paesi interessati):

- Master in Banca e Finanza per lo sviluppo - Lit. 1.004 milioni - Ente esecutore: Fondazione Giordano dell'Amore;
- Programma di collaborazione tecnico-scientifica per attività di formazione ed assistenza ai servizi sanitari dei PVS - Lit. 1.075 milioni - Ente esecutore: Istituto Superiore di Sanità.

E' stata avviata inoltre l'istruttoria di iniziative inserite in programmazione relative ai settori della pubblica amministrazione, della formazione professionale e della cooperazione universitaria e di quelle previste nell'ambito di specifici accordi con i Paesi beneficiari.

13. - La valutazione e le attività della Segreteria del Comitato Direzionale e del Nucleo di Valutazione Tecnica

L'anno 1997 ha visto l'incremento delle attività di valutazione lungo le direttrici che già negli anni precedenti erano state formulate e grazie anche al potenziamento delle strutture a ciò preposte.

Sul piano della *valutazione ex ante* delle iniziative di cooperazione, è proseguita l'attività istituzionale di verifica e controllo delle proposte di finanziamento da sottoporre all'approvazione del Comitato Direzionale, esame questo affidato alle strutture di supporto del Comitato medesimo come da dettato normativo, cioè la Segreteria del C.D. ed il Nucleo di Valutazione Tecnica (art. 9, legge n. 49/87).

I criteri di analisi adottati a suo tempo (delibera del Comitato direzionale n. 27 del 9.2.1996) ed ispirati alla metodologia del *Ciclo del progetto* hanno consentito un esame sempre più puntuale e standardizzato delle proposte di finanziamento così come, simmetricamente, una formulazione e presentazione di queste ultime sempre più omogenea.

Verifica delle proposte di finanziamento

Attività. Nel corso del 1997 si sono svolte le seguenti attività:

- 7 riunioni del Comitato Direzionale (27 febbraio, 25 marzo, 13 maggio, 3 luglio, 1 agosto, 13 ottobre, 19 novembre)

- 47 riunioni della Segreteria e del Nucleo di Valutazione tecnica per analizzare 269 iniziative, tra cui 46 missioni di esperti.

Nel 1997 si è tenuta in media una riunione del Comitato Direzionale ogni 50 giorni.

Il Comitato Direzionale ha approvato iniziative per un valore globale di Lit. 592 miliardi con 123 delibere e 15 pareri. Tenendo conto che alcune delibere sono cumulative di una o più iniziative, in particolare le missioni degli esperti ed i finanziamenti sul canale multilaterale, il numero totale delle proposte esaminate è stato come d'ordinario evidenziato, sensibilmente superiore. Sulla base delle verifiche effettuate prima di sottoporre le proposte di finanziamento all'approvazione del Comitato Direzionale, 65 iniziative (pari al 24%) sono state restituite agli uffici per ulteriori approfondimenti. Di queste 65 proposte, soltanto 6 non sono state ripresentate nel corso dell'anno. Tutte le altre hanno recepito le osservazioni formulate e sono state ripresentate ed approvate dal Comitato. L'incremento percentuale delle proposte di finanziamento restituite agli uffici (24% contro il 12,5% del 1996) è principalmente da ascrivere al più ampio numero di osservazioni formulate dalla Segreteria sugli aspetti amministrativi e giuridici delle proposte stesse. Tale andamento è stato peraltro causato dal necessario adattamento all'entrata in vigore di nuove disposizioni (sia normative sia organizzative) in materia di cooperazione allo sviluppo, così come dal concentrarsi del "turn over" di personale nell'ambito di alcuni uffici della DGCS.

Il predetto ammontare non tiene conto delle iniziative deliberate direttamente - ai sensi della legge 49/87 - dal Direttore Generale della Cooperazione allo Sviluppo, che sono state pari a n. 345 per un valore complessivo di Lit. 220.545.811.396.

Metodi, criteri e procedure

Nel corso del 1997 è stata interamente cambiata la composizione della Segreteria del Comitato direzionale, a seguito del "turn over" dei funzionari destinati in servizio all'estero o ad altre mansioni. La metodologia, i criteri e le procedure di cui alla delibera del Comitato Direzionale d'ordinario citata (n. 27 del 9.2.1996) sono rimasti in vigore. Si segnala peraltro che con Ordine di Servizio del Direttore Generale (n. 3 del 13 marzo) sono state approvate particolari procedure in materia di *"contributi volontari utilizzati anche nel caso di cofinanziamenti slegati che contribuiscono in modo indifferenziato al bilancio di interventi formulati da organismi internazionali (quali la Banca Mondiale, l'Unione Europea e la BERS)"* per la presentazione delle relative Note Informative all'organo deliberante.

Analisi dei risultati

1) Proposte di finanziamento vagliate dalla Segreteria del Comitato direzionale e dal N.V.T.

Nel corso del 1997 le proposte inviate al Comitato Direzionale sono state il 97,8% di quelle esaminate (l' 87,5% nel 1996 ed il 72,9% nel 1995). Pur considerando che un significativo numero di queste proposte ha potuto essere trasmesso all'organo deliberante a seguito di ulteriori richieste di chiarimento formulate dalla Segreteria e dal NVT, *questi dati confermano in ogni caso un costante miglioramento del livello di approfondimento delle proposte di finanziamento e di formulazione delle iniziative.*

2) Delibere e pareri emessi dal Comitato direzionale (tra parentesi i dati 1996).

Il totale dei finanziamenti approvati a dono, a credito di aiuto ed ex art. 7 (joint-ventures nei PVS) è stato pari a Lit. 592.635.860.000.

A. Le iniziative a dono sono state le più numerose con 123 delibere (291) per un ammontare globale di Lit. 265.870.620.000 (incluse 47 missioni (75), 20 progetti promossi da ONG (29), 2 progetti affidati ad ONG (7) e 52 iniziative di informazione ed educazione allo sviluppo (70)).

B. L'ammontare dei finanziamenti sul canale multilaterale è stato di Lit. 172.726.320.000, sensibilmente superiore a quello bilaterale che ha canalizzato fondi per Lit. 78.859.660.000 (rispettivamente il 29% ed il 13% sul totale dei finanziamenti approvati nel corso dell'anno).

C. I doni rappresentano il 44,87% dell'ammontare totale dei finanziamenti. Questa componente rappresentava invece nel 1996 l'80% delle iniziative approvate dal Comitato Direzionale.

D. Il numero delle iniziative a credito di aiuto ed ex art. 7 è stato pari a 15 (di cui 3 ex art. 7), in sensibile diminuzione rispetto al 1996 (28). Con una netta inversione di tendenza rispetto agli anni passati, tuttavia, i crediti agevolati, con un'ammontare pari a Lit. 326.765.240.000, rappresentano il 55,13% (20% nel 1996) dell'ammontare totale dei finanziamenti.

Le osservazioni del Nucleo di Valutazione Tecnica e della Segreteria del Comitato direzionale.

a) per il Comitato Direzionale.

Le osservazioni fatte dal Nucleo di Valutazione Tecnica sulle proposte di finanziamento presentate al Comitato direzionale, hanno continuato ad avere come riferimento - mediante procedure oramai collaudate nell'ultimo biennio - il Ciclo di Progetto e la Check-list di controllo a suo tempo elaborata dallo stesso Nucleo ed approvata dal Comitato direzionale medesimo con delibera n. 27 del 9.2.1996. Entrambi i riferimenti sono riconducibili al Quadro Logico ed all'Approccio Integrato, criteri questi approvati già nel 1995 con apposita delibera del Comitato Direzionale.

Sono state redatte 269 schede di valutazione, cioè una per ogni proposta di finanziamento inviata alla Segreteria del Comitato Direzionale. Di tali proposte, 65 (pari al 24%) sono state restituite una o più volte agli Uffici con richieste di maggiori delucidazioni, 178 (pari al 66%) sono state trasmesse direttamente al Comitato Direzionale prive di osservazioni, mentre le restanti 91 (34%), anche se contenenti qualche annotazione, sono state comunque ritenute idonee dalla Segreteria per essere sottoposte al Comitato.

Sul totale delle osservazioni effettuate, il 6,7% ha interessato problematiche relative alla validità delle origini dei progetti, il 3,3 ed il 2,6% rispettivamente gli obiettivi generali e specifici insufficientemente individuati e descritti, l'1,4% ha riguardato la definizione dei beneficiari diretti, l'8,5% l'adeguatezza dei risultati rispetto agli obiettivi, il 4% la base conoscitiva e la validità delle fonti citate, il 4% la metodologia di congruità, l'1% la valutazione di impatto ambientale ed il 4% le assunzioni ostative alla vitalità delle iniziative.

Le restanti osservazioni (22%) non possono essere classificate in quanto non riconducibili ad una componente precisa della *Check-list*, ma piuttosto ad errata predisposizione della documentazione od inammissibilità della stessa per il mancato rispetto delle procedure interne.

Da rilevare infine la comparsa all'interno del verbale di osservazioni di carattere amministrativo e giuridico. Il loro numero nel 1997 è stato pari a 59. Tali osservazioni, effettuate direttamente dalla Segreteria del Comitato direzionale, hanno riguardato per lo più il rispetto formale nella presentazione dei documenti, la corretta allocazione delle risorse finanziarie formanti oggetto delle proposte di delibera e/o parere nonché, dal punto di vista giuridico, il rispetto delle procedure in materia di proposta di esecuzione/realizzazione delle iniziative (gestione diretta, affidamento diretto, procedura concorsuale, etc.). Per quanto attiene le eventuali osservazioni di altre Direzioni Generali del Ministero degli Esteri nell'ambito della valutazione delle proposte di finanziamento per il Comitato Direzionale, esse non hanno fatto registrare valori significativi. Costante è tuttavia la presenza dei responsabili delle altre Direzioni Generali alle riunioni del Comitato stesso.

b) per il Direttore Generale

Tra i compiti del Nucleo, figura anche quello di fornire pareri su specifiche iniziative deliberate dal Direttore Generale della Cooperazione allo Sviluppo, che vengano da quest'ultimo espressamente richiesti. Nell'anno in esame tale facoltà è stata esercitata cinque volte. I pareri espressi hanno contenuto specifiche osservazioni relativamente all'origine delle iniziative, alla sostenibilità ed alle modalità di esecuzione previste per le stesse.

Valutazione in itinere ed ex post

L'anno in esame ha visto finalmente il concreto avvio dell'attività del Gruppo di Valutazione, struttura ridefinita dal Direttore Generale della Cooperazione allo Sviluppo e costituita nella quasi totalità del personale dai membri della Segreteria del Comitato Direzionale e dal Nucleo di Valutazione Tecnica. Tale struttura ha consentito, come da programma, di portare a conclusione i rapporti con l'ente esecutore esterno (SIM) legato da Convenzione (scaduta nel corso dell'anno) alla DGCS, nonché di seguire la nuova fase di programmazione in materia.

Per quanto concerne il primo aspetto, sono stati predisposti i termini di riferimento relativi agli incarichi a suo tempo ratificati dal Comitato Direzionale ed assegnati alla predetta Società. Nel corso dell'anno sono state poi effettuate le missioni da parte della SIM sui seguenti progetti:

ERITREA - Programma di ripristino e riabilitazione (RRPE);

CILE - Assistenza sanitaria di base e sviluppo integrale della comunità Mapuche nell'area di Maquehue;

TUNISIA - Collegamento telefonico sottomarino a fibre ottiche;

MOZAMBICO - Programma multisettoriale della Provincia di Maputo.

Tali missioni hanno prodotto dei rapporti ad hoc, sui quali il Gruppo di Valutazione ha proceduto a specifico esame di corrispondenza con i Termini di Riferimento iniziali prima del relativo *endorsement*. Successivamente, è stata posta un'accresciuta cura nella diffusione delle informazioni ivi contenute al fine di migliorare quel processo di *retroazione* necessario alla predisposizione da parte degli uffici competenti delle successive attività di programmazione. Sono in corso di esecuzione - con risultati finali attesi nel corso del 1998 - le ultime valutazioni di cui al regime convenzionale con la SIM sopradescritto rispettivamente in Centro America, Yemen ed Etiopia.

Per quanto attiene la nuova fase di programmazione, che prevede tra l'altro il sistematico ricorso a Società e/o Istituti specializzati di consulenza tramite gara, va segnalato che nel corso del 1997 si sono perfezionate le prime due gare-pilota relativamente a due progetti di grande rilievo

sociale e finanziario, quali quello del *Programma di Sviluppo Rurale integrato nella Valle di Keita (Niger)* e quello sulla *Cooperazione universitaria con l'Ateneo di Addis Abeba (Etiopia)*.

Tale esercizio - effettuato con il supporto delle competenti strutture giuridiche della DGCS - ha contribuito, anche dal punto di vista dei meccanismi procedurali, alla predisposizione di una più organica attività di programmazione per il triennio 1997-1999, approvata dal Comitato Direzionale nel corso della seduta del 3 luglio 1997 (delibera n. 37).

Tale attività - con un'allocazione complessiva di risorse di circa 6 miliardi di lire - prevede la valutazione *ex post* per grandi aggregati di interventi ed *in itinere* per singole iniziative secondo la seguente ripartizione geografica e tematica: 1) *Africa Subsahariana*; 2) *Formazione* (con particolare riferimento alle aree del Medio Oriente, dell'Asia e dell'America Latina); 3) *Iniziative di sostegno alle Joint-ventures ex art. 7* (con particolare riferimento alle aree asiatica e del Medio Oriente). Sono inoltre previsti fondi a sostegno sia di valutazioni congiunte in sede internazionale sia per attività connesse alla disseminazione dei risultati delle valutazioni stesse.

14. - L'attività contrattuale della DGCS

Così come si era rilevato nel 1996, anche il 1997 ha fatto registrare un apprezzabile recupero nell'approvazione delle proposte di finanziamento, per un importo complessivo di circa 800 miliardi, dopo il generalizzato rallentamento delle attività italiane di cooperazione manifestatosi nel corso del triennio 1993-95.

Questo nonostante l'utilizzo dello strumento del dono continui ad essere penalizzato dal perdurare dell'assenza di una normativa contrattuale adeguata alle complesse fattispecie presenti nei PVS, dal sistematico "fuoco di sbarramento" opposto dagli Organi di controllo sull'erogazione delle somme dovute, dal conseguente irrigidimento delle posizioni delle imprese nelle loro richieste e dal congenito deficit di risorse umane della DGCS.

La stessa entrata in vigore della legge n. 412/91 - che ha generalizzato l'obbligo di ricorrere a gara in materia di appalti e forniture - e della successiva normazione, tendente a recepire le direttive comunitarie in materia, unita ad una ridottissima presenza di professionalità in grado di esperire procedure di gara, hanno continuato ad esercitare un innegabile "effetto freno" nei confronti dell'attività bilaterale a dono anche nel corso del 1997.

La DGCS ha esperito, nell'ultimo anno, quattro gare d'appalto, di cui tre di servizi ed una di forniture, tutte a livello comunitario. Si rammentano in tal senso la gara per lo studio di fattibilità per il Nuovo Sistema Museale del Cairo e di Gizah (importo di 1,5 miliardi di lire), che ha rappresentato un importante contributo dell'Italia al rilancio delle attività turistiche in Egitto, le due gare per la valutazione *in itinere* dei programmi Etiopia - Università di Addis Abeba (301 milioni di lire) e Niger - Sviluppo integrato Valle di Keita (743 milioni di lire circa), ed infine la gara per il pronto soccorso dell'Ospedale di Taiyuan - Cina (importo di 8,5 miliardi di lire), la cui procedura si è svolta presso la nostra Rappresentanza di Pechino al fine di garantire maggiore visibilità all'iniziativa nel Paese beneficiario.

Va inoltre fatto presente che nella documentazione concernente gare per l'aggiudicazione di contratto della Cooperazione Italiana - sia a dono che a credito - è stata inclusa la clausola anti-corruzione, in ossequio agli impegni internazionali assunti dall'Italia in sede OCSE/DAC.

E' purtroppo continuato a crescere anche nel 1997, per numero dei casi e per valore, il contenzioso - di natura arbitrale - radicatosi tra l'Amministrazione e le Imprese esecutrici di iniziative di cooperazione finanziate negli anni '80 *ex lege* n. 73/85 e n. 49/87. In cifre, i casi di contenzioso

sono passati dai 10 del 1992 ai 148 del 1997, pari ad un incremento percentuale del 1.380% (cfr. grafico n. 1).

Complessivamente, l'Amministrazione ha dovuto sopportare l'esborso di 146 miliardi di lire circa, di cui 98 nel biennio 1996-97, periodo nel quale le uscite per l'Erario sono cresciute del 117,3% su base annua (cfr. grafico 2).

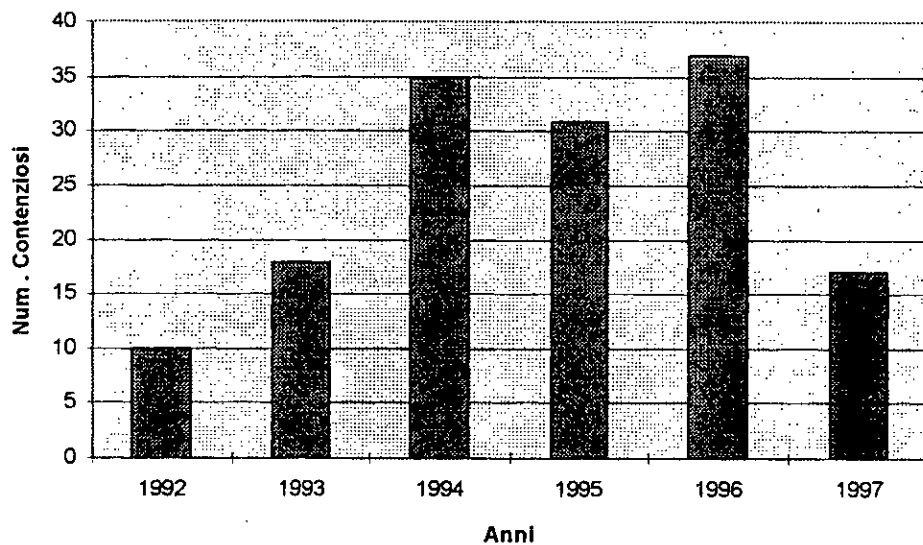
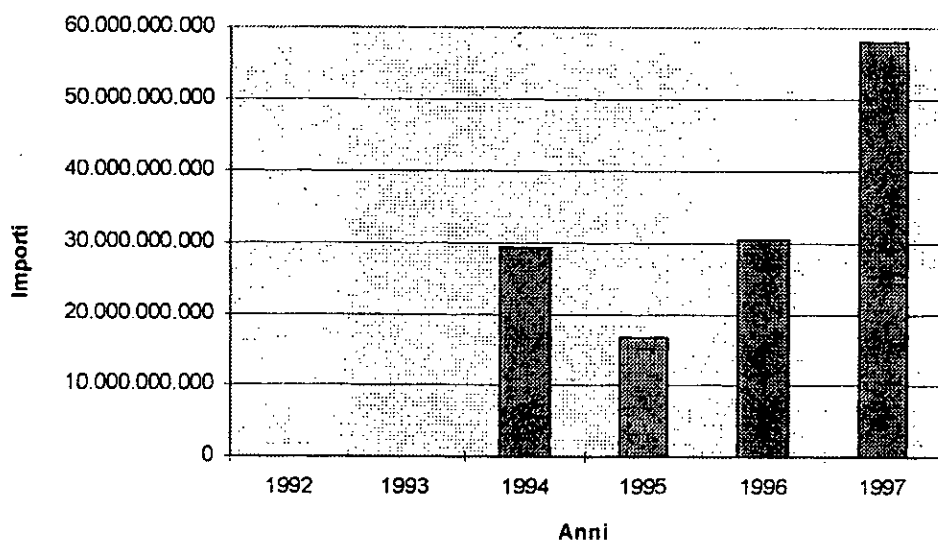
La DGCS, comunque - al fine di contrastare la natura arbitrale del proprio contenzioso, foriera di sentenze che vedono gli interessi dell'Amministrazione sistematicamente danneggiati - forte di un mutato clima giuridico fermamente contrario all'arbitrato - la sentenza n. 152 del 9.5.1996 della Corte Costituzionale *in primis* ed una serie di pronunce di massimi Organi dello Stato, Parlamento e C.S.M. - ha provveduto a chiedere all'Avvocatura Generale dello Stato di declinare la competenza arbitrale al giudice ordinario, adoperandosi al contempo nell'individuazione di arbitri che per prestigio e competenza siano in grado di tutelare meglio i propri interessi in seno ai Collegi arbitrali la cui costituzione non può essere contrastata.

Si sta infatti facendo strada una certa tendenza avversa alle procedure arbitrali. In un caso la Società SAIPEM, affidataria di un progetto di formazione in Tunisia, ha accolto la declinatoria proposta dall'Amministrazione e la controversia verrà portata davanti al giudice ordinario. In un altro, la Corte d'Appello di Roma, in data 9 dicembre 1997, ha pronunciato una sentenza favorevole, che annulla un lodo del gennaio 1992, accogliendo di fatto le tesi proposte dall'Amministrazione. Il Collegio arbitrale è stato, infatti, giudicato incompetente ed il giudice amministrativo indicato quale autorità competente a "conoscere" la controversia. In ogni caso, si tratta di precedenti utili alla DGCS nella sua tenace azione volta a ridimensionare i pesanti oneri aggiuntivi per l'Erario conseguenti agli arbitrati.

Si è inoltre cercato di far fronte al ponderoso compito della chiusura del pregresso, avvalendosi dell'introduzione di alcune procedure informatiche di gestione dei dati, in grado di orientare rapidamente le scelte strategiche dell'Amministrazione tese a limitare il più possibile aggravii ulteriori per l'Erario, oltre ad identificare metodologie di lavoro che migliorino l'integrazione della propria azione con quella degli altri "attori" del contenzioso con funzioni consultiva (Consiglio di Stato), di controllo (Uffici di Ragioneria, Corte dei Conti) e di tutela del pubblico interesse (Avvocatura Generale).

Anche nel corso del 1997 la Direzione Generale ha continuato ad avvalersi dell'opera di consulenza della Commissione *ex lege* n. 121/94, per casi non ancora sottoposti all'Avvocatura dello Stato, definiti come "pre-contenzioso".

Quanto infine all'attività del Capitolo 4500 della Rubrica 8 dello stato di previsione del Ministero degli Affari Esteri, istituzionalmente preposto al regolamento delle pendenze con le imprese esecutrici, va osservato che, a fronte di 67,4 miliardi di lire circa stanziati per il 1997 (residui compresi), è corrisposta l'erogazione di circa 67,3 miliardi di lire.

Casi di contenzioso (1992 - 1997)**Somme erogate (1992 - 1997)**

15. – Le organizzazioni non governative

La categoria delle Organizzazioni Non Governative (ONG) abbraccia una vasta gamma di associazioni senza scopo di lucro, missioni religiose, organizzazioni sindacali e professionali attive nella