

Legge di Bilancio 2017

**Le risorse previste per cooperazione allo sviluppo,
migranti e diritti delle donne**

Analisi e redazione: Damiano Sabuzi Giuliani, Rossana Scaricabarozzi, Veronica Boggini

Coordinamento: Livia Zoli

Supervisione: Luca De Fraia

Data di chiusura rapporto: 13 febbraio 2017

Il presente documento è stato realizzato da ActionAid nell'ambito delle attività previste dal progetto *"Building political support for Agriculture and Nutrition leadership in Italy"*, in partnership con la *Bill & Melinda Gates Foundation*, attraverso il quale ActionAid si rivolge alle istituzioni, alla società civile e al grande pubblico per promuovere il dibattito sui grandi temi oggetto del G7 2017 a presidenza italiana.

INTRODUZIONE E RACCOMANDAZIONI

Successivamente alla recente riforma normativa¹, i disegni di Legge di Stabilità e di Legge di Bilancio sono ora ricompresi in un unico provvedimento. Per quanto riguarda l'iter in Parlamento, il Disegno di Legge di Bilancio 2017 è stato approvato in prima lettura dalla Camera dei Deputati il 28 novembre², per poi essere adottato definitivamente dal Senato il 7 dicembre 2016³ e pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 21 dicembre 2016⁴.

Nell'analisi che segue si intende fornire un quadro dei fondi inseriti nello stato previsionale del bilancio dello Stato per sostenere i provvedimenti di cooperazione allo sviluppo, per il fenomeno migratorio (specifica attenzione dedicata al tema dei rifugiati) e per i diritti delle donne (con focus sulle risorse per il contrasto alla violenza e per il sostegno del lavoro di cura). La scelta delle aree di analisi è legata allo sviluppo di alcuni filoni tematici affrontati negli anni da ActionAid e che avranno un ruolo centrale nell'agenda del Summit G7 dell'anno in corso. L'obiettivo è quello di mettere in evidenza quali e quante risorse saranno disponibili nel 2017, anno cruciale che vede l'Italia impegnata su più fronti: dal Consiglio di Sicurezza dell'ONU alla Presidenza del G7, senza trascurare le previsioni di arrivo sulle nostre coste di migliaia di migranti e gli sforzi che si dovranno fare nella direzione di politiche di sviluppo sempre più efficaci, eque e sostenibili.

Raccomandazioni in tema dell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo

- Il Governo italiano è chiamato a rispettare il calendario di impegni riportati nel più recente Documento di Economia e Finanza (DEF 2016), raggiungendo nel 2020 l'obiettivo dello 0,30% del rapporto APS/PNL.
- Il Governo deve riconsiderare l'attuale preponderanza nell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo delle spese interne ai confini nazionali. Nel caso dei costi per i rifugiati, è necessario che esse siano contabilizzate separatamente dagli aiuti destinati ai Paesi partner, assicurando che la quota di risorse gestite dal Ministero dell'Interno non sia superiore al 20% del totale⁵, garantendo una crescita dei fondi destinati al Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale e al Ministero dell'Economia e delle Finanze, responsabili delle attività di cooperazione allo sviluppo nei Paesi partner.
- Il Governo deve assicurare che le risorse previste dal Fondo per l'Africa siano destinate ad attività di cooperazione allo sviluppo nei Paesi origine di flussi migratori, ai fini di affrontare le cause profonde del fenomeno. A questo proposito, il rafforzamento delle frontiere dei Paesi di provenienza o transito attraverso fondi della cooperazione e, più in generale, il trasferimento diretto di risorse pubbliche a paesi colpevoli di violazione dei diritti dei migranti e dei rifugiati sono da evitare.
- Si rinnova infine la necessità di dirigere l'aiuto in modo prioritario verso i Paesi che maggiormente necessitano di supporto, ovvero i Paesi Meno Avanzati e gli Stati Fragili. Si richiede che tali Paesi siano presenti in numero maggiore fra i Paesi prioritari della cooperazione italiana in modo da poter raggiungere gli obiettivi concordati a livello globale, ovvero lo 0,15%-0,20% del APS/PIL a loro destinato⁶.

¹ Legge 163/2016.

² Atto Camera n. 4127-bis-A.

³ Atto Senato n. 2611.

⁴ Legge 232/2016.

⁵ La soglia del 20% riflette la tendenza fra i Paesi DAC nel 2013-2014, alla quale proponiamo di allineare la prassi italiana.

⁶ Questa riflessione verrà meglio affrontata nell'edizione 2017 della pubblicazione di ActionAid "L'Italia e la lotta contro la povertà" in corso di pubblicazione.

Raccomandazioni sul tema della migrazione

- Pur riconoscendo l'aumento dei fondi destinati al tema dell'accoglienza e gestione dei flussi migratori sul territorio nazionale, si invita il Governo a porre rimedio, mediante idonei strumenti legislativi, al *gap* di circa il 30% fra le risorse stanziare per il 2017 e la stima di spesa per l'anno in corso, riportata nel Documento Programmatico di Bilancio.

- Si invita il Ministero dell'Interno a rendere pubblici tutti i dati relativi al sistema dell'accoglienza (utenza, servizi attivati, ripartizione dei fondi...), così come degli enti gestori dei progetti e dei piani finanziari di questi ultimi. Solamente assicurando tale trasparenza sarà possibile garantire che alle risorse destinate alla migrazione facciano seguito una spesa efficiente e procedure rapide, a tutela dei diritti dei migranti e dei richiedenti asilo.

- Le istituzioni italiane, Governo e Ministeri competenti in primo luogo, dovrebbero comunicare il tema dell'accoglienza in modo da abbandonare la logica dell'emergenza a favore del concetto di mobilità, che sottende una strategia di lungo periodo volta ad assicurare accoglienza e integrazione, ma anche a supportare i Paesi partner nell'affrontare le cause che determinano i fenomeni migratori attuali.

Raccomandazioni sul tema dei diritti delle donne

- Il Governo deve assicurare investimenti in asili nido sul territorio nazionale al fine di raggiungere una presa in carico dei bambini di età compresa tra 0 e 3 anni pari almeno al 33% su tutto il territorio nazionale secondo l'obiettivo europeo (secondo i dati ISTAT più recenti l'indicatore per il 2013/2014 è pari a 22,5% sommando offerta pubblica e privata). Le Regioni devono assicurare un uso efficace e trasparente delle risorse stanziare dal Governo.

- Il Governo deve prevedere incentivi per favorire una maggiore fruizione del congedo parentale da parte dei padri, in modo da promuovere un loro maggiore coinvolgimento nella cura dei figli oltre i pochi giorni di paternità attualmente garantiti. La copertura del congedo parentale dovrebbe essere innalzata al 50% dello stipendio quando a usufruirne è il padre.

- Il Dipartimento Pari Opportunità deve assicurare un coordinamento efficace con le Regioni per assicurare trasparenza ed efficacia nell'uso delle risorse stanziare per la lotta alla violenza sulle donne. Nello specifico, è necessario prevedere un meccanismo di rendicontazione centralizzato e rendere disponibili online e in formato aperto informazioni complete relative alla gestione delle risorse a livello regionale e nazionale.

SEZIONE 1: LE RISORSE PER LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO

Lo stato della cooperazione italiana allo sviluppo mostra un rinnovato impegno delle istituzioni e la volontà di affrontare le sfide future attraverso nuovi strumenti. Il panorama internazionale chiede del resto all'Italia, così come a tutti gli attori che rientrano a vario titolo nel mondo dello sviluppo, un preciso impegno nella definizione di strategie sempre più inclusive e di programmazioni che tengano conto di efficienza ed efficacia sempre maggiori. Il 2017, inoltre, è un anno cruciale, caratterizzato da numerosi impegni internazionali che richiedono un'Italia coraggiosa, capace di prendere decisioni e di perseguire obiettivi sempre più ambiziosi per quanto riguarda il proprio contributo allo sviluppo.

Documento di Economia e Finanza

Il Documento di Economia e Finanza (DEF) rappresenta il principale strumento della programmazione economico-finanziaria nel medio termine. Se prendiamo in considerazione i tre documenti⁷ presentati dal Governo Renzi, vediamo come le cifre previsionali sull'impegno dell'Italia nell' Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS) cambino di anno in anno. Nel DEF 2014 veniva sostanzialmente riconfermato quanto proposto nel Documento dell'anno precedente, ovvero un intervallo di valori percentuali previsti per il 2015 tra lo 0,21 e lo 0,24%; per il 2016 tra lo 0,23 e lo 0,27% e tra lo 0,28% e lo 0,31% per il 2017.

Nel DEF 2015 le stime sono invece più precise; vengono eliminati i *range* a favore di valori puntuali, ma a ribasso rispetto al documento precedente: si prevede di raggiungere lo 0,18% nel 2016, lo 0,21% nel 2017 e lo 0,24% nel 2018, evidenziando che tale "percorso porterà nel 2020 a raggiungere l'obiettivo dello 0,30% – anche tenuto conto dei negoziati per la definizione della nuova Agenda per lo sviluppo sostenibile – nella prospettiva del raggiungimento, da parte dell'Unione Europea nel suo complesso, dell'obiettivo dello 0,7%". Infine, nel Documento di Economia e Finanza 2016 si segnala: "per il 2016, il rapporto APS/RNL dovrebbe essere ancora in crescita" e conferma "la determinazione del Governo a perseguire il riallineamento graduale dell'Italia agli standard internazionali della cooperazione allo sviluppo (media Paesi OCSE), con l'obiettivo di migliorare la qualità e la quantità dell'APS, come previsto anche dall'art.30 della Legge 125/2014 (Riforma della cooperazione allo sviluppo). Nella Legge di Stabilità 2016, sono del resto stati previsti significativi aumenti delle risorse destinate alla Cooperazione allo Sviluppo". Si prevede che nel triennio 2017-2019 gli obiettivi di spesa saranno: 0,25% nel 2017, 0,26% nel 2018 e 0,28% nel 2019 e si ricorda che "Il citato percorso di riallineamento – su cui influirà ovviamente anche la quota delle spese per l'assistenza ai rifugiati che potrà essere contabilizzata come APS – permetterà auspicabilmente di raggiungere nel 2020 l'obiettivo dello 0,30% dell'RNL, nella prospettiva del raggiungimento, da parte dell'Unione Europea nel suo complesso, dell'obiettivo dello 0,7% entro il 2030".

Allegato al disegno di Legge di Bilancio relativo all' Aiuto Pubblico allo Sviluppo

Una delle novità della Legge di Bilancio 2017 relative alla cooperazione internazionale è la pubblicazione di una versione più completa dell'apposito allegato allo stato di previsione della spesa del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI), dove sono indicati tutti gli stanziamenti, distinti per ciascuno stato di previsione della spesa dei singoli Ministeri, destinati, anche in parte, al finanziamento di interventi a sostegno di politiche di cooperazione allo sviluppo così come previsto dalla "Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo"⁸. Ai fini della compilazione dell'Allegato, le Amministrazioni centrali sono tenute a indicare le voci di bilancio (capitoli e piani gestionali) di loro competenza notificabili come Aiuto Pubblico allo Sviluppo. Per supportare le amministrazioni centrali nella compilazione dell'Allegato, la Ragioneria Generale dello Stato ha realizzato una Nota Tecnica dove si riportano "alcune indicazioni di massima per l'individuazione delle risorse che rientrano nella definizione di Aiuto Pubblico allo Sviluppo, fermo restando la necessità di attenersi alle Direttive OCSE DAC⁹ in materia"¹⁰,

⁷ Documenti di Economia e Finanza anni: 2014, 2015 e 2016.

⁸ Comma 1 dell'articolo 14 della legge 125/2014.

⁹ Per approfondimenti si rimanda ai seguenti documenti dell'OCSE-DAC: "Converged statistical reporting directives for the Creditor Reporting System (CRS) and the annual DAC questionnaire" (Chapters 1-6), aprile 2016; "Converged statistical reporting directives for the Creditor Reporting System (CRS) and the annual DAC questionnaire - ADDENDUM 1" (Annexes - modules A, B, and C), aprile 2016; "Converged statistical reporting

dove vengono riportate le forme di intervento e i trasferimenti di risorse considerati APS e specificate quelle che invece non lo sono.

**Box 1 – Cosa rientra nella voce Aiuto Pubblico allo Sviluppo:
 indicazioni della Ragioneria Generale dello Stato**

Sono considerati nell’ambito dell’Aiuto Pubblico allo Sviluppo tutti i trasferimenti di risorse finanziarie o in forma di beni e servizi. Le forme di intervento considerate possono essere diverse:

- finanziamento di uno specifico progetto o programma nei più svariati settori (educazione, salute, ambiente, acqua e igiene, energia, governo e società civile, agricoltura, pesca, industria, etc.);
- trasferimento di fondi (es. supporto al bilancio) e/o invio di forniture nei Paesi in Via di Sviluppo (PVS);
- contributi a Organizzazioni Non Governative o altri enti privati per finalità di cooperazione allo sviluppo;
- contributi agli Organismi Internazionali attivi, in tutto o in parte, nella cooperazione allo sviluppo;
- collaborazioni con Pubbliche Amministrazioni o Università dei PVS, assistenza tecnica, scambi di conoscenze o buone prassi;
- borse di studio a studenti dei PVS e/o esonero dal pagamento delle tasse universitarie;
- finanziamento e organizzazione di programmi sociali e culturali a favore dello sviluppo;
- finanziamento di attività volte ad incrementare il sostegno e la consapevolezza dell'opinione pubblica sulle tematiche della cooperazione allo sviluppo, incluse sensibilizzazione allo sviluppo e divulgazione di informazioni sui programmi di sviluppo nazionali;
- assistenza ai rifugiati nel paese donatore per i primi dodici mesi di permanenza (trasporto, vitto, alloggio, formazione e reinserimento volontario nel paese di origine; escluse le spese di rimpatrio forzato e quelle per l'integrazione nel paese donatore o in altro paese non in via di sviluppo);
- attività di ricerca, se dirette alla risoluzione di problemi nei PVS;
- attività volte alla diffusione dell'energia nucleare, a condizione che sia per scopi civili;
- costi per l'utilizzo delle forze armate per fornire aiuti umanitari (le spese militari sono escluse dalla definizione di Aiuto Pubblico allo Sviluppo);
- costi amministrativi sostenuti dagli enti erogatori, incluse le spese di personale e di funzionamento delle strutture centrali preposte alle attività di cooperazione allo sviluppo.

Non rientrano nell’Aiuto Pubblico allo Sviluppo:

- attrezzature e servizi militari (ad eccezione di specifiche attività relative alla pace e sicurezza quando la finalità principale è lo sviluppo sociale ed economico e il benessere dei PVS);
- attività antiterrorismo (ad eccezione di attività di prevenzione dell'estremismo violento);
- mantenimento della pace (ad eccezione di *peacekeeping* delle Nazioni Unite, in quota parte);
- attività volte allo sviluppo dell'energia nucleare (ad eccezione di quella utilizzata per scopi civili);
- programmi culturali, se volti a promuovere l'immagine del paese donatore;
- risorse destinate all'APS fuori bilancio, come le risorse del Fondo rotativo per la cooperazione allo sviluppo la cui gestione finanziaria, amministrativa e contabile è affidata a Cassa Depositi e Prestiti.

Box 1 – Dati della Ragioneria Generale dello Stato, Nota tecnica N.4, Aiuto Pubblico allo Sviluppo, giugno 2016 e Allegato 18, Tabella 6 (MAECI), Legge di Bilancio 2017, dicembre 2017.

Legge di Bilancio 2017

L'Allegato dell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo è stato inserito nella tabella riguardante le previsioni di spesa del MAECI¹¹. I dati previsionali sulle risorse stanziare sono su base triennale, divisi in previsioni di cassa e di competenza¹², e a ciascun capitolo/piano gestionale individuato è associata una percentuale che indica la quota dello stanziamento destinata all'APS.

Le risorse per il prossimo triennio sono divise su otto ministeri: nella Tabella 1 abbiamo riportato in forma aggregata le voci per la cassa divise per ministeri competenti, per un totale di previsione di spesa per l'anno 2017 di 4.755.741.973 Euro, che se fosse confermato dall'OCSE/DAC come interamente coerente con le finalità di cooperazione e sviluppo, aumenterebbe la dotazione dell'APS dell'Italia di circa un miliardo in più rispetto al 2015¹³.

Tabella 1 – Stanziamenti destinati ad interventi a sostegno di politiche di cooperazione allo sviluppo per gli anni 2017, 2018 e 2019 in Legge di Bilancio 2017 (Euro).			
Ministeri	Disegno di Legge di Bilancio integrato		
	Previsioni di cassa¹⁴		
	2017	2018	2019
Ministero dell'Economia e delle Finanze	1.694.421.865	1.626.801.799	1.656.806.865
Ministero dello Sviluppo Economico	897.774	885.316	897.774
Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale	1.279.063.986	1.200.636.820	1.200.400.314
Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca	4.940.000	4.940.000	4.940.000
Ministero dell'Interno	1.720.837.051	1.401.624.418	1.400.841.593
Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare	40.690.123	31.592.112	31.887.937
Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti	117.388	165.388	117.388
Ministero della Salute	14.773.787	14.772.450	14.783.323
Totale	4.755.741.973	4.281.418.303	4.310.675.194

Tabella 1 – Elaborazioni ActionAid sull'Allegato 18 al Disegno di Legge di Bilancio dello Stato 2017, Gennaio 2017.

La maggior parte delle risorse proviene da tre ministeri: il Ministero dell'Interno con circa 1,7 miliardi (oltre il 36% sul totale), il Ministero dell'Economia e delle Finanze con una cifra analoga (1,69 miliardi e quindi 35,6% sul totale) e, al terzo posto, il Ministero Degli Affari Esteri e Della Cooperazione Internazionale con quasi 1,3 miliardi di Euro (27% sul totale). Prima di valutare le intenzioni di spesa, è bene ricordare che il dato previsionale messo a punto dalle amministrazioni¹⁵ potrebbe subire variazioni durante l'anno; il dato

¹¹ Atto Senato n. 2611, Tab. 6, pag. 347 e seguenti.

¹² Il bilancio di competenza contiene i debiti e i crediti dello Stato ancora non pagati o riscossi; può contenere i cosiddetti residui attivi o passivi. Il bilancio di cassa, invece, contiene i pagamenti e gli incassi dello Stato, tratta quindi di somme di denaro effettivamente uscite o entrate nel patrimonio dello Stato.

¹³ A tal proposito conviene ricordare che i dati sull'APS italiano certificati dall'OCSE-DAC a dicembre 2016 per l'anno 2015 riportano la cifra totale di 3.609.590.000 di Euro al valore corrente.

¹⁴ Previsioni a legislazione vigente (Progetto Legge di Bilancio a legislazione vigente + Rimodulazioni compensative di spese per fattori legislativi e per adeguamento del piano finanziario dei pagamenti (art. 23, c. 3, lett. a); Rifinanziamenti, De-finanziamenti e Riprogrammazioni delle dotazioni finanziarie previste a legislazione vigente (art. 23, c. 3, lett. b); Effetti finanziari disegno di Legge di Bilancio.

¹⁵ La procedura è descritta nella nota tecnica della Ragioneria Generale dello Stato (sopra citata): "Le Amministrazioni dovranno porre a disposizione degli Uffici centrali del bilancio il file Excel entro il 18 luglio. Gli stessi Uffici centrali del bilancio avranno cura di validare il contenuto del file e di inviarlo all'ispettorato generale del bilancio attraverso l'apposito indirizzo di posta elettronica rgs.rapporticonbilancisti@tesoro.it entro e non oltre il 27 luglio. A partire dall'elenco di capitoli e piani gestionali e dalle indicazioni fornite in nota dalle Amministrazioni, la Ragioneria Generale dello Stato provvederà ad aggiornare lo schema di Allegato APS a legislazione vigente con le proposte di stanziamento di competenza e di cassa

dovrà essere consegnato all'OCSE-DAC, che "certificherà" le risorse che effettivamente si possono correttamente includere nell'APS.

Il Ministero dell'Interno ha previsto di allocare le spese per il 2017 in un unico programma¹⁶ per "Interventi a favore degli stranieri anche richiedenti asilo e profughi" e per "Interventi di protezione sociale"; i sei diversi capitoli di spesa¹⁷ sono quasi tutti considerati al 100% del piano gestionale destinato all'APS¹⁸.

Il Dicastero di via XX Settembre ha invece previsto di allocare le spese per il 2017 su quattro diversi programmi - "Partecipazione italiana alle politiche di bilancio in ambito UE", "Politica economica e finanziaria in ambito internazionale" (Partecipazione a banche, fondi ed organismi internazionali), "Cancellazione debito paesi poveri" e "Prevenzione e repressione delle frodi e delle violazioni agli obblighi fiscali" - e su 9 diversi capitoli di spesa¹⁹. Le previsioni del Ministero dell'Economia e delle Finanze sono tutte risorse considerate al 100% nel piano gestionale destinato all'APS.

Infine, la Farnesina ha previsto di allocare le spese su sei programmi - "Cooperazione allo sviluppo", "Cooperazione economica e relazioni internazionali", "Promozione della pace e sicurezza internazionale", "Integrazione europea", "Italiani nel mondo e politiche migratorie" e "Promozione del sistema Paese" - e su trentasette diversi capitoli di spesa²⁰, dove non tutte le risorse sono considerate al 100% del piano gestionale destinato all'APS²¹.

Nel caso del MAECI, la Legge Di Bilancio 2017²² prevede due diversi strumenti di finanziamento a favore di azioni di cooperazione allo sviluppo: la dotazione del Fondo La Pergola²³, che diminuisce dai 65 milioni del 2016 ai 40 del 2017, e la dotazione specifica dell'Agenzia per la Cooperazione allo Sviluppo, pari a 392 milioni, che vede un incremento di circa 118 milioni rispetto all'anno precedente. Il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale può dunque contare su una dotazione totale (somma delle due voci precedenti) pari a 432 milioni di Euro, con una variazione percentuale del +21.6% rispetto al 2016.

Tabella 2 – Stanziamenti per la cooperazione allo sviluppo nel Bilancio dello Stato per gli anni 2014-2017 (Euro)

	2014	2015	2016	2017
Tabella C	180.818.000	180.000.000		
Fondo La Pergola	60.000.000	65.000.000	65.000.000	40.000.000
Tabella 6, cap. 2185			273.377.244	392.000.000
TOTALE	240.818.000	245.000.000	338.377.244	432.000.000

Tabella 2 – Elaborazioni di ActionAid su dati della Legge di Bilancio 2017, Gennaio 2017.

pervenute dalle Amministrazioni. Tali proposte saranno coordinate dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, sentito il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, in un quadro di sintesi che consenta di valutare la coerenza del complesso degli interventi indicati con i vincoli aggregati di finanza pubblica".

¹⁶ Flussi migratori, interventi per lo sviluppo della coesione sociale, garanzia dei diritti, rapporti con le confessioni religiose.

¹⁷ 2255; 2311; 2351; 2352; 2353; 2371.

¹⁸ Solo il capitolo di spesa 2255 ovvero: "Spese per il funzionamento della commissione nazionale per il diritto di asilo e delle commissioni territoriali preposte all'esame delle richieste di riconoscimento dello status di rifugiato, comprese le spese generali di gestione, i gettoni di presenza, le spese di missione, le prestazioni di traduzione ed interpretariato e il contributo in favore dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, spese per la formazione e l'aggiornamento dei componenti e del personale" è considerato all'80%.

¹⁹ 2751 e 2752; 1606; 1649; 7174; 7175; 7179; 7182; 4230.

²⁰ 2001; 2018; 2202; 2203; 2204; 2205; 2301; 2302; 2303; 2304; 2305; 2306; 2150; 2153; 2195; 7168; 2021; 2171; 2185; 2210; 3620; 3751; 3755; 3750; 3754; 3758; 3341; 3393; 3421; 3415; 4548; 3104; 3108; 3109; 2471; 2752; 2763.

²¹ Si va ad esempio da un minimo del 18% per "spese per l'invio dei delegati ed esperti alle riunioni dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, spese di ufficio e di rappresentanza ed altre eventuali inerenti alla partecipazione all'organizzazione stessa" (DPR 18/1967), al 74% per il "contributo all'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE)" (L 343/1984 art. 1).

²² Legge 232/2016.

²³ Il riferimento all'estensione del Fondo La Pergola anche per il 2017 è individuato nel comma 629, articolo 1, della Legge di Bilancio 2017, che estende i contributi destinati alle azioni di cooperazione allo sviluppo realizzate dal MAECI, posti a valere sul Fondo di rotazione per le politiche comunitarie, fino al 2017 nel limite di 40 milioni. Le risorse del Fondo La Pergola rientrano dal 2016 nel capitolo di spesa 2185. Sono qui riportate scorporate perché da considerarsi come addizionali a quelle previste nella Tabella 6 al capitolo 2185, ovvero alla dotazione specifica dell'AICS. Si ricorda inoltre che la disposizione della Legge di Stabilità per il 2014 (art.1, comma 249), come modificata dalla Legge di Stabilità per il 2015, prevedeva risorse fino al limite di 60 milioni di Euro per l'anno 2014 e di 65 milioni di Euro per ciascuno degli anni 2015 e 2016.

Box 2 – Il Fondo per l’Africa

L’articolo 1 comma 621 della Legge di Bilancio 2017 istituisce – nello stato di previsione del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale – il “Fondo per l’Africa”, ovvero un fondo con una dotazione finanziaria di 200 milioni di Euro limitatamente all’anno 2017, per “interventi straordinari volti a rilanciare il dialogo e la cooperazione con i Paesi africani d’importanza prioritaria per le rotte migratorie”. Traccia dello stanziamento è individuabile nella Tabella 6, che assegna le risorse alla Direzione Generale per gli Italiani all’estero e le Politiche migratorie del MAECI.

Il decreto recante le linee di indirizzo per l’utilizzo del Fondo è stato firmato dal Ministro degli Esteri Angelino Alfano l’1 febbraio e definisce il Fondo quale “parte qualificante del complesso di misure stabilite dal Governo italiano volte al contrasto all’immigrazione irregolare e al traffico di esseri umani”. Esso conferma inoltre l’intenzione, già espressa dal Presidente della Repubblica Mattarella in occasione della Conferenza ministeriale Italia-Africa del 18 maggio 2016 a Roma²⁴, di valorizzare “la centralità del continente africano”.

I criteri di selezione dei tredici Paesi prioritari del Fondo sono tre:

- Principali Paesi di origine dei flussi migratori: Costa d’Avorio, Eritrea, Guinea, Somalia e Sudan.
- Paesi aventi un ruolo di rilevanza nella gestione della rotta mediterranea e nel contrasto all’immigrazione irregolare e al traffico di esseri umani: Libia, Niger, Tunisia.
- Paesi importanti nell’attuazione di interventi sulle rotte migratorie: Egitto, Etiopia, Ghana, Nigeria, Senegal.

Fra questi, l’art. 2 comma 2 definisce Libia, Niger e Tunisia strategicamente prioritari. Si prevede inoltre la possibilità di realizzare interventi anche in Paesi limitrofi, qualora vi fosse l’esigenza di fornire assistenza ai rifugiati o potenziare l’efficacia di interventi sulle rotte migratorie.

Passando poi alle priorità settoriali, la lista degli interventi finanziabili è ampia e variegata: si va dagli interventi di cooperazione allo sviluppo, di coinvolgimento delle comunità locali e di informazione sui rischi ad attività di accoglienza, assistenza e protezione dei più vulnerabili, passando per la formazione di Autorità giudiziarie e di frontiera, l’acquisto di equipaggiamenti e strumentazione per il controllo dei flussi e il rimpatrio volontario dai Paesi di transito a quelli di origine.

Tali interventi possono essere attuati avvalendosi l’Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo, di altre amministrazioni pubbliche, dell’Unione Europea, dell’Organizzazione Internazionale per le Migrazioni, dell’Alto Commissariato per i Rifugiati delle Nazioni Unite e di altre organizzazioni internazionali competenti. Per quanto riguarda le attività di cooperazione allo sviluppo, la loro realizzazione è aperta anche alle organizzazioni della società civile, come prevede la L.125/2014 e il DM 113/2015.

Alla luce dei contenuti del decreto e in linea con le raccomandazioni avanzate dalle tre reti rappresentanti la società civile italiana AOI, CINI e Link 2007, si individuano alcune criticità relative alla strategia sottostante le linee di utilizzo delle risorse del Fondo per l’Africa.

Il Fondo prevede il finanziamento di interventi volti al contenimento dei flussi dei migranti alle frontiere, ad esempio attraverso il supporto alle Autorità di frontiera e la fornitura di strumentazioni e equipaggiamenti: la scelta di sostenere la chiusura delle frontiere a persone che spesso fuggono da violenze e povertà estrema conferma l’adozione di un approccio securitario da parte del Governo italiano,

²⁴ Nel corso della riunione ministeriale, il Presidente della Repubblica definiva l’Africa “un continente di opportunità”, ma ricco di sfide a cui indirizzare strategie di lungo periodo, “in linea con quanto indicato dall’UE a La Valletta”. Come spiegato dal Presidente Mattarella, il fenomeno migratorio va affrontato “con un approccio multidimensionale” che tenga insieme la gestione dell’emergenza e la rimozione delle cause dei flussi migratori.

che è in contrasto contrasta con le finalità della cooperazione allo sviluppo.

In secondo luogo, il comma 2 dell'articolo 4 del decreto prevede che le risorse possano essere direttamente trasferite al bilancio settoriale dei Paesi prioritari: in questo caso a preoccupare è la possibilità di supporto a quegli Stati promotori di politiche antidemocratiche e in violazione dei diritti umani, condizione non esclusa nell'articolato e che non sembra risolta nemmeno dal riferimento al rispetto delle norme europee ed internazionali in materia di diritti fondamentali (art. 3 comma 2).²⁵

Infine, la definizione della tipologia degli interventi attivabili con le risorse del Fondo per l'Africa non chiarisce quale percentuale sarà realmente dedicata a iniziative di cooperazione allo sviluppo nei Paesi partner; sulle undici tipologie di intervento elencate, solamente una parte sembra compatibile con attività di sviluppo: cooperazione internazionale; sostegno istituzionale e capacità amministrative; coinvolgimento delle comunità locali; campagne informative. Così come fra i Paesi prioritari solamente cinque su tredici sono Paesi di origine dei flussi migratori e dunque passibili di interventi per affrontare le cause profonde della migrazione. Anche a questo proposito, sarà fondamentale che le risorse impiegate per i fini della cooperazione nei Paesi partner non risultino nel rafforzamento dei sistemi di polizia o nel trasferimento di fondi a Paesi colpevoli di violazione dei diritti dei migranti e dei rifugiati.

²⁵ Si noti che la disciplina in merito prevede un chiaro nesso fra impiego del *budget support* e rafforzamento della *rule of law* e dei sistemi democratici.

SEZIONE 2: LE RISORSE PER IL FENOMENO MIGRATORIO

Il flusso migratorio verso i Paesi europei – legato a guerre, povertà e violazioni dei diritti umani – è aumentato progressivamente nel corso degli ultimi anni. La Commissione ha dichiarato che nel 2015 più di un milione di persone sono arrivate in Europa e prevede l'arrivo di ulteriori 3 milioni per il 2017²⁶. In Italia, dal 2014 al 2016, gli sbarchi sono aumentati del 6,6 % (da 170.100 a 181.436 al 31 dicembre 2016) e le presenze nelle strutture di accoglienza sono passate da 66.066 unità nel 2014 a 176.554 mila nel 2016, con un incremento del 167%²⁷.

Previsione di spesa per il fenomeno migratorio

Nel Documento di Economia e Finanza 2016 il Governo definisce il fenomeno migratorio come “una delle nuove sfide sistemiche” da affrontare e chiede maggiore flessibilità di bilancio all'UE²⁸. Nel 2015 l'Esecutivo aveva già richiesto flessibilità nella misura di 0,2 punti percentuali per tenere conto delle spese quantificate in 3,32 miliardi di Euro per il 2016²⁹: successivamente, nella Nota di Aggiornamento al DEF del settembre 2016³⁰, l'obiettivo di disavanzo per il 2017 è stato portato dall'1,8% per cento del PIL al 2% e il Governo ha chiesto al Parlamento di autorizzare un ulteriore incremento del disavanzo fino ad un massimo di 0,4 punti percentuali di PIL al fine di affrontare le spese straordinarie legate all'immigrazione e al recente terremoto in Italia Centrale³¹.

Per quanto riguarda la spesa per i migranti, l'attivazione e la gestione del sistema di accoglienza si basa sul “Piano Operativo Nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari” e coinvolge tutti i livelli di governo³², mentre le risorse sono quasi interamente allocate sul bilancio dello Stato, sotto responsabilità del Ministero dell'Interno (con il contributo fino al 2014 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali per quanto atteneva ai minori stranieri non accompagnati).

Una stima delle spese sostenute dall'Italia in materia di migrazione si ritrova nel Documento Programmatico di Bilancio (DPB) del 2017³³, presentato alla Commissione Europea e all'Eurogruppo nell'ottobre 2016, nel quadro del monitoraggio e della valutazione delle politiche di bilancio dei Paesi dell'area euro. Il DPB riprende i dati del Documento di Economia e Finanza 2016 e quantifica un totale – al netto dei contributi derivanti dalla quota UE del Fondo Sicurezza per il controllo delle frontiere esterne, del Fondo rimpatri, del Fondo rifugiati e del Fondo integrazione cittadini paesi terzi e in uno scenario costante, ossia in assenza di un acuirsi del fenomeno – di 2,74 miliardi di Euro nel 2015 e 3,43 miliardi nel 2016 e prevede di raggiungere i 3,91 miliardi di Euro nel 2017. Tale stima tiene conto della spesa per l'accoglienza, per il soccorso in mare e per i riflessi immediati su sanità e istruzione, mentre non sono valutati gli oneri indiretti dell'integrazione degli immigrati nel tessuto economico e sociale del Paese³⁴.

²⁶ Commissione Europea, Autumn 2015 Economic Forecast: Moderate recovery despite challenges, 5 Novembre 2015.

²⁷ Dati del Ministero dell'Interno, http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto_statistico_giornaliero_31_dicembre.pdf

²⁸ 0,5 punti di flessibilità per le riforme strutturali e 0,3 per gli investimenti pubblici.

²⁹ Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza, settembre 2015 e Documento Programmatico di Bilancio, Ottobre 2015

³⁰ Relazione al Parlamento, Nota di Aggiornamento del DEF 2016, approvata dal Consiglio dei Ministri il 27 Settembre 2016.

³¹

http://www.dt.tesoro.it/modules/documenti_it/analisi_progammazione/documenti_programmatici/Relazione_al_Parlamento_NdA_del_DEF_2016_FINALE.pdf

³² Il Piano Operativo Nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari, approvato a luglio 2014 in condivisione con le Regioni e gli Enti locali, ha previsto il potenziamento degli apparati amministrativi delle questure per velocizzare le procedure di identificazione e di richiesta di asilo, il rafforzamento delle commissioni territoriali per accelerare i tempi di esame delle richieste di protezione internazionale, l'ampliamento dei posti di accoglienza disponibili nelle strutture governative, prendendo anche atto della necessità di assicurare una transizione agevole tra servizi di prima e di seconda assistenza.

³³ http://www.tesoro.it/inevidenza/documenti/DOCUMENTO_PROGRAMMATICO_DI_BILANCIO_2017-IT_new.pdf

³⁴ In assenza di una metodologia stringente a livello di Unione Europea per la contabilizzazione della “spesa per i rifugiati”, l'Italia fornisce una stima che somma la spesa per l'accoglienza, per il soccorso in mare e per sanità e istruzione.

Un possibile scenario di crescita³⁵ prevedrebbe la presa in carico di circa mille minori aggiuntivi l'anno a un costo medio di 45 Euro al giorno; circa 62 mila persone aggiuntive nelle strutture di accoglienza governativa e temporanee a un costo medio di 32,5 Euro al giorno; circa 3.500 richiedenti asilo e rifugiati aggiuntivi nel sistema di protezione a un costo medio di 35 Euro al giorno. Le spese potrebbero così salire, toccando i 4,26 miliardi di Euro nel 2017.

Tabella 3 – Stima della spesa sostenuta dall'Italia per i migranti dal 2011 al 2017 (milioni di Euro)							
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Totale Scenario Costante al netto dei contributi UE	922	898	1.356	2.205	2.736	3.431	3.914
Totale Scenario di Crescita al netto dei contributi UE	-	-	-	-	2.736	4.227	4.262
Ripartizione percentuale							
Soccorso in mare	32,8	22,5	35,4	44,5	28,6	25,4	20,8
Accoglienza	36,2	43,6	41,5	33,1	51,2	58,3	64,9
Salute e Istruzione	31	34	23,1	22,4	20,2	16,3	14,3

Tabella 3 – Elaborazioni di ActionAid su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze, Documento Programmatico di Bilancio 2017, pag. 20.

Le spese per i migranti stimate nel Documento Programmatico di Bilancio sono così ripartite:

- la gestione dell'accoglienza fa capo al Ministero dell'Interno. Sono comprese, tra le voci di bilancio principali, la spesa per la gestione e manutenzione dei centri di accoglienza, delle strutture temporanee e del sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR), il fondo per i minori stranieri non accompagnati, le commissioni territoriali preposte all'esame delle richieste di riconoscimento dello status di rifugiato, le spese amministrative sostenute, anche per la gestione del sistema informativo e per il personale del Ministero dell'Interno direttamente coinvolto. Oltre alla spesa statale è inclusa, per gli SPRAR e per i minori non accompagnati, una stima dei costi sostenuti dagli enti locali (molto diversificati da un territorio all'altro);
- il soccorso in mare vede impegnati gli uomini e i mezzi della Difesa, delle Capitanerie di porto e della Guardia di Finanza. La stima della spesa sostenuta è basata su una rendicontazione dei costi associati alle operazioni di soccorso, laddove possibile distinte in personale, altre spese correnti e spese in conto capitale per i veicoli utilizzati;
- la quantificazione dei costi delle cure ricevute nel servizio sanitario nazionale è basata sui riscontri forniti dalle Aziende Sanitarie Locali per quanto riguarda le spese afferenti gli stranieri irregolari che vengono annualmente rimborsate dal Ministero dell'Interno;
- l'istruzione, per la quale si considera il costo medio unitario per il numero degli alunni stranieri entrati per la prima volta nel sistema scolastico nazionale ciascun anno. I nuovi ingressi stimati nel 2015 sono circa 40 mila.

Relativamente al rilievo di queste voci sul totale, a pesare maggiormente sono le strutture di accoglienza (negli anni più recenti pari ad oltre il 50% del totale) e in secondo luogo i soccorsi in mare (tra 25 e 30%).

Legge di Bilancio 2017

Le risorse destinate al fenomeno migratorio rientrano in un unico programma del Ministero dell'Interno³⁶ sotto la missione n. 27 "Immigrazione, accoglienza e diritti", per la quale sono allocati complessivamente circa 2,09 miliardi di Euro per il 2017 e 1,7 miliardi di Euro per il 2018 e per il 2019. Deducendo da tale missione i capitoli destinati a coesione sociale, garanzia dei diritti e rapporti con le confessioni religiose, ad

³⁵ Al fine di determinare il livello di spesa aggiuntiva derivante da uno scenario di crescita si è tenuto conto della spesa media sostenuta in condizioni ordinarie, ovvero al netto della crisi del Nord Africa a seguito della primavera araba, aperta nel 2011 e chiusa il 1° gennaio 2013.

³⁶ "Flussi migratori, interventi per lo sviluppo della coesione sociale, garanzia dei diritti, rapporti con le confessioni religiose".

essere allocati per “interventi a favore degli stranieri anche richiedenti asilo e profughi” sono circa 1,99 miliardi nel 2017 e 1,63 miliardi nel 2018 e 2019.

Tabella 4 – Prospetto degli stanziamenti previsti dalla Legge di Bilancio 2017 per misure afferenti al fenomeno migratorio negli anni 2017 – 2019 (Euro)			
Capitolo di spesa	2017	2018	2019
2253 – Spese per acquisto di beni e servizi	926.736	917.541	926.628
2255 – Spese per il funzionamento della Comm. Nazionale per il diritto di asilo e delle commissioni territoriali preposte all’esame delle richieste di riconoscimento dello status di rifugiato	15.464.187	15.461.960	15.464.187
2270 – Spese per la gestione e il funzionamento del sistema informativo	2.769.202	2.725.144	2.768.547
2311 – Somme da destinare all’accoglienza degli stranieri richiedenti il riconoscimento dello status di rifugiato nel territorio nazionale	9.287.869	9.287.869	9.287.869
2351 – Spese per i servizi d’accoglienza in favore di stranieri	1.320.368.792	1.000.368.792	1.000.368.898
2352 – Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell’asilo ed interventi connessi, ivi compresi quelli attuati nelle materie in adesione a programmi e progetti dell’unione europea anche in regime di cofinanziamento	395.779.275	396.569.196	394.336.505
2353 – Fondo per l’accoglienza dei minori stranieri non accompagnati	170.000.000	170.000.000	170.000.000
2355 – Restituzione di somme erroneamente versate dai richiedenti per l’acquisto, il riacquisto, la rinuncia o la concessione di cittadinanza	100.000	100.000	100.000
2358 – Spese per l’assistenza economica in favore di stranieri. Spese per trasporto e accompagnamento di ammalati stranieri e di italiani che rimpatriano per cure	1.000.000	1.000.000	1.000.000
2371 – Collaborazioni internazionali e cooperazione ed assistenza ai Paesi Terzi in materia di immigrazione e asilo, anche attraverso la partecipazione a programmi europei.	9.020.564	9.020.237	9.025.000
2390 – Fondo da ripartire a integrazione delle autorizzazioni di spesa recate dalla normativa in materia di immigrazione e asilo	10.276.735	10.256.423	10.415.581
7351 – Spese di straordinaria manutenzione, costruzione, acquisizione, miglioramenti e adattamenti di immobili	52.000.000	12.000.000	12.000.000
7364 – Spese per acquisto di attrezzature e apparecchiature non informatiche, di mobilio e dotazioni librerie	46.831	46.831	46.831
7365 – Spese per lo sviluppo del sistema informativo	2.075.155	2.075.155	2.075.155
TOTALE	1.989.115.346	1.629.829.148	1.627.815.201

Tabella 4 – Elaborazioni di ActionAid su dati della Legge di Bilancio 2017, Gennaio 2017.

Come anticipato nella sezione 1 del presente documento, sei dei capitoli di spesa sui quali sono allocate le risorse per affrontare il fenomeno della migrazione sono – almeno sulla carta – coerenti con i criteri di contabilizzazione dell’Aiuto Pubblico allo Sviluppo dell’OCSE-DAC³⁷.

Fra questi vi è una delle voci più importanti per quanto attiene alle spese per il fenomeno migratorio, vale a dire il capitolo 2351 “Spese per i servizi d’accoglienza in favore di stranieri”: al suo interno la voce più corposa è quella destinata alle spese per l’attivazione, la locazione, la gestione dei centri di trattenimento e di accoglienza per gli stranieri irregolari, nella quale rientrano sia le spese per interventi assistenziali (“anche al di fuori dei centri”) sia quelle per “studi e progetti finalizzati all’ottimizzazione ed omogeneizzazione delle spese di gestione”. Pur valutando positivamente la volontà dei decisori di definire una spesa più accurata ed efficiente, riteniamo tuttavia insolita l’allocazione di voci di spesa così differenti (assistenza e studio e ricerca) all’interno di un unico capitolo di spesa.

Rispetto agli stanziamenti di competenza a legislazione vigente per il 2017, come si può notare dalla sezione II della Legge di Bilancio, si opera un rifinanziamento di 320 milioni di Euro per il 2017 per i servizi di accoglienza degli immigrati (capitolo 2351); non è chiaro perché venga previsto solamente per una delle annualità, quando le stime degli arrivi sul territorio italiano sono in crescita anche negli anni a venire.

Un ulteriore intervento in materia di immigrazione è poi disciplinato dall’articolo 1 comma 630 della L. di Bilancio, che introduce la facoltà di erogare ulteriori risorse, fino all’importo massimo di 280 milioni di Euro, a valere sui programmi operativi cofinanziati dai fondi strutturali e di investimento europei per il periodo 2014/2020. Tali risorse andrebbero ad aggiungersi a quelle stanziare nella sezione II per le attività di accoglienza, inclusione e integrazione dei migranti. Andando nel dettaglio, le misure in tema di migrazione potranno rientrare nelle competenze del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), che si rivolge alla coesione economica e sociale dell’UE investendo in settori che stimolino la competitività e correggano gli squilibri regionali, e nel Fondo Sociale Europeo (FSE), dedicato al consolidamento di occupazione e coesione sociale. Infine, a queste risorse si dovrebbero poi aggiungere parte di quelle previste per la voce “Pianificazione e coordinamento Forze di polizia”, che però comprendono numerose attività, anche del tutto lontane dalla questione migratoria, e non sono pertanto divisibili per utilizzo tematico.

Rispetto alla Legge di Stabilità 2016, che allocava sotto alla medesima missione 1,3 miliardi per il 2016, 1,3 miliardi per il 2017 e 1,2 miliardi per il 2018, la Legge di Bilancio 2017 introduce un aumento dei fondi destinati al tema della migrazione, in linea con gli scopi e gli obiettivi previsti dal Documento di Economia e Finanza 2016.

Le risorse in legge di Bilancio 2017 non sembrano tuttavia essere compatibili con le stime di spesa comunicate dal Governo all’UE nell’ultimo Documento Programmatico di Bilancio: fra le previsioni e gli stanziamenti in Legge di Bilancio è presente un significativo *gap*, che solamente nel 2017 è pari ad almeno 500 milioni di Euro. Per affrontare il fenomeno migratorio sarebbero quindi necessario, circa il 30% in più delle risorse disponibili³⁸.

³⁷ Capitoli 2311, 2351, 2352, 2353 e 2371. Fa eccezione il capitolo di spesa 2255 ovvero: “Spese per il funzionamento della commissione nazionale per il diritto di asilo e delle commissioni territoriali preposte all’esame delle richieste di riconoscimento dello status di rifugiato, comprese le spese generali di gestione, i gettoni di presenza, le spese di missione, le prestazioni di traduzione ed interpretariato e il contributo in favore dell’alto commissariato delle nazioni unite per i rifugiati. spese per la formazione e l’aggiornamento dei componenti e del personale.”, il quale è considerato all’80%.

³⁸ Il calcolo del *gap* tiene conto delle stime di spesa per i migranti presentate dal Governo nel Documento Programmatico di Bilancio 2017, ovvero un totale di 3.914,1 milioni di Euro per il 2017; il DPB indica che il 64,9%, circa 2.540 milioni circa, sarà destinato alle spese di accoglienza. La differenza fra tale stima e le risorse previste in Legge di Bilancio per “interventi a favore degli stranieri anche richiedenti asilo e profughi” del Ministero dell’Interno, circa 1,990 milioni nel 2017, identifica dunque lo scostamento di risorse per l’anno in corso.

SEZIONE 3: LE RISORSE PER I DIRITTI DELLE DONNE

La Legge di Bilancio prevede stanziamenti per diverse misure e interventi afferenti al lavoro di cura non retribuito e alla lotta alla violenza sulle donne, riassunti nella Tabella 5; un altro elemento preso in considerazione, alla luce del lavoro di analisi e advocacy di ActionAid Italia, sono gli stanziamenti dedicati al prossimo Piano d'azione per l'attuazione della Risoluzione 1325 del Consiglio di Sicurezza dell'ONU su donne, pace e sicurezza.

Sul piano metodologico va sottolineato che la struttura della Legge di Bilancio non consente di reperire tabelle analitiche relativamente ai finanziamenti per le diverse aree di azione sul tema dei diritti delle donne, in ragione del fatto che le risorse sono principalmente riferite a programmi implementati dalla Presidenza del Consiglio, che non fornisce informazioni di dettaglio. L'analisi si concentra sul testo della Legge di Bilancio, dal quale si riesce a tener traccia di possibili nuovi investimenti; si rinvia tuttavia a un'ulteriore verifica delle risorse al momento dei relativi aggiornamenti nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito della Presidenza del Consiglio.

Legge di Bilancio 2017

Tabella 5 – Prospetto degli stanziamenti previsti dalla Legge di Bilancio per misure afferenti al lavoro di cura non retribuito e alla lotta alla violenza sulle donne negli anni 2017 – 2021					
Misura	Stanziamenti (Euro)				
	2017	2018	2019	2020	2021
Comma 348 e 349 – Fondo di sostegno alla natalità	14.000.000	24.000.000	23.000.000	13.000.000	6.000.000
Comma 353 – Premio alla nascita o all'adozione	392.000.000	392.000.000	392.000.000	-	-
Comma 354 – Congedo paternità	20.000.000	31.200.000			
Comma 355 – Buono nido	144.000.000	250.000.000	300.000.000	330.000.000	330.000.000
Comma 356 – Voucher asili nido per lavoratrici dipendenti	40.000.000	40.000.000	-	-	-
Comma 357 – Voucher asili nido per lavoratrici autonome	10.000.000	10.000.000	-	-	-
Comma 358 – Politiche in materia di pari opportunità e non discriminazione	20.000.000	-	-	-	-
Comma 359 – Piano nazionale anti violenza	5.000.000	5.000.000	5.000.000	-	-
Comma 371 – Piano anti-tratta	5.000.000	-	-	-	-
Comma 350 – 3° Piano d'azione (Risoluzione 1325 del Consiglio di sicurezza dell'ONU)	1.000.000	500.000	500.000	-	-

Tabella 5 – Elaborazioni di ActionAid su dati della Legge di Bilancio 2017, Gennaio 2017.

Stanziamenti afferenti al settore del lavoro di cura non retribuito

Nell'ambito delle misure volte al sostegno alla natalità e a interventi per la cura della prima infanzia si rileva come si prediligano investimenti in forma di trasferimento monetario e misure di sostegno economico alle famiglie rispetto a investimenti in asili nido. Gli ultimi stanziamenti previsti dal bilancio dello Stato per l'incremento della presa in carico presso gli asili risalgono infatti a due anni fa: 100 milioni di Euro poi ripartiti in Conferenza Stato-Regioni tra Regioni e Province autonome.

Tra le novità introdotte dalla nuova Legge di Bilancio si rileva l'istituzione del Fondo di sostegno alla natalità: un fondo rotativo, istituito presso la Presidenza del Consiglio, volto a favorire l'accesso al credito per le famiglie con uno o più figli nati o adottati a decorrere dal 1° gennaio 2017, mediante il rilascio di garanzie dirette, anche fideiussorie, alle banche e agli intermediari finanziari.

La manovra introduce inoltre dal 1° gennaio 2017 un Premio alla nascita, ossia un contributo di 800 Euro per i nuovi nati o per i bambini adottati; la misura non sostituisce il bonus bebè³⁹, che resta in vigore. Il premio è versato dall'INPS in un'unica soluzione su domanda della madre al compimento del 7° mese di gravidanza o all'atto dell'adozione; non sono previste soglie di reddito per l'accesso e lo stanziamento annuale è stato calcolato su una stima di 490 mila richieste, per una spesa totale di 392 milioni di Euro/anno per 2017, 2018 e 2019.

La Legge di Bilancio prevede un Buono asili nido: un contributo economico per le spese sostenute per l'iscrizione all'asilo – pubblico o privato – di massimo mille Euro l'anno per i bambini nati dal 1° gennaio 2016 fino ai 3 anni di età. Il contributo può essere anche utilizzato per forme di supporto domiciliare in favore dei bambini di età inferiore ai 3 anni affetti da gravi patologie croniche. Esso è corrisposto dall'INPS al genitore richiedente, su presentazione della documentazione attestante l'iscrizione e il pagamento della retta. In caso di scostamenti rispetto al limite di spesa programmato, ovvero qualora il fabbisogno fosse maggiore rispetto allo stanziamento previsto, l'INPS non potrà tuttavia prendere in esame ulteriori richieste. Il buono non è cumulabile con le detrazioni fiscali previste per le spese relative all'iscrizione ad asili nido né con i voucher illustrati di seguito. Il testo proroga inoltre per gli anni 2017 e 2018 le misure introdotte in via sperimentale dalla Legge 92/2012 (c.d. Legge Fornero), ossia i *voucher baby-sitting* o per servizi per l'infanzia da 600 Euro, previsti sia per le lavoratrici dipendenti sia per le lavoratrici autonome o imprenditrici. Tali *voucher* sono erogabili al termine del congedo di maternità.

La scelta di favorire i trasferimenti monetari va a scapito degli investimenti in asili nido, in termini di creazione dell'offerta e del suo mantenimento, elementi che invece potrebbero anche portare ad un abbassamento dei costi al fine di rendere il servizio più accessibile alle famiglie. Il Buono asili nido può essere considerato come un aiuto economico, ma non coprendo interamente le spese per tale servizio potrebbe non risolvere il problema del mancato accesso da parte di famiglie che non possono sostenerne il costo. Inoltre, i soli trasferimenti monetari in questo settore possono rafforzare la privatizzazione, fenomeno già registrato negli ultimi decenni e che ha portato a forti differenziazioni sia in termini di qualità sia di quantità dei servizi disponibili: l'investimento pubblico dovrebbe invece prevedere una più equa distribuzione dei servizi in tutto il territorio nazionale⁴⁰.

Infine, una novità non afferente ai trasferimenti monetari è il congedo di paternità, che viene confermato di due giorni per il 2017 e allungato a quattro per il 2018, anno nel quale sarà inoltre possibile usufruire di un ulteriore giorno in sostituzione del congedo obbligatorio spettante alla madre (congedo di maternità). Beneficiario è il padre lavoratore dipendente ed è possibile fruire del congedo entro i cinque mesi dalla nascita del figlio, anche in forma non continuativa. Le misure relative al settore della cura alla prima

³⁹ Il bonus bebè è un assegno annuo per ogni figlio nato o adottato tra il 1° gennaio 2015 ed il 31 dicembre 2017 da corrispondere mensilmente fino al terzo anno di vita del bambino, oppure fino al terzo anno dall'ingresso in famiglia del figlio adottato, a favore dei nuclei familiari il cui genitore richiedente sia in una situazione economica corrispondente ad un valore de I'ISEE non superiore a 25.000 Euro annui.

Per maggiori informazioni: <http://www.inps.it/portale/default.aspx?itemdir=11729>

⁴⁰ Per maggiori informazioni si rimanda alla pubblicazione di ActionAid, *Sulle spalle delle donne*, 2016: www.actionaid.it/app/uploads/2016/09/Sulle_spalle_delle_donne.pdf

infanzia sono state infatti disegnate per lo più per le madri, rafforzando dunque l'idea di un ruolo prettamente femminile nella cura: se da un lato è doveroso riconoscere che la cura grava soprattutto sulle donne, le misure previste difficilmente avranno un effetto redistributivo della cura tra donne e uomini. Anche la riforma del congedo di paternità obbligatorio di fatto si riduce a pochi giorni e per i primi cinque mesi di vita del figlio, mentre non sono previsti interventi per favorire un maggiore ruolo dei padri nella cura di lungo periodo.

Stanziamenti per la lotta alla violenza sulle donne

La Legge di Bilancio prevede risorse aggiuntive, pari a 5 milioni annui per il prossimo triennio, per il Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità da destinare al Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere, ai servizi territoriali, ai centri antiviolenza e ai servizi di assistenza alle donne che subiscono violenza. Tali finanziamenti fanno riferimento agli articoli 5 e 5-bis della Legge 119/2013, che stanziava a regime 10 milioni l'anno per i centri antiviolenza. Poiché negli anni scorsi queste risorse sono state decurtate (da 17 milioni a 16,5 milioni per il biennio 2013-2014, a circa 9 milioni annui nella scorsa Legge di Stabilità), al momento non risulta chiaro se lo stanziamento totale annuo previsto per questa linea di azione sia pari a 15 milioni. Maggiore chiarezza potrà esserci quando saranno pubblicate informazioni dettagliate relative al budget del Dipartimento Pari Opportunità sul sito della Presidenza del Consiglio. Da rilevare che la manovra stanziava 5 milioni aggiuntivi a favore del Piano nazionale anti-tratta.

Lo sforzo di prevedere risorse aggiuntive per la lotta alla violenza, inclusi i centri antiviolenza, è apprezzabile, ma in assenza di un meccanismo volto ad assicurare un uso efficace delle risorse, come dimostra la gestione degli stanziamenti passati (la Corte dei Conti parla di 10 milioni non spesi dalle Regioni delle risorse previste per il 2013-2014), difficilmente sarà assicurata la sopravvivenza dei centri e una risposta adeguata al problema della violenza.

La manovra prevede che per l'anno 2017 possano concorrere ulteriori risorse a favore di politiche in materia di pari opportunità e non discriminazione pari a un massimo 20 milioni di Euro, a valere sulle risorse dei pertinenti programmi operativi cofinanziati dai fondi strutturali e d'investimento europei 2014/2020.

Infine, per la predisposizione e l'attuazione del terzo Piano di azione da adottare in ottemperanza della Risoluzione 1325 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite sul tema donne, pace e sicurezza e delle risoluzioni successive, sono previste risorse dedicate nel prossimo triennio pari a 1 milione di Euro nel 2017 e 500 mila Euro per il 2018 e per il 2019.