

in materia di sicurezza sociale le domande di pensioni sono inoltrate direttamente dagli Istituti previdenziali locali.

La tabella che rappresenta i dati relativi all'esercizio 2000 delle prestazioni previdenziali in convenzione erogate dall'INPS.

(in miliardi)

Stato estero	Numero pensioni	Importo medio mensile	Importo annuo
Argentina	68.609	545.562	486,60
Australia	47.434	289.164	178,31
Brasile	10.808	525.107	73,78
Canada	50.724	232.647	153,41
C.E.E.	285.175	488.923	1.812,57
Ex Jugoslavia	28.915	541.315	203,48
Quebec	12.746	186.624	30,92
Svizzera	150.642	398.472	780,35
Uruguay	3.090	510.745	20,52
U.S.A.	38.312	204.230	101,72
Venezuela	4.224	508.491	27,92
Altri	2.153	631.981	17,69
Totale	702.832	425.450	3.887,26

Nel 2000 il numero di pensioni è aumentato di 269.127 unità (433.705 nel 1999, 440.242 nel 1998), per un importo di circa 3.887 mld (2.031 nel 1999, 2.021 mld nel 1998).

Anno	Numero pensioni	Importi
1977	86.297	90,5
1978	89.616	132,2
1979	94.114	158,8
1980	95.744	208,6
1981	98.720	210,0
1982	104.172	335,3
1983	125.489	466,7
1984	158.020	485,1
1985	167.881	634,2
1986	190.917	762,5
1987	212.682	1.213,0
1988	227.565	1.249,0
1989	244.797	1.727,6
1990	298.278	2.806,2
1991	335.099	2.788,4
1992	386.498	3.040,4
1993	417.667	2.651,2
1994	429.704	2.292,7
1995	413.881	2.272,0
1996	422.370	2.186,1
1997	421.978	2.261,3
1998	440.242	2.021,6
1999	433.705	2.031,0

Una particolare attenzione merita l'attività svolta dalla Direzione generale nel settore delle politiche migratorie, in particolare sulle tematiche dell'immigrazione e dell'asilo. Per un

approfondimento delle politiche pubbliche dell'immigrazione si rinvia al capitolo sull'attività del Ministero dell'interno, paragrafo 6.

In questa sede si sottolinea il ruolo ormai consolidato che hanno le intese bilaterali come strumento per prevenire gli ingressi illegali. Gli accordi con i Paesi di provenienza degli immigrati sono favoriti dalla possibilità di riservare, nell'ambito della programmazione dei flussi, quote in favore dei lavoratori originari degli Stati che sottoscrivono accordi di riammissione. Questi accordi sono stati stipulati con quasi tutti i Paesi dell'est europeo e dei Balcani, si è perfezionata l'intesa con la Tunisia e sono stati firmati accordi con l'Algeria ed il Marocco, ancora non ratificati.

Accordi di riammissione entrati in vigore, firmati e da stipulare

Accordi entrati in vigore		Accordi firmati		Accordi da stipulare	
Data	Paese	Data	Paese	Stato	Paese
1994	Polonia	1997	Georgia	Negoziato concluso	Malta
1997	Slovenia	1998	Marocco	Negoziato concluso	Pakistan
1997	FYR Macedonia	1999	Grecia	Negoziati in corso	Ucraina
1997	Lettonia	1999	Spagna	Negoziati in corso	Senegal
1998	Romania	2000	Algeria	Negoziati in corso	Egitto
1998	Austria	2000	Nigeria	Negoziati in corso	Filippine
1998	Croazia			Negoziato in corso	Sri Lanka
1998	Albania			Contatti	India
1998	Jugoslavia			Contatti	Bangladesh
1998	Tunisia			Contatti	Cina
1998	Ungheria			Contatti	Moldavia
1998	Lituania			Contatti	Turchia
1998	Bulgaria			Contatti	Ghana
1999	Francia				
1999	Estonia				
1999	Slovacchia				
2000	Svizzera				

Le Rappresentanze diplomatiche e consolari hanno rilasciato nel corso del 2000, complessivamente, 1.008.999, con un incremento del 20,88% rispetto al 1999. Sono stati emanati 37.000 provvedimenti di diniego di visto e respinto circa 150.000 richieste di visto perché mancanti della prescritta documentazione.

Il Centro visti ha gestito 232 ricorso avversi dinieghi di visto, presentati al Giudice ordinario ed al TAR.

4.2 Direzione generale per la promozione e la cooperazione culturale.

Scuole italiane all'estero.

Ai sensi dell'art. 625 del d.lgs. 297 del 1994²⁸ compete al Governo italiano, per mezzo del Ministero degli affari esteri e le rappresentanze diplomatiche, l'istituzione, il mantenimento ed il sussidio all'estero delle scuole e di altre istituzioni educative, che hanno lo scopo principale di permettere ai figli di cittadini residenti all'estero di frequentare istituti scolastici che adottano i programmi delle scuole italiane e che rilasciano titoli di studio legalmente validi.

Tra gli obiettivi indicati nelle note preliminari e nelle direttive generali del Ministro figura l'aggiornamento della mappa delle scuole all'estero, al fine di definire una politica scolastica che bilanci l'offerta con l'evoluzione della domanda. L'Amministrazione ha avviato, ed è tuttora in corso, la realizzazione di una banca dati che deve raccogliere le informazioni sull'attività svolta dalle varie istituzioni scolastiche, per il cui monitoraggio è stato costituito un gruppo di lavoro composto da ispettori tecnici del Ministero della pubblica istruzione.

Al 31 dicembre 2000 le istituzioni scolastiche che funzionavano all'estero erano 290 (287 al 31 dicembre 1999), 21 statali, 99 legalmente riconosciute, 52 private "con presa d'atto" (nel 1999 erano 62), 9 meramente private, 73 sezioni italiane presso scuole straniere, 36 sezioni italiane presso scuole europee. A queste attività si aggiungono 68 direzioni dei corsi di lingua e cultura italiana per figli dei connazionali.

E' in corso un processo di razionalizzazione del personale destinato alle istituzioni scolastiche all'estero iniziato nel 1999, indicato nelle direttive generali del Ministro come un obiettivo specifico.

A fronte di una crescente domanda di corsi di lingua e cultura italiana, dimostrata dalle richieste di riconoscimento di nuove istituzioni scolastiche (18) e di incremento del contingente delle istituzioni già funzionanti (160 unità aggiuntive), la concessione di nuovi riconoscimenti è stata sospesa temporaneamente in attesa dell'emanazione di nuove disposizioni relative all'estensione all'estero dell'istituto della parità scolastica, che è stato introdotto con la legge 10 marzo 2000, n. 62. L'Amministrazione ha in corso un'indagine preliminare sulla disponibilità delle istituzioni scolastiche non statali ad entrare nel nuovo regime e sulla sussistenza delle condizioni necessarie. La richiesta di incremento di personale docente è stata considerata nel ambito del processo di razionalizzazione delle risorse a disposizione.

Una crescente domanda viene anche dai settori scolastici stranieri, che hanno portato ad un incremento delle sezioni bilingui di ulteriori 9 unità di personale di ruolo, mentre per l'apertura di lettori sono state assegnate 12 unità aggiuntive, mentre ulteriori 3 docenti sono stati assegnati alle scuole statali.

Queste risorse sono state recuperate nel settore delle scuole non statali, con una riduzione di 11 unità, e nel settore dei corsi di lingua e cultura italiana, peraltro con un incremento dei contributi finalizzati all'assunzione di docenti locali.

L'art. 9 della legge 26 maggio 2000, n. 147 ha modificato la disciplina normativa e contrattuale relativa al personale da destinare alle istituzioni scolastiche ed universitarie all'estero.

In particolare ai sensi del comma 3, il periodo massimo di permanenza all'estero nelle istituzioni scolastiche e nell'università è stato rideterminato in 5 anni, mentre il comma 5 ha fissato in 9 anni non prorogabili la durata del servizio nelle scuole europee. La norma transitoria del comma 4 ha previsto la possibilità, per il personale di ruolo in servizio all'estero alla data di entrata in vigore della legge, di completare, a domanda, il settennio di corso previsto dalla normativa precedente. L'Amministrazione ha restituito ai ruoli metropolitani il personale che non ha chiesto di completare il settennio.

²⁸ Il d.lgs. è stato modificato dal d.lgs. n. 62 del 1998.

Inoltre, la nuova normativa prescrive un periodo di tre anni di servizio effettivo in Italia prima di poter effettuare un nuovo periodo di servizio all'estero; ciò ha comportato un avvicendamento sui posti vacanti di 112 unità di personale proveniente dall'Italia.

L'Amministrazione interviene finanziariamente in relazione alla natura giuridica delle istituzioni scolastiche; è a pieno carico il mantenimento delle scuole statali e degli uffici scolastici, mentre ricevono solo un sostegno in forma di contributo, in denaro o in personale di ruolo, le scuole private italiane e le sezioni italiane presso le scuole stranieri.

La tabella che segue indica i costi totali delle scuole statali.

Sede scuola italiana	alunni	Costo totale	Costo pro capite
Asmara	991	7.132.000.000	7.197.000
Addis Abeba	592	6.051.397.000	10.221.950
Parigi	270	2.849.427.000	10.553.400
Atene	256	2.764.704.000	10.780.000
Barcellona	312	3.160.715.500	10.130.500
Madrid	720	6.758.036.700	9.386.162
Zurigo	158	1.616.547.700	10.231.315
Istanbul	353	2.918.500.000	8.267.705

Gli Istituti di cultura.

E' compito degli Istituti di cultura²⁹ la diffusione all'estero della conoscenza della lingua e della cultura italiana. Al 31 dicembre 2000 la rete degli istituti è costituita da 72 Istituti e 21 Sezioni.

Il potenziamento degli interventi nel settore della promozione culturale è considerato un obiettivo prioritario nei documenti programmatici, in considerazione dell'azione di promozione della cultura italiana nel mondo, ma il suo sviluppo è reso difficile dalle gravi carenze degli organici degli istituti, che incidono negativamente sulla loro attività.

La necessità di ottimizzare l'utilizzo delle risorse ha indotto la Direzione generale, anche attraverso la Commissione nazionale per la promozione culturale all'estero, ad emanare apposite direttive agli Istituti, che sono stati sollecitati ad una programmazione su base almeno biennale, concordata con i direttori degli istituti della stessa area geografica, per valorizzare al massimo le iniziative.

Presso gli Istituti di cultura il personale a contratto copre solo 313 posti rispetto ai 450 previsti dalla legge n. 401/1990.

Non essendo ancora disponibili i dati relativi ai costi degli istituti di cultura nell'anno 2000, l'Amministrazione ha fatto conoscere i dati relativi al 1999. Per il personale la spesa è stata pari a circa 9,8 mld, per il funzionamento a circa 15,8 mld, per manifestazioni sono stati spesi 19,6 mld e per spese in conto capitale 2,8 mld.

4.3 Ispettorato generale.

L'Ispettorato generale ha effettuato 57 visite ispettive presso gli Uffici all'estero, 41 di carattere amministrativo-contabile e di sicurezza e 16 "ad hoc" (visti, sicurezza delle strutture, questioni inerenti il personale). Sette di queste visite si sono svolte congiuntamente con l'Ispettorato generale di finanza del Ministero del tesoro.

²⁹ La rete degli istituti di cultura è stata stabilita con decreto del Ministro degli affari esteri di concerto con il Ministro del tesoro dell'11 settembre 1998. Il decreto ha determinato anche l'organico dell'area della promozione culturale assegnato a ciascun Istituto.

5. Informatica.

L'art. 7 del d.P.R. n. 267 del 1999 ha riunito il Centro per l'informatica e il Centro cifra e telecomunicazioni nel Servizio per l'informatica, la cifra e le telecomunicazioni, realizzando anche formalmente l'unità di gestione del settore che era stata attuata, di fatto, già dal maggio 1998 ponendo i due Centri sotto un'unica direzione. Il servizio, che è Centro di Responsabilità e provvede direttamente alla spesa per l'informatica, è operativo dal 1 gennaio 2000, con il compito di gestire le strutture informatiche dell'Amministrazione centrale e le sedi all'estero. Come già osservato nella precedente Relazione, l'eliminazione di duplicazioni di competenze garantisce un più razionale impiego delle risorse finanziarie ed è funzionale ad una unità di gestione richiesta dallo sviluppo tecnologico del settore. Complessivamente, per il 2000, per l'informatica, le comunicazioni e la cifra sono stati assegnati 69,2 mld, di cui 63,3 mld sono stati impegnati.

Sono state informatizzate alcune rilevanti procedure, quali quelle attinenti al rilascio dei visti, all'anagrafe ed a varie funzioni consolari, oltre alle procedure amministrative e contabili.

Attualmente al Servizio è assegnato un organico di 240 unità, di cui solo 38 appartenenti ai profili tecnici; l'Amministrazione supplisce a questa carenza, in attesa del completamento dei ruoli, con il ricorso temporaneo a professionalità esterne. La dotazione organica complessiva prevede 187 unità nei profili professionali informatici; attualmente, sono utilizzati 80 tecnici dipendenti da ditte che forniscono servizi di assistenza, manutenzione e sviluppo. Tale soluzione è considerata dall'Amministrazione stessa non esente da inconvenienti, soprattutto sul piano dei costi per gli oneri maggiori che comporta, della continuità del servizio per gli avvicendamenti del personale determinate da cause esterne all'Amministrazione (esigenze aziendali) e della professionalità, che non rimane patrimonio acquisito dall'Amministrazione medesima. Appare pertanto urgente la copertura delle dotazioni organiche dei profili informatici ancora vacanti.

La formazione professionale del personale ministeriale è curata direttamente dal Servizio per l'informatica.

Uno dei settori di maggior rilievo per il Servizio per l'informatica attiene all'istituzione dell'anagrafe consolare, già prevista dalla legge 27 ottobre 1988, n. 470³⁰. La gestione delle operazioni connesse all'anagrafe è assai complessa e l'Amministrazione, anche in vista dell'esercizio di voto all'estero, si è orientata a realizzare presso il Ministero un'anagrafe centrale per gli Italiani all'estero, che riunisce in un'unica banca tutte le registrazioni delle singole sedi, in modo da centralizzare le operazioni di verifica dei dati stessi, con l'intervento dei diversi soggetti interessati, di elaborazione statistica e di programmazione³¹. Per uniformare l'anagrafe consolare e l'AIRE sono stati trasmessi al Ministero dell'interno i dati di tutte le posizioni, complessivamente 3.993.163, che sono state incrociate con i dati dell'AIRE centralizzata e trasmesse ai comuni interessati per le necessarie variazioni anagrafiche e l'aggiornamento delle liste elettorali. I comuni dovranno comunicare al Ministero degli affari esteri le variazioni, per la loro trasmissione alle sedi all'estero, che apporteranno le necessarie

³⁰ Non è stato approvato nel corso della passata legislatura il disegno di legge n. 4721, recante disposizioni urgenti per il completamento e l'aggiornamento della rilevazione dei cittadini italiani residenti all'estero, che prevedeva l'assunzione di 250 contrattisti da adibire alle sedi all'estero e l'acquisto di nuove attrezzature informatiche per potenziare gli uffici all'estero e la sede centrale del Servizio per l'informatica per il trattamento complessivo dell'anagrafe consolare centralizzata e la realizzazione del Sistema geografico consolare. Si tratta di un progetto già avviato che consiste nel far acquistare, far convalidare dagli uffici all'estero e intergere nell'anagrafe consolare, le località che si trovano nella circoscrizione di ogni Rappresentanza svolgente funzioni anagrafiche, allo scopo di ovviare al mancato arrivo delle comunicazioni anche elettorali.

³¹ Sulla base delle registrazioni complessive dell'anagrafe consolare sono stati valutati in 3.374.368 gli elettori potenziali.

modifiche alle anagrafi consolari locali³². Gli uffici all'estero che svolgono funzioni anagrafiche sono 223.

Dal 1° gennaio 2000 ha preso l'avvio il Sistema informatico di gestione del bilancio del Ministero, di supporto anche al servizio di controllo interno, che consentirà l'effettuazione di registrazioni di bilancio secondo la classificazione economica e finanziaria, in vista di una maggiore visibilità delle risorse assegnate e impiegate. Il programma risponde alle indicazioni del d.lgs. n. 29 del 1993 e successive modificazioni che ha attribuito la responsabilità di risultato ai titolari dei centri sulla base degli obiettivi e delle risorse assegnate dall'organo politico, e del d.lgs. n. 279 del 1997, a norma del quale il sistema di contabilità economica deve fondarsi su rilevazioni analitiche per centri di costo e deve collegare le risorse umane, finanziarie e strumentali impiegate con i risultati conseguiti e con le connesse responsabilità dirigenziali. Ciò allo scopo di un monitoraggio dei costi, dei rendimenti e dei risultati conseguiti dall'azione amministrativa.

6. La cooperazione allo sviluppo.

6.1 Considerazioni generali.

La cooperazione allo sviluppo è parte integrante della politica estera italiana e sempre di più si svolge in rapporto anche ad iniziative internazionali di aiuto ai Paesi più poveri, inserendosi in un quadro internazionale del quale è partecipe l'Italia come Paese che aderisce all'Unione Europea ed ai maggiori Organismi internazionali, sedi dove si assumono decisioni anche in materia di aiuto allo sviluppo. Gli interventi sono spesso espressione di scelte più generali di politica estera, che implicano un'analisi contestuale di diverse problematiche e che richiedono una programmazione coerente con le linee guida di politica estera. Ne sono un esempio alcuni trattati internazionali con i Paesi dai quali proviene la maggior parte degli immigrati clandestini, nei quali si negoziano forme di collaborazione tra le rispettive Forze di polizia per il controllo delle partenze illegali ed il contrasto alla criminalità alle stesse spesso collegata, ed interventi di aiuto allo sviluppo economico, considerato una condizione necessaria per la definitiva soluzione del fenomeno dell'immigrazione clandestina verso i Paesi più ricchi.

La cooperazione italiana allo sviluppo è ancora oggi disciplinata dalla legge n. 49/1987³³ e successive modificazioni e dal regolamento di esecuzione, d.P.R. n. 177/1988³⁴. La riforma preannunciata più volte ed attesa da anni³⁵ non ha trovato ancora attuazione, con conseguenze negative sulla Direzione generale competente, che opera da troppo tempo nell'incertezza sul futuro della struttura e del quadro normativo di riferimento. Ma qualunque riforma verrà approvata, appare opportuno sottolineare l'esigenza che sia assicurato il coordinamento tra le scelte di politica della cooperazione allo sviluppo e le scelte di politica estera, per garantire la coerenza delle prime rispetto al quadro generale delle decisioni e degli impegni assunti in politica estera.

³² La titolarità della tenuta dell'AIRE e delle liste, secondo l'attuale ordinamento, è di competenza dei comuni, che possono recepire o meno le informazioni ed i dati dell'anagrafe e tenere periodicamente aggiornate le liste elettorali.

³³ La cooperazione allo sviluppo è stata disciplinata per la prima volta, seppur limitatamente a forme di assistenza tecnica e di fornitura di servizi, dalla legge n. 1222/1971; successivamente, la legge n. 38/1979 ha ridisciplinato la materia ed ha istituito il Fondo speciale per la cooperazione allo sviluppo, gestione fuori bilancio amministrata dal Dipartimento della cooperazione allo sviluppo, dotato di una particolare autonomia amministrativa e contabile; con la legge n. 73/1985, per fronteggiare situazioni di emergenza è stato istituito, attribuendone la gestione al Sottosegretario di Stato fornito di delega, il Fondo aiuti italiani (FAI), che poteva operare con modalità meno rigide; la legge n. 49/1987 ha dettato una nuova disciplina organica della materia, prevedendo, tra l'altro, un unico Fondo, che ha continuato ad essere gestito come gestione fuori bilancio dalla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo. Successivamente, la legge n. 559/1993 ha soppresso la gestione fuori bilancio, riportando l'azione di cooperazione allo sviluppo nell'ambito della gestione ordinaria.

³⁴ D.P.R. 12 aprile 1988, n. 177.

³⁵ Da ultimo Atto Camera n. 6413.

Questa esigenza di coordinamento rivela altresì nei confronti della cooperazione decentrata, riconosciuta alle amministrazioni locali da ultimo anche dal d.lgs. 300/1999³⁶ ed apprezzata in ambito internazionale come partenariato tra soggetti omologhi delle amministrazioni locali dei Paesi del Nord e quelli più poveri. L'evoluzione della cooperazione decentrata³⁷, che è andata sempre di più affermandosi anche a seguito della promulgazione di specifiche leggi regionali in materia, ha indotto l'Amministrazione a costituire una unità di coordinamento per la cooperazione decentrata che, assicuri, tra l'altro, forme di sinergia con la cooperazione centrale e consenta ai finanziamenti delle autonomie locali di accedere a dimensioni di aiuto più ampie.

Nei Paesi OCSE, il volume dell'aiuto pubblico allo sviluppo (APS) è determinato dal rapporto tra i pagamenti effettuati nel corso dell'esercizio e il prodotto interno lordo (PIL); si ricorre a questo parametro per verificare il rispetto dell'obiettivo delle Nazioni Unite di trasferire annualmente ai Paesi in via di sviluppo lo 0,7% del PIL. Da informazioni fornite dall'Amministrazione l'aiuto pubblico allo sviluppo è risultato pari allo 0,13% del PIL³⁸.

6.2 La programmazione.

La programmazione degli interventi di aiuti allo sviluppo segue due percorsi paralleli, che riacquistano unitarietà nella deliberazione del Comitato direzionale di approvazione delle direttive generali del Ministro. Questa peculiarità è dovuta al sovrapporsi di norme emanate in tempi diversi e che hanno mantenuto la loro autonomia anche rispetto alle disposizioni del d.lgs. n. 29/1993, che ha dettato una disciplina generale dell'attività di programmazione dei ministri.

Il CIPE³⁹ detta gli indirizzi programmatici della cooperazione e determina le priorità per aree geografiche, oltre alla ripartizione di massima delle disponibilità finanziarie per la cooperazione multilaterale e bilaterale; il Ministro deve presentare al Parlamento, unitamente allo stato di previsione della spesa, una relazione previsionale e programmatica, che è sostanzialmente riprodotta nelle note preliminari. Approvata la legge di bilancio, il Ministro predispone, ai sensi del d.lgs. n. 29/1993, le direttive per l'azione amministrativa della competente Direzione generale che sono approvate dal Comitato direzionale⁴⁰, che le integra con l'indicazione delle risorse per tipologia di interventi.

Il Comitato direzionale, al quale partecipano in ragione della complessità della materia, i direttori generali dell'Amministrazione, due rappresentanti del Ministero del tesoro, un rappresentante del Ministero del commercio estero e del Mediocredito centrale, è presieduto dal Ministro degli affari esteri, con funzione anche di garanzia di unitarietà e coordinamento dell'azione di programmazione.

Alla mancata attuazione della riforma è da ricondurre anche il permanere di un processo di programmazione farraginoso, che per alcuni passaggi si concretizza in una sostanziale ripetizione di scelte programmatiche già effettuate.

Le direttive del Ministro hanno un carattere di maggiore sinteticità rispetto alla relazione revisionale, che si proietta nel triennio, ed alle note preliminari; la loro lettura deve essere

³⁶ Già la legge n. 49/1987, all'art. 2, commi 4 e 5 e nel relativo Regolamento di esecuzione, d.P.R. 12 aprile 1988, art. 7, era stata riconosciuta alle regioni, province autonome e comuni la possibilità di formulare proposte ed attuare alcune iniziative di cooperazione allo sviluppo. Con deliberazione n. 12 del 17 marzo 1989, il soppresso Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo aveva disciplinato la facoltà di iniziativa e le modalità di collaborazione con la Direzione Generale.

³⁷ Il testo non approvato di riforma della cooperazione italiana allo sviluppo identificava le regioni, province autonome e comuni quali soggetti promotori di cooperazione.

³⁸ I dati definitivi saranno comunicati dall'Amministrazione all'OCSE entro il 15 luglio 2001.

³⁹ La legge n. 537/1993 ha soppresso il Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo ed ha trasferito al CIPE le funzioni di indirizzo generale e le altre al Ministero degli affari esteri.

⁴⁰ Istituito dall'art. 9 della legge n. 49.

integrata dalla deliberazione del Comitato direzionale, che contiene più specifiche indicazioni di carattere finanziario.

Per l'anno 2000 gli obiettivi strategici individuati nei documenti programmatici sono: la lotta alla povertà, il programma di lotta all'AIDS in Africa, il sostegno ai programmi internazionali di lotta contro gli stupefacenti, la valorizzazione del patrimonio culturale dei Paesi in via di sviluppo. Per la chiusura del contenzioso che si è determinato tra l'Amministrazione stessa e le imprese italiane che hanno operato nel settore della cooperazione negli anni 1989/1992, le note preliminari non indicano alcun obiettivo specifico in merito all'entità della riduzione che si intende perseguire; si auspica la creazione di una "task force" che assuma su di sé la responsabilità dell'intero iter di chiusura dei vecchi progetti ed un maggior dialogo con gli organi di controllo. Né si soffermano maggiormente su tale aspetto le direttive del Ministro e la deliberazione del Comitato direzionale, che si limita ad indicare le risorse da destinare alle spese di funzionamento ed al contenzioso. Nei precedenti documenti programmatici la situazione del contenzioso, che assorbe risorse finanziarie ed umane, era oggetto di analisi più dettagliata e dell'indicazione di obiettivi di risultato da perseguire nell'anno di riferimento.

Gli strumenti attraverso i quali agisce l'aiuto italiano sono il credito di aiuto, il dono, il credito misto ed il finanziamento previsto dall'art. 7 della legge n. 49 per la creazione delle imprese miste, che peraltro in sede OCSE non è classificato come aiuto allo sviluppo.

La legge finanziaria 2000 ha assegnato 672 mld per l'aiuto allo sviluppo a dono per il triennio 2000/2002, ripartiti in 617 mld destinati agli interventi di cooperazione e 55 mld per spese di funzionamento della Direzione generale. La legge di bilancio ha stanziato 51 mld per il versamento dei contributi obbligatori ad alcuni organismi internazionali e nazionali.

La legge 28 luglio 1999, n. 266 ha autorizzato il trasferimento ai doni delle risorse allocate sul fondo rotativo che finanzia la concessione di crediti d'aiuto, nella misura massima del 20% delle risorse complessive del fondo stesso. In attuazione di questa disposizione, l'Amministrazione ha avuto a disposizione ulteriori 400 mld per doni. Complessivamente, gli interventi a dono nel 2000 hanno avuto risorse per 1.068 mld.

Gli interventi di aiuto devono essere finalizzati a rafforzare la stabilità dei Paesi in via di sviluppo, a sostenere le riforme economiche e istituzionali per risanare le loro economie, a prestare aiuto umanitario anche unitamente alla comunità internazionale.

Gli interventi sono stati concentrati su un minor numero di Paesi per ottimizzare le risorse. Nel 1998 l'80% degli interventi era destinato a 20 Paesi; con la programmazione 1999/2001, la stessa percentuale è stata utilizzata a favore di 15 Paesi e per un minor numero di progetti. Con tale concentrazione, unitamente ad un aumento degli stanziamenti per gli interventi a dono, si è inteso raggiungere un più efficace rapporto bilaterale con i Paesi considerati prioritari. Il rimanente 20% è stato destinato a mantenere un soddisfacente rapporto bilaterale con i Paesi stimati politicamente rilevanti.

La nota preliminare individua, altresì, le aree destinatarie della quota dell'80% degli interventi: bacino del Mediterraneo, Corno d'Africa ed Africa australe con l'aggiunta della Cina e dell'India.

Per il rimanente 20%, sono indicati la Giordania, il Libano, alcune iniziative da svilupparsi in America Latina, l'Africa occidentale ed i Paesi non prioritari dell'Africa e dell'Asia.

L'aiuto pubblico allo sviluppo (APS) si articola su due linee strategiche, affidate alla responsabilità del Ministero degli affari esteri (doni, crediti di aiuto, aiuti alimentari) e del Ministero del tesoro (trasferimenti all'Unione Europea, ricostituzione del capitale di banche e fondi di sviluppo, ristrutturazioni e cancellazioni del debito dei Paesi in via di sviluppo).

Alla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo è affidata la gestione di circa un terzo dei finanziamenti mentre alcune linee di bilancio di minor rilievo sono attribuite ad altri ministeri, alle regioni ed agli enti locali.

Non rientra tra gli aiuti allo sviluppo la concessione, pur affidata alla responsabilità della Direzione generale, di finanziamenti agevolati alle imprese italiane che partecipano con capitale di rischio alla costituzione di imprese miste nei Paesi in via di sviluppo (art. 7 della legge n. 49 del 1987).

Per l'esercizio 2000, la programmazione del Comitato Direzionale ha assegnato all'Asia ed all'America Latina, per il triennio 2000/2002 risorse per 857 mld, di cui 157 mld a dono (72 in Asia ed 85 in America Latina) e 700 mld a credito di aiuto (500 per l'Asia e 200 per l'America Latina).

6.3 Risultati di consuntivo.

La Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo non è stata oggetto della riforma che ha interessato la struttura centrale; ciò consente un'analisi comparativa con i precedenti esercizi finanziari.

(in miliardi)

Centro di Responsabilità	1998			1999			2000		
	Stanziamenti definitivi di comp.za	Impegni di comp.za	%	Stanziamenti definitivi di comp.za	Impegni di comp.za	%	Stanziamenti definitivi di comp.za	Impegni di comp.za	%
Coop.ne allo sviluppo	768,0	514,3	66,9	870,1	550,0	63,2	1.202,5	892,3	74,2

Si osserva un miglioramento della capacità di impegno rispetto ai precedenti esercizi con riferimento sia agli stanziamenti definitivi di competenza sia alla massa impegnabile: nel 1999 gli impegni di competenza avevano raggiunto il 63,2% degli stanziamenti, la percentuale nel 2000 è salita al 74,2%. Il rapporto tra impegni totali e massa impegnabile era stato del 71,4% nel 1999, mentre nell'esercizio in esame ha raggiunto il 79,6%.

Si sottolinea questo miglioramento ancorché la capacità di impegno rimanga ancora tra le più basse tra i vari Centri di Responsabilità; influiscono sul dato anche la carenza del personale, di cui si dirà in seguito, che riguarda in particolare gli esperti, maggiormente coinvolti nella predisposizione dei progetti, e la tipicità degli interventi, che richiede in talune circostanze la collaborazione dei Paesi destinatari delle iniziative. Inoltre, l'art. 4 della legge n. 559/1993, tenuto conto che la fase istruttoria degli interventi di cooperazione, che precede l'impegno contabile, per la loro peculiarità può richiedere tempi più lunghi, ha consentito di conservare gli stanziamenti anche per l'esercizio successivo a quello in cui sono appostati in bilancio.

La classificazione economica semplificata ripartisce gli stanziamenti definitivi in tre categorie:

(in miliardi)

Centro di Responsabilità	Funzionamento	di cui personale	interventi	Investimenti	Totale
Cooperazione allo Sviluppo	75,4	39,1	1.127,1	0	1.202,5

Rispetto agli altri Centri di Responsabilità del Ministero, la Cooperazione allo sviluppo amministra la quota più alta di interventi, che rappresentano il 93,7% delle risorse amministrate ed il 55,3% degli stanziamenti per interventi di tutto il Dicastero. Anche in considerazione di

ciò, appare necessario che si provveda a frenare la progressiva contrazione del personale, che andrebbe reintegrato con le idonee professionalità.

I pagamenti totali sono stati di 986,4 mld, di cui 708,5 in conto competenze, a fronte di 623,8 mld di residui totali; di questi 183,7 mld sono residui in conto competenza. I pagamenti totali rappresentano il 56,7% della massa spendibile (1.738,1 mld).

Nel 2000 il Comitato direzionale ha approvato iniziative di cooperazione per 1.483,3 mld, ripartiti in 903,5 mld per doni (525,9 mld nel 1999), 572,8 mld per crediti di aiuto (527,7 mld) e 7 mld per imprese miste (42,5 mld). Rispetto al dato del precedente esercizio, il valore del deliberato, intervenuto soprattutto nel quarto trimestre, si è incrementato del 30% (1.096 mld nel 1999).

Per quanto riguarda i doni, sono stati approvati finanziamenti per contributi volontari ad Organizzazioni internazionali pari a 459,1 mld; per programmi multi-bilaterali pari a 238,1 mld, per programmi bilaterali pari a 90,3 mld; per programmi promossi da Organizzazioni non governative pari a 93,1 mld e per programmi di formazione in Italia pari a 22,9 mld.

Il Direttore generale ha approvato, per quanto di sua competenza, delibere per un importo complessivo di 226,2 mld (248,5 nel 1999); sono inoltre state concluse le istruttorie di iniziative a dono per complessivi 158,6 mld.

Il volume complessivo degli impegni di spesa per gli interventi a dono (escluse le spese di funzionamento) è stato di 1.066 mld (686 mld nel 1999), per il trasferimento dal fondo rotativo per i crediti di aiuto a dono di 400 mld.

Per quanto attiene ai contributi disposti con legge ad alcuni enti ed organismi internazionali con sede in Italia, sono stati impegnati e pagati tutti i fondi previsti, pari a 89,8 mld; 272 mld sono stati erogati quali contributi volontari agli organismi internazionali operanti nel settore della cooperazione allo sviluppo. Complessivamente, i contributi volontari hanno raggiunto i 481 mld; il 70% è stato concentrato sui dieci organismi internazionali più importanti.

Per i programmi bilaterali sono stati impegnati 487 mld, di cui 369 sul bilaterale e 118 mld sul multi-bilaterale. Gli impegni per i programmi promossi dalle Organizzazioni non governative sono stati pari a 93 mld, per gli interventi umanitari di emergenza a 150 mld, ai quali devono essere aggiunti 12 mld di contributi volontari per la dotazione dei fondi di alcuni organismi internazionali. Per la concessione di borse di studio, sono stati impegnati 17 mld.

Gli impegni assunti per la concessione di crediti di aiuto sono ammontati a 328,7 mld, con un incremento di 269,4 mld rispetto al 1999, mentre sono stati consegnati all'AGEA (ex AIMA) aiuti alimentari per 67,4 mld (75,8 mld nel 1999).

I pagamenti (escluse le spese di funzionamento) sono stati pari a 918 mld, con un incremento rispetto ai 739 mld del 1999.

Gli impegni hanno avuto la seguente ripartizione geografica: Asia subsahariana 38%, Medio Oriente e Nord Africa 33%, Europa balcanica 11%, America 12%, Asia 6%. Il 78% degli impegni è stato assunto verso le regioni ed i Paesi indicati prioritari dagli indirizzi del CIPE del 1995.

Nel settore della lotta alla povertà, indicato quale obiettivo prioritario nei documenti di programmazione, il 42% degli aiuti bilaterali è stato erogato in favore dei Paesi meno avanzati, di cui il 60% destinato a Paesi a basso reddito, il 31% a Paesi con reddito medio-basso ed il rimanente 9% a Paesi con reddito medio-alto (Argentina, Brasile, Cile, Libia, Sudafrica). Il Comitato direzionale ha approvato finanziamenti per circa 82 mld, ed il valore dei programmi per i quali è in corso l'istruttoria è di circa 160 mld⁴¹.

⁴¹ Il programma di lotta alla povertà si sviluppa attraverso sette programmi regionali, che devono interessare l'America centrale, il Maghreb, il Medio Oriente, il Corno d'Africa, il Sahel, l'Africa australe e l'India, dell'importo indicativo iniziale di 205 mld. Sono stati avviati, dopo l'approvazione del Comitato Direzionale, i programmi da realizzare in America Centrale e Brasile, ed una prima parte del programma che interessa l'Eritrea, indirizzata alla tutela dei minori. E' stato inoltre approvato un programma per l'Albania e sono stati avviati negoziati per gli interventi che interessano il Sahel, il Mozambico, l'Uganda, il Sudafrica, l'Algeria, il Libano, i Territori palestinesi e

Nel settore della lotta all'AIDS, e nell'ambito delle iniziative di lotta alla povertà, nell'esercizio 2000 sono stati impegnati per diversi interventi 35 mld, di cui 16 quale contributo volontario all'Organizzazione Mondiale della Sanità⁴², 13 mld per l'emergenza e 3 mld per programmi promossi dalle Organizzazioni non governative. I Paesi beneficiari sono stati 16⁴³, scelti tra quelli a più alta prevalenza della malattia⁴⁴. Il programma triennale, 2000/2002, stanZIA complessivamente 60 mld.

Il sostegno ai programmi internazionali di lotta contro gli stupefacenti avviene attraverso l'erogazione di contributi volontari all'UNDCP (organismo delle Nazioni Unite per la lotta contro le droghe), portati a 25 mld. Il 65% del contributo sarà utilizzato verso i Paesi indicati dalla Cooperazione italiana in America Latina, in Asia e in Africa⁴⁵.

6.4 I fondi in loco e la rendicontazione.

Tra le diverse tipologie di interventi di cooperazione, la legge n. 49/1987 ha previsto la gestione diretta da parte della Direzione generale mediante l'invio di finanziamenti alle Rappresentanze all'estero⁴⁶ e l'utilizzo delle Organizzazioni non governative, per programmi promossi dalle medesime o affidati dall'Amministrazione.

Per l'affidamento di programmi alle ONG, la Direzione generale si attiene alle modalità individuate dall'art. 3 della legge n. 422/1991, che ha escluso che per gli affidamenti di iniziative di cooperazione finanziate dalla legge n. 49/1987 (art. 29) sussista l'obbligo di effettuare gare pubbliche; ciò nonostante la Corte ha più volte osservato che per il principio generale di buona amministrazione si impongono sempre delle procedure competitive laddove sussistano più soggetti abilitati a svolgere determinate attività. Con la delibera del Comitato direzionale n. 15/1997 è stata prevista una procedura di scelta tra almeno tre Organizzazioni, ritenute idonee, pur rimanendo ampia la discrezionalità del Direttore generale che decide quella cui affidare la realizzazione dell'iniziativa.

Per i programmi promossi dalle ONG, la Direzione generale, attraverso una sua struttura, seleziona le domande di contributo, che sono esaminate dall'ufficio tecnico centrale e successivamente dall'ufficio territoriale competente e dall'ambasciata per le rispettive valutazioni tecnico-economiche e politico-economiche.

l'India. Sono stati approvati finanziamenti per 82 mld, con un valore complessivo dei programmi in istruttoria di circa 160 mld.

⁴² Per l'utilizzo dei 16 mld è stato sottoscritto un accordo con l'OMS in data 16 novembre 2000; successivamente sono state precisate le linee di azione nei singoli Paesi.

⁴³ Algeria, Eritrea, Etiopia, Mozambico, Nigeria, Repubblica Democratica del Congo, Zambia, Zimbabwe, Burkina Faso, Costa D'Avorio, Burundi, Ruanda, Uganda, Tanzania, Mozambico, Swaziland, Angola.

⁴⁴ Un particolare progetto è in corso di elaborazione con la collaborazione dell'Istituto Superiore di Sanità, per un costo di circa 6,5 mld, per la realizzazione di piani nazionali anti AIDS, la ricerca epidemiologica e quella sperimentale sul vaccino.

⁴⁵ Sostegno ai programmi internazionali di lotta contro gli stupefacenti: iniziative in Perù ed in Bolivia. Nell'ambito di un programma di lotta alla produzione, coltivazione e consumo di droga del Governo peruviano, del costo di circa 244 milioni di dollari per gli anni 1999/2003, la comunità internazionale fornirà aiuti esterni per 191 milioni di dollari, sotto forma di donazioni, conversione del debito e crediti di aiuto. In quest'ambito l'Italia si è impegnata a finanziare, a dono, un programma di importo di circa 4,6 mld, per orientare la popolazione verso coltivazioni lecite; a credito di aiuto, un programma per 32 mld con la collaborazione dell'UNDCP. Quest'ultima iniziativa non è stata ancora finalizzata dal Governo peruviano.

Anche per un intervento in Bolivia l'Amministrazione ha intenzione di avvalersi dell'UNDCP, per un'iniziativa a credito di aiuto per 10 mld, che deve essere ancora identificata nell'ambito delle iniziative di lotta alla coltivazione e produzione di droga.

⁴⁶ Le procedure di accreditamento sono disciplinate dall'art. 25, comma 1 del regolamento approvato con d.P.R. n. 177/1988, che rinvia alla legge n. 15/1985 e al regolamento approvato con decreto interministeriale n. 362/1990. Il rinvio è stato confermato dall'art. 4, punto 16 della legge n. 559/1993 che, tra l'altro, ha soppresso il fondo speciale che era stato istituito dall'art. 14 della legge n. 49 e ha determinato l'iscrizione in bilancio dei fondi destinati all'attività di cooperazione.

In merito alle valutazioni della Corte sull'attività svolta dalle Organizzazioni non governative nel periodo che va dalla data di entrata in vigore della legge n. 49/1987 a tutto l'anno 2000, si rinvia alla deliberazione che verrà assunta dalla Sezione del controllo sulla gestione a conclusione di una indagine volta a verificare, tra l'altro, le procedure di selezione delle ONG⁴⁷, l'efficacia di eventuali sistemi di monitoraggio e controllo e lo stato della rendicontazione.

In questa sede si osserva che, la situazione della rendicontazione, sia per i programmi promossi⁴⁸ che per quelli affidati, è caratterizzata da ritardi nella resa del conto e da arretrato nell'esame e nella approvazione dei rendiconti trasmessi, che richiedono uno sforzo dell'Amministrazione, peraltro penalizzata per la carenza di organico (sul punto si rinvia al successivo paragrafo 6.8), nell'attività di verifica e di controllo della spesa.

Per quanto attiene alle Rappresentanze all'estero, l'assegnazione dei fondi avviene ai sensi della legge n. 15/1985, che disciplina la somministrazione dei fondi alle rappresentanze estere ed agli uffici consolari, mediante ordini di rimessa che hanno valore di ordini di accreditamento. Successivamente, il regolamento approvato con il d.P.R. n. 177/1988 ha rinviato alla legge n. 15 anche per quanto concerne gli accreditamenti dei fondi per gli interventi di cooperazione eseguiti in gestione diretta. La legge n. 559/1993, che ha disciplinato la soppressione delle gestioni fuori bilancio, ha fatto riferimento alla legge n. 15, confermando le modalità di somministrazione delle risorse all'estero.

La disciplina in vigore distingue, in merito alle procedure, tra le spese di attuazione dei programmi di cooperazione e quelle di funzionamento. Per le prime trovano applicazione le ordinarie norme di contabilità in materia di procedura di spesa, unitamente all'art. 15 della legge n. 49/1987 e l'art. 6 del d.P.R. n. 177/1988, che, in particolare con riferimento all'attività negoziale, hanno previsto la possibilità di derogare alle stesse norme di contabilità generale, nel rispetto dei principi generali.

Per le spese di funzionamento, l'art. 23, comma 2 del d.P.R. n. 177/1988 fa un esplicito riferimento all'adozione del regolamento per le spese in economia del Ministero che, nel tempo, sono state disciplinate dai d.P.R. n. 346/1981, n. 116/1990 e recentemente dal d.P.R. n. 120/2000. Lo stesso d.P.R. n. 177/1988 stabilisce che per le spese di funzionamento relative alle attività di cooperazione è sempre possibile il ricorso alle procedure in economia, anche oltre i limiti di spesa indicati nei medesimi regolamenti.

Le procedure di rendicontazione sono le stesse del funzionario delegato, disciplinate dalle norme di contabilità e dalla richiamata legge n. 15/1985 e dal successivo decreto interministeriale n. 362/1990.

Anche per i fondi in loco si registra una situazione di arretrato nell'esame e nella definizione dei rendiconti degli uffici all'estero, che è stata più volte sottolineata dalla Corte nelle precedenti Relazioni.

Ha origine da carenze progettuali, da una scarsa attenzione da parte dei funzionari delegati all'obbligo della presentazione del rendiconto ed in alcuni casi dalla difficoltà di completare i programmi come da progetto, per situazioni ambientali che determinano modifiche nel corso della loro attuazione⁴⁹.

⁴⁷ Le Organizzazioni non governative devono ricevere un riconoscimento di idoneità, ai sensi dell'art. 28 della legge n. 49. Al 31 dicembre 2000, le ONG riconosciute erano 147. Un rapporto di "convenzione", di cui all'art. 7 del d.P.R. n. 177/1988, regola le modalità di esecuzione e di finanziamento delle spese sostenute.

⁴⁸ Anche per le iniziative promosse delle ONG è previsto l'obbligo della rendicontazione annuale della spesa attuata attraverso i contributi richiesti dalla Direzione generale (art. 44, comma 4 del regolamento di esecuzione della legge n. 49/1987, approvato con d.P.R. 12 aprile 1988, n. 177).

⁴⁹ Già la legge n. 426/1996, all'art. 10, comma 2, in considerazione di queste difficoltà determinate dall'evolversi delle situazioni locali, limitatamente ai programmi promossi da organizzazioni non governative o ad esse affidati prima del 31 dicembre 1993, aveva reso ammissibili alla rendicontazione le spese effettuate prima del perfezionamento dell'iter amministrativo del programma cui si riferiscono, oppure in presenza di variazioni del piano

Inoltre, le caratteristiche degli interventi nei Paesi in via di sviluppo, che in taluni casi richiedono la collaborazione delle autorità locali, con eventuali ritardi nello svolgimento dei programmi, possono determinare difficoltà nella elaborazione delle stime dei finanziamenti da utilizzare nell'esercizio finanziario di riferimento. Ciò comporta il formarsi di residui che devono essere versati al conto entrata del bilancio dello Stato, cap. 3518, per essere riassegnati al Ministero. Per ovviare alla formazione di saldi attivi, sono necessarie una più attenta programmazione, che non determini una sovrastima delle reali risorse che possono essere spese nell'anno e, nel contempo, al livello centrale, la capacità di rispondere tempestivamente alle richieste di accreditamenti "in corso d'opera".

Al fine di ridurre l'arretrato nell'esame dei rendiconti, la Direzione generale ha istituito nel mese di settembre 1999 un gruppo di lavoro per la rilevazione dei dati sulla resa del conto da parte delle Rappresentanze all'estero. Le informazioni sui singoli finanziamenti sono state accorpate in una banca dati, per evidenziare i casi di mancata resa del conto e procedere alla messa in mora dei funzionari delegati inadempienti; contemporaneamente, è stato avviato un programma di formazione e di aggiornamento del personale impegnato particolarmente nel riscontro dei rendiconti. Nel secondo semestre del 2000 sono state effettuate sei missioni presso gli Uffici tecnici locali per fornire ausilio nella ricostruzione delle gestioni contabili pregresse, che presentavano aspetti di particolare criticità⁵⁰ ed un programma di missioni è stato predisposto per il primo semestre del 2001.

Si sottolinea la necessità che l'Amministrazione prosegua e potenzi l'attività di controllo e di monitoraggio, accertandosi che le spese siano adeguatamente rendicontate con riferimento sia ai fondi in loco sia agli interventi posti in essere attraverso le Organizzazioni non governative.

6.5 Attività di valutazione e controllo.

Dal 1° gennaio 2000 è stata istituita, nell'ambito della riorganizzazione della struttura ai sensi dell'art. 10 del d.lgs. n. 267/1999 e dell'art. 16 del d.m. n. 29/4366 del 10 settembre 1999, l'Unità di valutazione (UV), struttura di staff del direttore generale; le attività sono attualmente svolte dagli stessi esperti che compongono il Nucleo di valutazione che svolge funzioni di supporto tecnico al Comitato direzionale.

Nel 2000, l'Unità di valutazione, che svolge compiti di programmazione e valutazione in itinere ed ex post delle iniziative di cooperazione, ha effettuato, attraverso un esperto esterno, la verifica di una iniziativa in Palestina e sono proseguite le attività di valutazione ex post di tre programmi previsti per il triennio 1997/1999⁵¹, e di preparazione di un manuale di monitoraggio e valutazione.

A fine dicembre 1999 e nel mese di gennaio 2000, la Direzione generale, ai sensi dell'art. 3 del regolamento di esecuzione della legge n. 49/1987, ha stipulato quattro contratti con società esterne, aventi ad oggetto la valutazione ex post dell'aiuto italiano nel settore della formazione (importo 416 mln), dell'aiuto italiano nell'area dell'Africa Sub-Sahariana (importo 381 mln), dell'attività di cooperazione attraverso imprese miste (circa 344 mln), e la predisposizione di un manuale di monitoraggio e valutazione (208 mln).

Per i tre settori sottoposti a monitoraggio risultano presentati recentemente alcuni rapporti, intermedi e finali, sui quali è ancora in corso l'esame dell'Amministrazione.

In merito alla predisposizione del manuale di monitoraggio, che deve favorire l'adozione delle metodologie OCSE, le prime stesure ad oggi presentate non sono state ritenute

finanziario, non preventivamente autorizzate, purché gli obiettivi previsti, per il periodo cui il rendiconto si riferisce risultino comunque raggiunti, e le attività siano funzionali agli obiettivi medesimi e il loro costo complessivamente congruo.

⁵⁰ Le missioni si sono svolte in Uganda/Ruanda-Burundi, Mozambico, Costa d'Avorio/Burkina Faso-Niger, Guatemala, Etiopia ed Eritrea.

⁵¹ La programmazione era stata approvata dal Comitato direzionale con delibera n. 37 del 3 luglio 1997.

soddisfacenti dall'Amministrazione e rispondenti al capitolato di gara. Dovrebbe essere consegnata in breve tempo una nuova stesura.

Si sottolinea la necessità che la programmazione del Direttore generale abbia ad oggetto anche l'attività del Nucleo di valutazione, al quale devono essere affidati ad inizio esercizio finanziario gli obiettivi del monitoraggio, che deve seguire un percorso lineare con la programmazione medesima, rispettando una tempistica funzionale anche alla preparazione dei documenti programmatici del successivo esercizio finanziario.

Dalla fine del 1999, l'Amministrazione ha attivato diverse iniziative di verifica interna di natura amministrativo-contabile sulla rete delle Unità Tecniche Locali⁵². Le relazioni danno atto dello stato di attuazione dei progetti, della situazione del personale, anche per quanto riguarda la sua utilizzazione, e si formulano osservazioni in merito alle misure da attivare per migliorare il funzionamento degli Uffici.

6.6 La cooperazione decentrata.

In data 20 marzo 2000 il Ministro ha approvato le linee di indirizzo e le modalità per rendere operativa la collaborazione tra Amministrazione e autonomie locali nel settore della cooperazione.

Già la legge n. 49/1987, all'art. 2, commi 4 e 5 ed il relativo regolamento di esecuzione, d.P.R. n. 177/1988, art.8, riconoscevano il ruolo propositivo ed attuativo delle autonomie italiane nell'azione di cooperazione allo sviluppo governativa e ne disciplinavano la facoltà di iniziativa e le modalità di collaborazione con l'Amministrazione centrale.

La collaborazione si è venuta meglio precisando con l'affermazione anche a livello internazionale del ruolo della cooperazione fra realtà locali, considerata oggi una delle modalità strategiche di aiuto allo sviluppo. Dal 1998 la cooperazione decentrata ha formato oggetto degli obiettivi strategici dell'autorità di governo e nella Relazione previsionale e programmatica per il 1999 si sottolineava la volontà di darle maggiore sviluppo. Tale obiettivo è stato confermato negli esercizi successivi e con deliberazione del marzo 2000 il Comitato direzionale ha approvato le linee di indirizzo e le modalità operative della cooperazione decentrata allo sviluppo. I principi a base del documento sono: il riconoscimento della soggettività e dell'autonomia delle regioni, province e comuni quali promotori di iniziative di cooperazione, il partenariato tra autonomie locali italiane ed organismi dei Paesi in via di sviluppo, l'istituzione di momenti di consultazione organica tra Ministero e la cooperazione decentrata in materia di programmazione, coordinamento e valutazione delle attività.

Il 3 maggio 2001 è stato stipulato un accordo quadro tra la Direzione generale e l'Associazione Nazionale dei Comuni d'Italia mirata ad istituzionalizzare i rapporti di collaborazione tra l'Amministrazione centrale e l'Associazione, per valorizzare le potenzialità degli enti locali in materia di cooperazione allo sviluppo e rendere permanente il flusso di informazioni dal centro verso le realtà locali in merito alle linee di indirizzo politico e programmatico della cooperazione nazionale allo sviluppo ed alle connesse strategie e metodologie operative, unitamente ad informazioni sulle determinazioni assunte a livello internazionale. A tal fine, è prevista la realizzazione di una banca dati e di un sistema di informazione interattivo, cofinanziato dalla Direzione generale e dall'ANCI, gestito da quest'ultima e la possibilità di realizzare specifiche iniziative cofinanziate.

L'accordo dovrà essere seguito da apposite convezioni, che dovranno definire le specifiche attività e le modalità di finanziamento.

⁵² Nel 1999 hanno interessato l'ufficio di cooperazione a Kigali (Rwanda), l'UTL presso il Consolato Generale a Gerusalemme, l'UTL presso l'Ambasciata a Sarajevo; nel 2000 l'UTL presso l'Ambasciata a Tirana, l'UTL presso l'Ambasciata a Skopje, l'UTL presso l'Ambasciata a Pechino, l'UTL presso l'Ambasciata a Dakar; nel 2001 l'UTL presso l'Ambasciata a Belgrado, l'UTL presso l'Ambasciata al Cairo, l'UTL presso l'Ambasciata ad Asmara, l'UTL presso l'Ambasciata a Maputo.

Sul piano operativo, l'Amministrazione ha curato, in particolare, il coinvolgimento delle regioni e degli enti locali nei programmi multi-bilaterali di lotta alla povertà, con priorità nella regione dei Balcani.

6.7 Personale.

La mancata attuazione delle riforma, come già anticipato e più volte sottolineato dalla Corte nelle precedenti Relazioni al Parlamento, continua ad essere una concausa dei problemi di organico e del mancato riassetto organizzativo e funzionale della Direzione Generale; tale situazione di precarietà ostacola di fatto l'adozione di misure di potenziamento e razionalizzazione dell'azione amministrativa della struttura, talché un eventuale incremento delle risorse da gestire potrebbe creare difficoltà operative in un organico che si è andato progressivamente impoverendo.

La tabella che segue indica lo sviluppo del personale nell'ultimo quinquennio.

Qualifica	31.12.1997	31.12.1998	31.12.1999	31.12.2000	26.4.2001
Personale ruolo MAE	249	219	196	182*	170*
Di cui:					
diplomatici	47	35	29	27	25
dirigenti amm.vi	2	1	1	2	3
aree funzionali	200	183	166	153*	142*
Comandati <i>ex lege</i> n. 49/1987	132	147	148	145	146
Provenienti da:					
amministrazione statali	-	81	81	87	88
enti pubblici	-	66	67	58	58
Comandati <i>ex d.P.R. n. 1077/** art.34</i>	7	7	10	12	10
Esperti <i>ex lege</i> n. 49/1987	108	99	90	86	85
Di cui:					
esperti UTC	87	72	67	65	64**
esperti art.16 e) legge n. 49	21	27	23	21	21
Magistrati art. 12 b) legge n. 49/1987	5	4	3	1	0
Consulenti	15	15	18	16	18
Totale	516	491	465	442	429

* di cui 12 comandati dell'Ente Poste, transitati nei ruoli del Ministero degli affari esteri l'11 dicembre 2000.

** di cui 18 presso le Unità Tecniche Locali nei Paesi in via di sviluppo.

Dal 1997 la Direzione generale ad oggi ha perso 87 unità di personale; si sono incrementati esclusivamente i comandati da altre amministrazioni ed enti pubblici, mentre è stata particolarmente sensibile la riduzione del numero degli esperti, che determina particolari difficoltà e ritardi nell'esame dei progetti e nella possibilità di effettuare controlli *ex post*. E' necessario l'apporto di specifiche competenze professionali proprie degli esperti per la peculiarità degli interventi, che richiedono particolari conoscenze tecniche, e del personale contabile-amministrativo per la gestione delle risorse ed il controllo dei numerosi rendiconti. Appare non ulteriormente rinviabile un intervento che, attraverso nuove assunzioni tramite concorsi o utilizzando la mobilità anche esterna, si faccia carico di sanare le vacanze di organico.

6.8 Contenzioso.

La Direzione generale è ancora impegnata nella chiusura del contenzioso pendente, che in parte risale alle vecchie iniziative gestite dall'ex FAI, oltre che al primo quinquennio di gestione della legge n. 49.

Come è stato osservato al paragrafo 1), relativo all'attività di programmazione, mentre fino all'anno 1999 le note preliminari e le direttive generali del Ministro individuavano i risultati che l'azione amministrativa avrebbe dovuto raggiungere per la riduzione del contenzioso, nei documenti di programmazione per gli anni 2000 e 2001 non sono stati individuati obiettivi specifici. In particolare per il 2000, si auspica solamente la costituzione di una "task force" che doveva assumersi la responsabilità dell'intero iter di chiusura dei vecchi progetti e del contenzioso che ne deriva. Dare una definitiva soluzione all'annoso problema delle vertenze è essenziale per alleggerire gli uffici, già penalizzati per la carenza del personale, e permettere di utilizzare le risorse finanziarie per iniziative di cooperazione.

Nel 2000 sono stati esaminati 172 casi, di cui 32 sono stati definiti mentre per altri 30 l'Amministrazione prevede la chiusura, se saranno disponibili le risorse finanziarie necessarie (nel 1999 ne erano stati esaminati 158, con 35 definizioni).

Alla struttura istituita alla fine del 1998 con il compito di dare un incisivo sviluppo alla soluzione del problema, non ha potuto più dare il suo contributo la Commissione contenzioso istituita dalla legge n. 121/1994, in quanto la proroga al 31 dicembre 2000 della sua operatività è stata disposta tardivamente.

Allo stato, il pre-contenzioso ed il contenzioso pendente è suddiviso in: contenzioso in fase giudiziale (in corso); contenzioso in fase di composizione bonaria (transazione); contenzioso per il quale è in corso l'iter amministrativo della chiusura.

Sono state presentate 49 istanze arbitrali, per 37 sono in corso trattative per la definizione transattiva e per 12 si stanno costituendo i collegi. Nella fase di pre-contenzioso si trovano 20 casi, di cui ne sono stati definiti 9, mentre sono stati 17 gli atti di citazione notificati, 32 i decreti ingiunti e gli atti di precetto. Su 45 lodi arbitrali sin qui pronunciati (6 nel corso del 2000), per 34 l'Amministrazione sta predisponendo gli appelli e per 2 ha presentato ricorso in Cassazione.

Inoltre, sono state avviate azioni di recupero, per circa 55 mld, nei confronti di società e di Organizzazioni non governative.

Si è proceduto al censimento delle iniziative di cooperazione di risultano ancora "attive", ma per le quali è in corso il completamento degli atti amministrativi, spesso assai complesso. Sono circa 400 i programmi ancora da definire.

La definizione del contenzioso richiede, oltre ad un raccordo con l'Avvocatura di Stato per una migliore difesa dell'Amministrazione, da quest'ultima sollecitato, adeguate risorse finanziarie; la spesa ha aggiunto i 23,5 mld ed è stata richiesta una variazione compensativa di 17,6 mld.

7. Esiti del controllo di gestione.

7.1 Immobili destinati a sedi di Rappresentanze diplomatiche.

Nell'ambito del programma di controllo sulla gestione per l'anno 2000⁵³, la Corte⁵⁴ ha riferito sulla gestione riguardante la costruzione, l'acquisto e la manutenzione, nel corso del 1999, degli immobili destinati alle sedi diplomatiche.

L'indagine ha preso l'avvio sulla base del "Programma di interventi sul patrimonio immobiliare dello Stato all'estero" per l'anno 1999, allo scopo di valutare il grado di realizzazione degli obiettivi e le ragioni di eventuali ritardi ed omissioni.

⁵³ Il programma è stato approvato dalla Sezione del contro in adunanza plenaria con deliberazione n. 15/2000 del 10 febbraio 2000.

⁵⁴ Corte dei conti, Sezione centrale del controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, Collegio I, deliberazione n. 19/2001/G.