

OECD-DAC dati preliminari sull' aiuto pubblico allo Sviluppo 2018

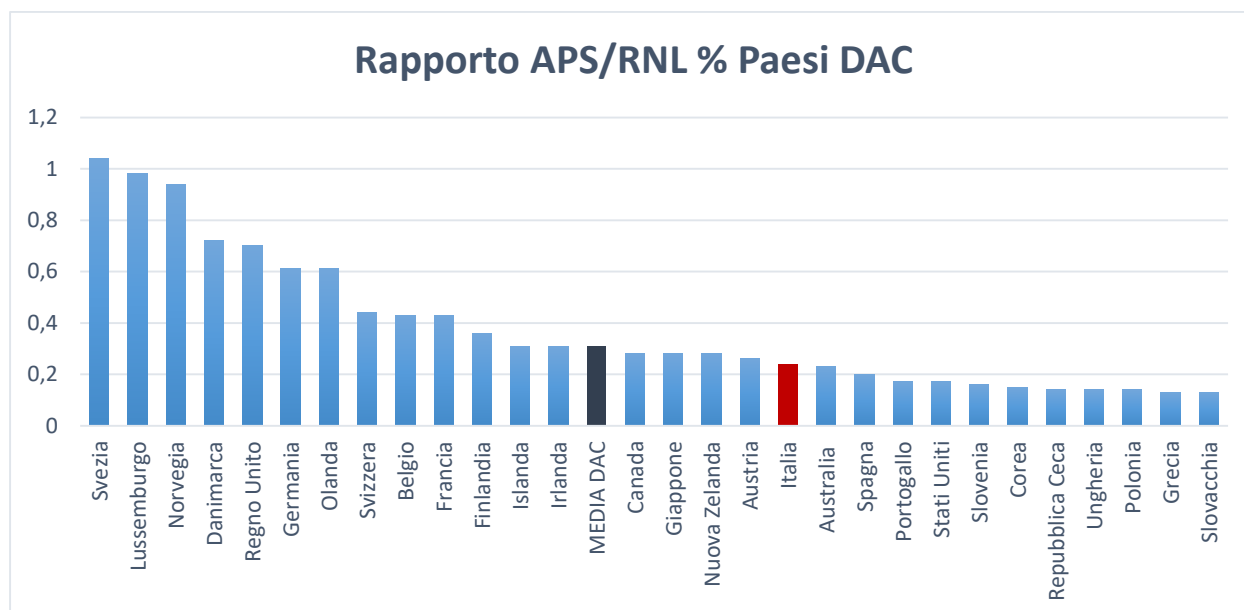
Roberto Sensi, ActionAid

Come ogni anno, l'OECD-DAC ha pubblicato le anticipazioni sul trend dell'aiuto pubblico allo sviluppo (APS). La novità di quest'anno riguarda la decisione dei Paesi membri del OECD Development Assistance Committee (DAC) di aggiornare il loro sistema di calcolo dei prestiti concessionali (quelli erogati a tassi agevolati rispetto a quelli di mercato) valutando la concessionalità sulla base di un tasso di sconto differenziato a seconda del reddito dei Paesi beneficiari ed introducendo un equivalente a dono (*grant-equivalent*) nel calcolo dell'aiuto pubblico allo sviluppo. In sostanza, si è deciso di quantificare lo sconto del prestito concessionale e di considerarlo come componente di "dono", aggiungendolo al totale dell'APS. Attraverso l'introduzione di questo sistema (*grant-equivalent methodology*), l'APS complessivo è aumentato nel 2018 del 2.8%, mentre l'incidenza è stata differenziata a seconda dei Paesi, oscillando tra il +40.8% del Giappone e +14.2% il Portogallo e il -2.9% della Francia e -3.5% della Germania.

L'APS aggregato calcolato sulla base del *grant-equivalent* è stimato in 150,4 miliardi di euro, in media lo 0.31% del Reddito Nazionale Lordo (RNL)¹. Gli Stati Uniti si confermano il primo donatore con 34,3 miliardi di dollari, seguiti dalla Germania (25 miliardi), Regno Unito (19,4 miliardi) e Francia (12,2 miliardi). L'APS calcolato con la metodologia dell'equivalente a dono in rapporto con il reddito nazionale lordo (RNL) eccede lo 0,7% per quanto riguarda la Svezia (1,04%), Lussemburgo (0,98%), Norvegia (0,94%) Danimarca (0,72%) e Regno Unito (0,70%). I Paesi del G7 rappresentano i tre quarti del totale di APS a livello globale, mentre i Paesi Europei forniscono il 56,5%, per una media dello 0,47% del rapporto APS/RNL (Grafico 1).

¹ A questa cifra vanno aggiunti 1.5 miliardi per gli strumenti orientati allo sviluppo di supporto al settore privato, un miliardo in forma di prestiti netti e titoli di compagnie private operanti in Paesi eleggibili come APS e 0.2 miliardi per la ristrutturazione del debito. OECD, Development aid drops in 2018, especially to neediest countries, Parigi, 10 Aprile 2019, p.1.

Grafico 1



Fonte: Rielaborazione ActionAid dati OECD-DAC (15 Aprile 2019)

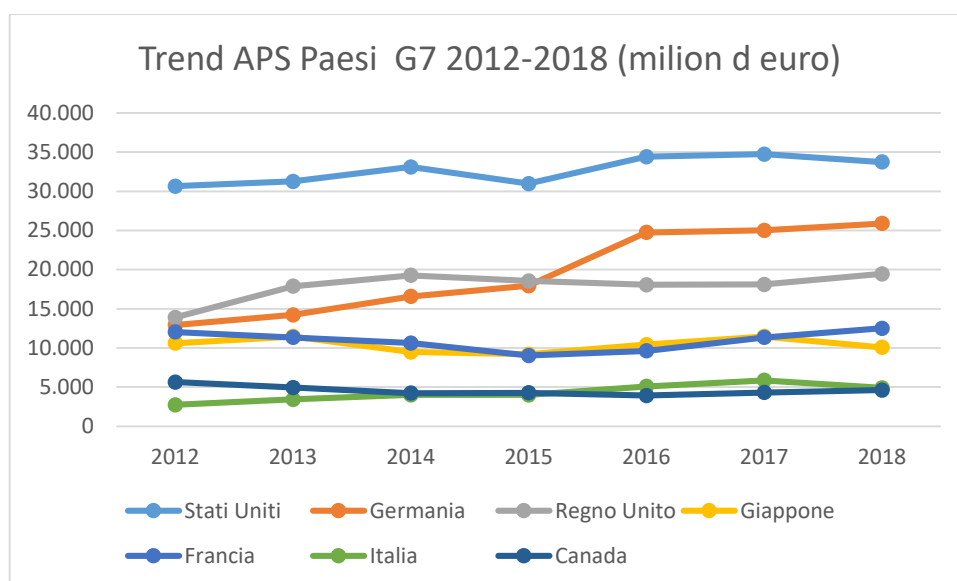
Al netto dell'equivalente a dono dei prestiti concessionali, il totale dell'aiuto pubblico allo sviluppo per il 2018 risulta essere 149,3 miliardi, un calo del 2,7% rispetto al 2017. La principale causa di questo calo è la riduzione della spesa in accoglienza per rifugiati e richiedenti asilo (*In-Donor-Refugees-Costs – IDRC*)² registrata in molti Paesi DAC. Escludendo questi costi, l'andamento medio dell'APS sarebbe stabile rispetto all'anno precedente. Il totale della spesa IDRC per il 2018 ammonta a 10,6 miliardi di dollari, un calo del 28,4% rispetto al 2017. Questi costi rappresentano in media il 7,1% del totale dell'APS, contro il 9,6% del 2017 e l'11% del 2016, quando la spesa in accoglienza raggiunse il suo picco. I dati disaggregati a livello Paese mostrano dimensioni e incidenza sul totale APS molto differenti, pur seguendo quasi tutti, escluso la Spagna, la stessa tendenza generale. La riduzione della spesa in IDRC segue il calo drastico degli sbarchi sulle coste europee dovuto alla chiusura della rotta libica. Secondo i dati del Ministero dell'interno italiano, gli sbarchi nel nostro Paese sono passati da 119.369 persone nel 2017 a 23.370 nel 2018 e 625 nei tre mesi del 2019³. Tuttavia, a fronte della chiusura della rotta libica e la politica dei respingimenti operata dall'Italia e dalla Libia nel mediterraneo, crescono gli arrivi in Spagna e Grecia rispettivamente del 5.978 e 4.990 nei soli primi due mesi del 2019⁴.

² Le regole di contabilizzazione OECD-DAC permettono di imputare una parte della spesa in accoglienza come aiuto pubblico allo sviluppo seppur essa venga effettuata in Italia e non nei paesi in via di sviluppo (*In-Donor refugees cost-IDRC*). Tuttavia, anche a seguito di una revisione adottata dall'OECD-DAC, tale spesa è sottoposta ad una serie più stringente di criteri e deve riguardare i costi sostenuti nei primi dodici mesi di permanenza dei richiedenti asilo nei Paesi ospiti. Nel 2017, l'OECD-DAC ha rivisto in modo più stringente i criteri di questa spesa. Si veda <https://www.oecd.org/dac/DAC-HLM-2017-Communique.pdf>

³ Ministero degli Interni, Cruscotto Statistico Giornaliero, 12 Aprile 2019. http://www.interno.gov.it/sites/default/files/cruscotto_statistico_giornaliero_12-04-2019.pdf

⁴ IOM, Mixed migration flows in the Mediterranean. Compilation of Available Data and Information Febbraio 2019.

Grafico 2



Fonte: Rielaborazione ActionAid dati OECD-DAC (15 Aprile 2019)

La performance dell'Italia

Secondo le stime OECD-DAC, tra il 2017 e il 2018 l'APS italiano passerà da 5.858 milioni a 5.005 milioni di dollari: una calo netto di 853 milioni di dollari (-15%)⁵. A incidere in modo determinante su questa riduzione è la spesa in accoglienza (IDRC), che passa dai 1.803,96 milioni del 2017 ai 1.124,71 del 2018. Il rapporto stimato tra APS/RNL nel 2018 si attesta allo 0,24%, rispetto allo 0,30% registrato nel 2017, con la spesa IDRC che incide per un 23%, in calo rispetto al 30% del 2017 (Tabella 1). L'Italia è il Paese del G7 che registra il calo più significativo di APS rispetto all'anno precedente. Anche al netto della spesa in accoglienza, l'aiuto italiano registra un calo del 13%. Un dato prevedibile che segue, da un lato gli effetti della recente Legge 132/18 su immigrazione e sicurezza che prevede una "razionalizzazione" della spesa in accoglienza; dall'altro, come già accennato, il calo drastico degli arrivi di migranti sul nostro territorio dovuta alla politica dei respingimenti operata attraverso l'azione della Guardia Costiera libica.

Da diversi anni, insieme a molte altre organizzazioni della società civile, ActionAid denuncia il "gonfiamento" che la spesa IDRC determina sull'aiuto pubblico allo sviluppo⁶. Complice la cosiddetta "crisi migratoria", infatti, questi volumi sono passati dal 9% dell'APS complessivo italiano nel 2012 al 30,7% nel 2017 (1.600,29 milioni di euro) con una stima per il 2018 di 953 milioni, vale a dire il 23% del totale (Tabella 1).

⁵ Le cifre includono l'equivalente a dono dei prestiti concessionali. Tuttavia, per permettere l'analisi della serie storica oltre gli ultimi tre anni, abbiamo dovuto utilizzare dati al netto dell'equivalente a dono dei prestiti concessionali (cash basis). Inoltre, per poter comparare il dato italiano con il resto dei Paesi G7 e OECD-DAC abbiamo dovuto adottare la valuta del dollaro. Tuttavia, il Credit Report System dell'OECD-DAC fornisce anche i dati in valuta nazionale. Nel 2017, l'APS italiano è stato di 5203 milioni di euro, mentre il 2018 ha registrato un più magro 4241 milioni di euro. Se prendiamo il dato al netto dell'equivalente a dono dei prestiti concessionali, tra il 2017 e i 2018 l'Italia registra un calo netto in APS di 1045 milioni di euro, rispettivamente 5197 e 4152 milioni. La spesa IDRC in euro è passata da 1600 a 953 milioni con un calo netto di 647 milioni.

⁶ ActionAid sostiene che gli *in-donor refugee costs (IDRC)* non rispondono ai criteri che definiscono l'aiuto pubblico allo sviluppo definito come mirato alla promozione dello sviluppo economico e del welfare dei Paesi in via di sviluppo. Queste spese, infatti, non rappresentano un flusso di risorse verso i Paesi poveri e non sono in ogni caso spese per il loro sviluppo economico e welfare. Per questi motivi, le spese IDRC non dovrebbero essere contabilizzate come aiuto pubblico allo sviluppo.

Un aumento di tale portata è stato determinante al raggiungimento dell'obiettivo dello 0,30% del rapporto APS/RNL, che al netto della spesa IDRC sarebbe stato, nel 2017, dello 0,21% con una stima per il 2018 dello 0,18%. Non solo, si tratta di un incremento di risorse che in pochi anni ha portato il Ministero degli interni ad essere il primo Ministero per spesa in aiuto pubblico allo sviluppo (Tabella 2). Se in termini assoluti l'Italia si colloca al terzo posto della classifica per spesa APS per spesa accoglienza, in termini percentuali sul totale risulta invece come primo Paese tra quelli del G7⁷ (Tabella 3).

Tabella 1

Andamento spesa Italia in APS in relazione a IDRC e al rapporto APS/RNL (milioni di euro, prezzi correnti)

	2015	2016	2017	2018
Totale APS	3609	4600	5197	4152
Totale IDRC	886	1506	1600	953
Totale APS al netto IDRC	2723	3094	3597	3199
% APS/RNL	0,22	0,27	0,31	0,24
% APS RNL al netto IDRC	0,16	0,18	0,21	0,18
% IDRC su APS	24.5	32.7	30.8	23

Fonte: Rielaborazione ActionAid dati OECD-DAC (15 Aprile 2019)

Questa fotografia è confermata anche dalla Legge di Bilancio 2019 (Legge 145 del 30 dicembre 2018⁸) che vede il dicastero di Salvini come primo per dotazione di aiuto pubblico allo sviluppo, pari a 1.836 milioni di euro di cui 1.300 milioni per IDRC. Tuttavia, osservando i dati sulla diminuzione degli sbarchi⁹ e della spesa in accoglienza eleggibile come APS nel 2018, non è chiaro perché il Ministero degli Interni preveda quest'anno di spendere una cifra superiore di oltre 300 milioni a quella dello scorso anno. Se l'Italia non vuole registrare un ulteriore calo del proprio APS, allontanandola ancora di più dagli impegni assunti a livello internazionale in materia di rapporto APS/RNL - previsto nel 2030 allo 0.7% - dovrà necessariamente spendere questi soldi. Il Ministero degli interni non ha né una struttura, né il personale adatto a gestire somme così significative per progetti di cooperazione allo sviluppo. Non solo, la politica che questo Ministero sta portando avanti in materia migratoria è funzionale a rafforzare il controllo delle frontiere e frenare i flussi migratori (c.d. esternalizzazione). Per questi motivi se questa quota di APS non spesa in IDRC fosse destinata alla cooperazione con i Paesi terzi origine e transito dei migranti da parte del Ministero degli Interni c'è il reale rischio di una ulteriore deviazione e aumento delle condizionalità dell'aiuto, in violazione dei principi adottati dall'Italia a livello internazionale sull'efficacia dell'aiuto. Sarebbe, invece, più opportuno che tali risorse venissero trasferite all'Agenzia di Cooperazione allo sviluppo (AICS), garantendo la coerenza con gli obiettivi strategici in materia di migrazione e sviluppo stabiliti dal documento triennale di programmazione e indirizzo della cooperazione allo sviluppo italiana.

⁷ ActionAid, La sfida della democrazia. Uguaglianza, partecipazione, lotta alla povertà, Rapporto Actionaid 2018. Italia e la lotta alla povertà nel mondo, Interventi Donzelli, 2018.

⁸ Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021.

⁹ Gli sbarchi in Italia sono passati da 119369 persone nel 2017 a 23370 nel 2018, un calo dell'80%.

<http://migration.iom.int/europe?type=arrivals>

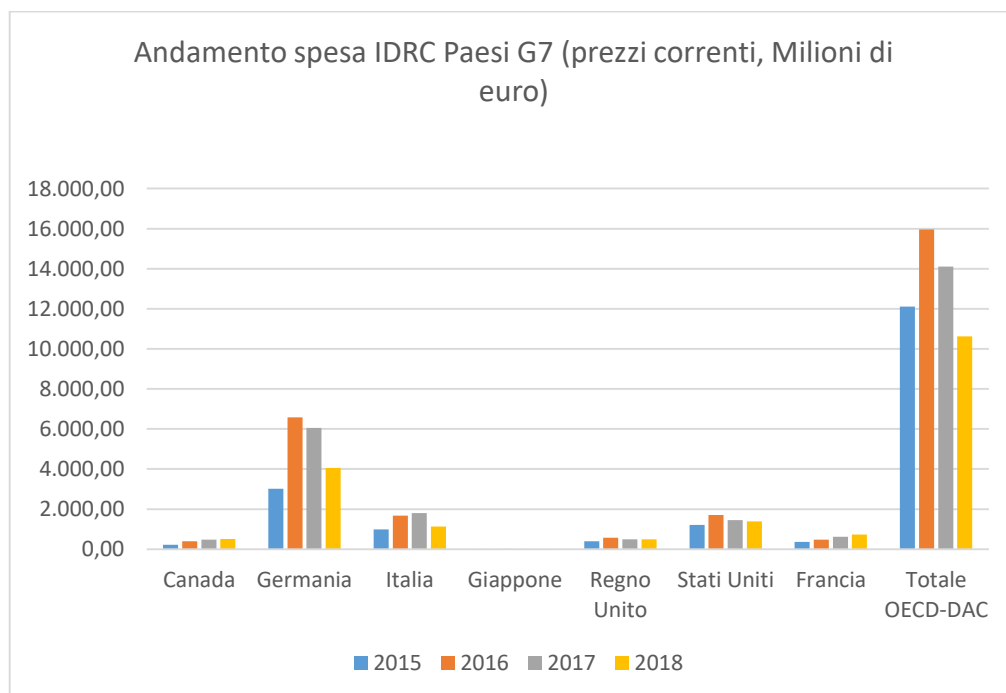
Tabella 2

Riparto risorse APS per Ministero – Legge di Bilancio 2019-2021 (euro)

	2019	2018	2017
Ministero dell'economia e delle finanze	1.783.630.879	1.594.629.963	1.694.421.865
Ministero dello sviluppo economico	1.171.508	885.316	897.774
Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale	1.334.263.148	1.251.765.300	1.279.063.986
Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca	19.354.714	4.940.000	4.940.000
Ministero dell'Interno	1.836.294.021	2.076.068.582	1.720.837.051
Ministero dell'Ambiente e della tutela del Territorio e del Mare	18.571.314	75.864.444	40.690.123
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	117.388	117.388	117.388
Ministero della salute	14.736.875	14.736.875	14.773.877
Totale	5.008.139.847	5.019.007.868	4.755.742.064

Fonte: Rielaborazione ActionAid Allegato n. 28. Tabella Aps Legge di Bilancio 2019-2021 e precedenti

Grafico 3



Fonte: Rielaborazione ActionAid dati OECD-DAC (15 Aprile 2019)

Un futuro che non fa ben sperare

Contestualmente alle anticipazioni OECD-DAC dell'APS 2018 è uscito anche il Documento di Economia e Finanza (DEF) 2019¹⁰ dove il governo registra il calo di APS sottolineando “l'esigenza di un riallineamento dell'Italia agli standard internazionali in materia di APS”¹¹ e ribadendo “[...] l'esigenza di assicurare, con una prospettiva pluriennale, graduali incrementi degli stanziamenti assegnati alle amministrazioni dello Stato per interventi di cooperazione allo sviluppo”¹², senza tuttavia fornire né obiettivi né indicazioni chiare su come invertire questa tendenza. Ciò appare ancora più grave alla luce degli ambiziosi impegni assunti appena pochi mesi prima nella nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza (DEF) 2018¹³, laddove si prevedeva per i prossimi tre anni una crescita del rapporto APS/RNL dello 0,33% nel 2019, dello 0,36% nel 2020 e, infine, dello 0,40% nel 2021.

¹⁰ <http://www.mef.gov.it/documenti-pubblicazioni/doc-finanza-pubblica/index.html>

¹¹ Documento di Economia e Finanza 2019. Sezione 1. Programma di Stabilità dell'Italia, p.140.

¹² Ibidem.

¹³ http://www.mef.gov.it/inevidenza/documenti/NADEF_2018.pdf