

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

N. 1611

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri

(CIAMPI)

e dal Ministro degli affari esteri

(ANDREATTA)

di concerto col Ministro del tesoro

(BARUCCI)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 30 OTTOBRE 1993

Conversione in legge del decreto-legge 29 ottobre 1993,
n. 430, recante misure urgenti per il controllo della spesa
nel settore degli investimenti nei Paesi in via di sviluppo

INDICE

Relazione	Pag.	3
Relazione tecnica	»	6
Disegno di legge	»	9
Testo del decreto-legge	»	10

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente provvedimento è diretto a fronteggiare con la massima tempestività i casi sempre più numerosi e più rilevanti di pre-contenzioso e contenzioso tra il Ministero degli affari esteri ed imprese esecutrici di opere, forniture e servizi per iniziative nel campo della cooperazione con i Paesi in via di sviluppo (PVS) ed a prevenire per il futuro il riprodursi di ulteriori situazioni di tal genere.

Tra iniziative di cooperazione assunte ai sensi della legge 8 marzo 1985, n. 73, sul Fondo aiuti italiano (FAI), e quelle ai sensi della legge 26 febbraio 1987, n. 49, sono interessati dal presente provvedimento oltre duecento casi per un ammontare complessivo «a rischio» per l'erario di almeno 450 miliardi di lire. Si tratta, tuttavia, di cifre destinate ad aumentare, specie per quel che attiene alle iniziative di cui alla legge n. 49 del 1987, ove non si adottassero misure urgenti come quelle contenute nel provvedimento in rassegna, volte - come detto sopra - a controllare e prevenire una situazione suscettibile di arrecare sensibili danni all'erario.

Gli elementi salienti delle misure in argomento sono i seguenti:

istituzione di una commissione incaricata di accertare in modo sistematico lo stato di tutti gli interventi di cooperazione per i quali possa insorgere o sia già insorta una situazione di contenzioso;

collocazione più appropriata, nell'ambito della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo del Ministero degli affari esteri (DGCS), di taluni compiti di «gestione» e di «controllo» dei progetti e delle iniziative di cooperazione allo sviluppo, in considerazione del fatto che le qualificazioni degli esperti della Unità tecnica centrale della DGCS non consentono

di assolvere ai predetti compiti in modo del tutto soddisfacente.

Il presente provvedimento, facendosi carico di una esigenza di razionalizzazione della Unità tecnica centrale della DGCS da più parti ravvisata come non più dilazionabile, prevede anche il rinnovo dei contratti di diritto privato in corso con i predetti esperti, previo superamento di un apposito esame diretto ad accertare la loro qualificazione professionale in relazione alle peculiarità dell'intervento in favore dei Paesi in via di sviluppo ed alla specifica esperienza acquisita dai medesimi esperti nel corso della passata attività.

Nel nuovo decreto sono state inserite sei integrazioni relative al potenziamento degli strumenti a disposizione della commissione per il contenzioso (articolo 1, comma 2, lettera *d*), all'ammissibilità di varianti onerose in determinate fattispecie (articolo 2), al mantenimento in servizio presso la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo fino al 31 dicembre 1994 di personale comandato e di contrattisti a tempo (articolo 5), all'incremento della copertura finanziaria gravante sul Fondo speciale per la cooperazione allo sviluppo per coprire le nuove spese di cui agli articoli 1, comma 2, lettera *d*), e 8, alla modificazione della quota massima dello stanziamento per il fondo di cooperazione destinata alle spese di funzionamento della DGCS (articolo 7), alla possibilità di consentire la realizzazione di iniziative di cooperazione, affidando ai Paesi in via di sviluppo le procedure di selezione degli enti realizzatori (articolo 8).

Per quanto riguarda il nuovo articolo 5, occorre osservare che la legge 26 febbraio 1987, n. 49, istitutiva dell'attuale struttura della cooperazione, saggiamente dispose che, per le esigenze del personale quasi

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

improvvisamente determinatesi con la creazione della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, si potesse far ricorso - oltre che al personale di ruolo delle qualifiche del Ministero degli affari esteri - anche al personale comandato o fuori ruolo delle altre amministrazioni pubbliche e degli enti pubblici non economici. Era infatti impensabile che il solo Ministero degli affari esteri potesse far fronte in breve volgere di tempo a tali esigenze, che per vari settori si caratterizzavano anche sul piano di professionalità peculiari, non disponibili all'interno della struttura.

Per le esigenze di supporto tecnico-amministrativo fu anche necessario far ricorso all'assunzione a contratto di poco meno di un centinaio di elementi delle qualifiche V e VI.

Nel tempo, il rapporto tra personale per così dire «esterno» - nel quale vanno compresi gli esperti della cooperazione - sul totale degli effettivi si è attestato intorno al 60 per cento, per scendere al rapporto attuale del 52 per cento in conseguenza della politica di richiamo, da parte delle amministrazioni e degli enti di provenienza, degli elementi in posizione di fuori ruolo e di comando.

Non sfugge a nessuno che il completamento dei rientri disposti, la maggior parte dei quali troverà esecuzione il 31 dicembre, unitamente alla risoluzione anticipata dei contratti stipulati in base alla legge 29 dicembre 1988, n. 554, derivante dalle disposizioni contenute nella legge finanziaria di prossima adozione, metterebbe la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo in condizione di non più operare. Ciò anche perchè il predetto personale ha nel frattempo acquisito una professionalità che non è rimpiazzabile nei tempi brevissimi imposti dalla scadenza di fine anno.

Per parare dunque gli effetti indesiderabili di disposizioni altrimenti volute dal Governo, occorre una norma che consenta per intanto di bloccare l'emorragia grave che si sta per produrre. Di qui la nuova disposizione che consente di mantenere in servizio presso la DGCS circa duecento

unità di personale, articolate nelle qualifiche dalla IX alla III.

Sarà per il bilancio dello Stato un'operazione a costo zero rispetto alla previsione di spesa per il 1993 in quanto si tratta, per il fondo di cooperazione di continuare ad assumere le spese sostenute nel 1993.

Un'ultima considerazione riguarda il fatto che la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo dovrà comunque poter contare anche per il futuro, benchè in misura nettamente più ridotta e soltanto per particolari livelli di professionalità, sul contributo di personale fuori ruolo o a comando.

Il nuovo articolo 8 mira, infine, a consentire la realizzazione di iniziative di cooperazione, affidando ai Paesi in via di sviluppo le procedure di selezione degli enti realizzatori (imprese, organismi non governativi o enti pubblici).

Si tratta di una possibilità che manca nella legge 26 febbraio 1987, n. 49, ma che si è ampiamente utilizzata non solo dai più importanti Organismi internazionali (Comunità europee, Banca Mondiale) ma anche da molti donatori bilaterali. Il Parlamento è, d'altronde, già sensibilizzato a questa scelta, in quanto se ne è parlato, senza purtroppo approfondirla, in sede di approvazione della legge 30 dicembre 1991, n. 412.

Sul piano delle politiche di sviluppo, essa rientra nella generale tendenza ad inserire sempre di più l'attività di cooperazione fornita dall'esterno nelle responsabilità e nei programmi di azione politici ed amministrativi dei Governi interessati. Deve essere comunque chiaro che si tratta di una opzione da esercitarsi in quei Paesi in via di sviluppo ove le condizioni generali ed in particolare le strutture amministrative danno sufficienti garanzie di capacità e trasparenza.

Punto chiave della nuova disposizione è l'accordo che la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo deve raggiungere con i Paesi interessati per essere messa in grado di assicurarsi non solo che il progetto sia valido e corrisponda alle priorità della politica di cooperazione, ma anche che l'assegnazione dei lavori, della

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

fornitura o dei servizi avvenga nella massima correttezza e che l'iniziativa stessa venga realizzata secondo il progetto originario. Trattandosi di una attività di controllo svolta in un Paese terzo, l'esistenza di un accordo previo è essenziale.

Essa può essere più facilmente svolta, come fanno la Banca europea per gli investimenti (BEI) e la Comunità, per il

tramite di società di consulenza di reputazione ed esperienza internazionali, che già operano con positivi riscontri nei Paesi interessati, ma che hanno la fiducia dei principali Organismi internazionali.

Tale sistema di controlli andrà esteso anche nel settore delle iniziative finanziate con credito di aiuto, per le quali attualmente la legge non prevede alcun vincolo.

RELAZIONE TECNICA

Il provvedimento comporta le ragioni di spesa di seguito indicate e quantificate sulla base di una stima di massima dei costi prevedibili (i relativi importi si intendono riferiti al complessivo periodo biennale di durata della commissione):

a) commissione di cui all'articolo 1.

1. Compensi ai componenti:

è previsto per ciascuno degli undici componenti un compenso annuo lordo di lire 30 milioni, elevato di lire 3 milioni per il presidente. Il conseguente onere è pari a complessive lire 666 milioni.

2. Indennità di missione:

nell'ipotesi di cento missioni composte da tre persone ciascuna per una durata di sette giorni, il relativo importo viene a determinarsi in complessive lire 2.145 milioni sulla base del seguente criterio di calcolo:

pernottamenti (lire 250.000 al giorno)	525 milioni
diaria giornaliera (dollari USA 180, al cambio di lire 1.600, per lire 288.000, cui si aggiungono lire 87.000 pari al 30 per cento quale maggiorazione ai sensi dell'articolo 3 del regio decreto 3 giugno 1926, n. 941). L'importo derivante, pari a lire 375.000, viene ridotto di lire 125.000, corrispondenti ad un terzo della diaria; risulta quindi l'importo finale di lire 250.000	525 milioni
biglietto aereo (lire 3.650.000, calcolato sulla base di un viaggio andata e ritorno Roma-Libreville)	1.095 milioni
TOTALE ...	<u>2.145 milioni</u>

2-bis. Incarichi a liberi professionisti (articolo 1, comma 2, lettera d):

è previsto che la commissione di cui all'articolo 1 possa avvalersi dell'opera di liberi professionisti per la definizione di ipotesi transattive con le controparti, ove lo ritenga opportuno. Il valore complessivo dei casi rilevanti si può stimare in circa 200 miliardi ai quali sarà applicato un compenso dello 0,5 per cento

1.000 milioni

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

3. Consultazione di esperti:

il contenzioso accertato e in corso di accertamento ammonta nel complesso a circa 500 miliardi di lire; l'ulteriore contenzioso che potrebbe insorgere può essere stimato in circa 300 miliardi di lire. Peraltro l'attività della commissione non riguarderebbe l'intero contenzioso, ma verrebbe concentrata sui casi più complessi e significativi, stimabili in via di approssimazione in 500 miliardi di lire. Il costo della consultazione di singoli esperti è ipotizzato in una misura non superiore allo 0,3 per cento di tale importo 1.500 milioni

4. Incarichi a società:

sulla base della situazione di contenzioso esposta al numero 3, è ipotizzabile che il ricorso ad incarichi della specie si limiti ad un quinto del predetto importo complessivo di lire 500 miliardi, con un costo non superiore al 3 per cento dell'importo di contenzioso da esaminare 3.000 milioni

b) Commissione d'esame (articolo 4).

1. Compensi ai componenti:

si prevede di attribuire un compenso di lire 130.000 giornaliere per il presidente e di lire 100.000 per gli altri componenti, per il complessivo periodo di venti giorni lavorativi 10,6 milioni
× 2 = 21,2 milioni

2. Indennità di missione:

nell'ipotesi di tre componenti non italiani e di due componenti residenti fuori Roma, il relativo onere viene a determinarsi nei seguenti termini:

pernottamenti (lire 150.000 × 20 giorni × 5) . . .	15 milioni
vitto (lire 55.000 × 2 × 20 giorni × 5)	11 milioni
diaria giornaliera (lire 46.700 ridotte ad un terzo - lire 15.000 × 20 giorni × 5)	1,5 milioni
biglietti aerei (lire 1.300.000 × 3 - lire 400.000 × 2)	4,7 milioni
TOTALE . . .	32,2 milioni
× 2 =	64,4 milioni

c) Incarichi di consulenza (art. 3, comma 3):

nell'ipotesi che tali incarichi riguardino interventi per un importo complessivo di lire 50 miliardi, il relativo costo è stimabile in lire 1.600 milioni, pari a circa il 3 per cento 1.600 milioni

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

d) Incarichi di consulenza ex articolo 8:

per le attività di valutazione e controllo delle iniziative nei Paesi in via di sviluppo la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo potrà valersi della collaborazione di appositi consulenti. L'ammontare di iniziative realizzate ex articolo 8 è stato stimato nel triennio in 200 miliardi di iniziative. Per gli incarichi di consulenza suddetti sarà applicato un compenso dell'1,5 per cento . . .

	<u>3.000 milioni</u>
TOTALE GENERALE . . .	12.996,6 milioni
In cifra tonda . . .	13.000 milioni

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. È convertito in legge il decreto-legge 29 ottobre 1993, n. 430, recante misure urgenti per il controllo della spesa nel settore degli investimenti nei Paesi in via di sviluppo.

2. Restano validi gli atti ed i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodottisi ed i rapporti giuridici sorti sulla base del decreto-legge 1° settembre 1993, n. 342.

Decreto-legge 29 ottobre 1993, n. 430, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 256 del 30 ottobre 1993.

Misure urgenti per il controllo della spesa nel settore degli investimenti nei Paesi in via di sviluppo

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visti gli articoli 77 e 87 della Costituzione;

Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di attivare un efficace sistema per il controllo della spesa nel settore degli interventi a favore dei Paesi in via di sviluppo, anche in relazione al contenzioso pendente;

Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 28 ottobre 1993;

Sulla proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro degli affari esteri, di concerto con il Ministro del tesoro;

EMANA

il seguente decreto-legge:

Articolo 1.

1. Il Ministro degli affari esteri è autorizzato ad istituire, con proprio decreto da emanare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, una commissione composta da non più di undici membri per l'effettuazione, su iniziativa della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, di analisi giuridiche, economiche e amministrative sullo stato degli interventi in corso di realizzazione nel campo della cooperazione con i Paesi in via di sviluppo. Della commissione possono far parte magistrati amministrativi e contabili, avvocati dello Stato, funzionari della pubblica amministrazione o di enti pubblici, anche economici, docenti universitari, come anche esperti privati competenti nei campi della contrattualistica pubblica ed in particolare di realizzazioni di opere ed impianti per la pubblica amministrazione.

2. La commissione di cui al comma 1 provvede, con particolare riferimento agli interventi per i quali sia insorta una situazione di contenzioso:

a) a verificare lo stato di fatto e di diritto degli interventi, segnatamente quelli che, alla data di entrata in vigore del presente decreto, risultino sospesi da oltre 12 mesi, o materialmente non iniziati

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

entro i termini previsti, esaminando la documentazione esistente, interpellando funzionari ed esperti competenti ed effettuando, ove necessario, sopralluoghi;

b) a valutare i costi necessari al completamento degli interventi, verificandone la realizzabilità sulla base degli stanziamenti previsti;

c) ad esaminare la convenienza del completamento degli interventi, tenendo conto in particolare degli elementi di cui alla lettera b);

d) a proporre le misure ritenute idonee per la definizione del contenzioso in atto e, ove ritenuto opportuno, a promuovere trattative con le parti interessate in vista di soluzioni transattive, avvalendosi dell'opera di liberi professionisti all'uopo delegati.

3. La commissione può altresì essere chiamata dal Ministro degli affari esteri ad esprimere valutazioni in ordine a singoli contratti in corso di esecuzione.

4. Nel caso in cui la commissione accerti la sussistenza di fattispecie penalmente rilevanti, il presidente della stessa è tenuto a darne diretta ed immediata notizia all'autorità giudiziaria.

5. Per l'espletamento dei propri compiti la commissione si avvale, in via ordinaria, del supporto tecnico e amministrativo della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo del Ministero degli affari esteri, nonché di altri organi dello Stato, anche al fine di eventuali ispezioni. Può inoltre disporre la consultazione di esperti, nonché l'affidamento anche a società ed enti specializzati di perizie, di valutazioni, di monitoraggio di progetti ed analisi di natura tecnica, giuridico-amministrativa od economica.

6. La commissione dura in carica due anni e trasmette al Ministro degli affari esteri i risultati finali della propria attività.

Articolo 2.

1. Per gli interventi in corso di realizzazione o da avviare nel settore della cooperazione con i Paesi in via di sviluppo sono ammesse varianti che non comportino oneri finanziari aggiuntivi, salvo casi di forza maggiore. I casi di forza maggiore sono dichiarati con apposito provvedimento del Ministro degli affari esteri.

Articolo 3.

1. L'articolo 12, comma 1, della legge 26 febbraio 1987, n. 49, va interpretato nel senso che tra i compiti di natura tecnica relativi alle fasi di «gestione» e «controllo» non rientrano quelli di natura amministrativa e contabile, che sono svolti dalla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo.

2. Il funzionario «preposto» di cui all'articolo 12, comma 3, della legge 26 febbraio 1987, n. 49, può essere coadiuvato da altri funzionari della carriera diplomatica.

3. Sulla base di motivate esigenze il Ministro degli affari esteri è autorizzato, per un periodo di due anni, ad affidare a società ed enti

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

specializzati o ad istituti di credito specifici incarichi di consulenza per l'espletamento di compiti rientranti tra quelli di cui all'articolo 12, comma 1, della predetta legge n. 49 del 1987.

Articolo 4.

1. I contratti stipulati ai sensi dell'articolo 12 della legge 26 febbraio 1987, n. 49, possono essere rinnovati o confermati per periodi quadriennali, previo superamento di apposito esame, per il cui espletamento il Ministro degli affari esteri nomina una commissione, composta da cinque esperti di cittadinanza anche non italiana.

2. Le modalità e i contenuti dell'esame, diretto ad accertare, in relazione alle peculiari esigenze dell'intervento in favore dei Paesi in via di sviluppo, la specifica esperienza acquisita nel settore e nell'area geografica in cui hanno prevalentemente operato gli interessati, sono stabiliti con apposito decreto del Ministro degli affari esteri.

3. Per gli esperti di nuova assunzione rimane in vigore quanto previsto dall'articolo 12, comma 4, della predetta legge n. 49 del 1987 circa l'obbligo di superamento del concorso iniziale. La commissione di concorso potrà comprendere anche membri che non abbiano la cittadinanza italiana.

4. L'attività svolta in attuazione dei contratti di cui al presente articolo è assoggettata a valutazioni annuali da effettuarsi ad opera degli organi e sulla base dei criteri individuati con decreto del Ministro degli affari esteri. I contratti stessi sono risolti nel caso di due valutazioni negative nel corso del contratto.

Articolo 5.

1. Il comando e il collocamento fuori ruolo del personale degli enti pubblici, con esclusione dei dipendenti delle regioni e delle unità sanitarie locali, in servizio alla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo del Ministero degli affari esteri alla data del 31 agosto 1993, sono prorogati fino al 31 dicembre 1994.

2. I contratti a tempo determinato stipulati dalla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo del Ministero degli affari esteri ai sensi dell'articolo 7 della legge 29 dicembre 1988, n. 554, in atto alla data di entrata in vigore del presente decreto, sono prorogati di diritto fino al 31 dicembre 1994.

Articolo 6.

1. I compensi dei componenti delle commissioni di cui agli articoli 1 e 4 sono determinati con decreto del Ministro degli affari esteri, di concerto con il Ministro del tesoro. Ai fini del trattamento economico per eventuali missioni si applicano le misure previste per i dirigenti generali di livello C.

2. Alle esigenze organizzative e funzionali delle commissioni di cui al comma 1, ivi compresi i compensi dei relativi componenti, nonché alle esigenze derivanti dall'articolo 3, comma 3, e dall'articolo 8, la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo provvede, nel complessivo limite di spesa di lire 13 miliardi per gli anni 1993-95, a valere sugli stanziamenti destinati alla realizzazione delle attività di cooperazione. Della predetta spesa non si terrà conto ai fini della determinazione della quota di cui al comma 4 dell'articolo 37 della legge 26 febbraio 1987, n. 49, così come modificato dall'articolo 7.

Articolo 7.

1. Al comma 4 dell'articolo 37 della legge 26 febbraio 1987, n. 49, le parole: «; detta quota non potrà comunque superare il 5 per cento dello stanziamento in bilancio per ogni esercizio finanziario.» sono sostituite dalle seguenti: «, tenendo conto che in nessun caso detta quota potrà superare la media delle spese di funzionamento riscontrate nel triennio precedente.».

Articolo 8.

1. Per la realizzazione delle iniziative nei Paesi in via di sviluppo di cui all'articolo 2 della legge 26 febbraio 1987, n. 49, possono essere concessi finanziamenti diretti a governi, autorità locali e enti pubblici degli stessi Paesi, a valere sul Fondo speciale per la cooperazione allo sviluppo.

2. Con regolamento del Ministro degli affari esteri, sentito il Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo, sono emanate norme dirette a stabilire le condizioni alle quali i finanziamenti di cui al comma 1 e i crediti d'aiuto previsti dalla citata legge n. 49 del 1987 possono essere concessi, nonché i controlli che la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo è tenuta ad effettuare sia nella fase contrattuale, sia in quella di esecuzione delle iniziative.

3. Le condizioni e i controlli di cui al comma 2 formeranno oggetto di accordi bilaterali con i Paesi destinatari dei finanziamenti e dei crediti d'aiuto.

4. Per la valutazione ed il controllo delle iniziative finanziate ai sensi del comma 1 o mediante crediti d'aiuto, la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo può avvalersi di consulenti o di società di consulenza, anche non italiane, che abbiano svolto o svolgano attività analoghe per organizzazioni o banche internazionali operanti nel campo dello sviluppo, scelti d'intesa con le autorità dei Paesi destinatari.

Articolo 9.

1. Il presente decreto ha effetto dal 1° novembre 1993 e sarà presentato alle Camere per la conversione in legge.

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

Dato a Roma, addì 29 ottobre 1993.

SCÀLFARO

CIAMPI - ANDREATTA - BARUCCI

Visto, *il Guardasigilli*: CONSO