QUALE PROSPETTIVA PER L'AIUTO PUBBLICO ALLO SVILUPPO?

Raccomandazioni a parlamentari italiani/governo italiano

- Intervenire per evitare che la battuta di arresto nel trend di crescita dell'aiuto pubblico allo sviluppo (APS) italiano si protragga nei prossimi anni, stanziando le risorse necessarie per riportare l'APS sul percorso di crescita tracciato dal Documento di Programmazione Economica e Finanziaria del 2018.
- Assicurare che, in prospettiva, gli impegni di crescita del rapporto APS/RNL siano raggiunti al netto della spesa in *accoglienza* (*In Donor Refugee Costs - IDRC*).
- Aumentare le risorse dedicate all'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo (AICS), sia per l'attuazione di iniziative di cooperazione internazionale sia per le spese di funzionamento e di personale.
- Aumentare le risorse destinate ai Paesi meno avanzati (PMA) - per i quali è previsto un incremento delle risorse pari allo 0,15/ - 0,20% del rapporto APS/RNL[1] entro il 2030 - e agli Stati fragili attraverso la definizione di politiche formali che non risultino solo in maggiore impegno economico nei loro confronti, ma portino a stabilire strategie di cooperazione di lungo periodo.

L'aiuto pubblico allo sviluppo

L'*Obiettivo di Sviluppo Sostenibile 17.2* dell'Agenda 2030 prevede che tutti i paesi industrializzati debbano destinare entro il 2030 lo 0,7% del reddito nazionale lordo (RNL) all'aiuto pubblico allo sviluppo[2]. Di questo, una percentuale compresa tra lo 0,15 e lo 0,20 % dovrebbe andare ai Paesi meno avanzati. Secondo gli ultimi dati OECD-DAC, nel 2017, dei 30 membri del DAC (Development Assistance Committee) solo 5 hanno raggiunto l'obiettivo dello 0,7% del rapporto APS/RNL mentre la media si è attestata sullo 0,32% (si veda il Grafico 1).

Il nostro Paese, con tre anni di anticipo rispetto alla scadenza prevista, nel 2017 ha raggiunto l'obiettivo dello 0,30%, equivalente, in termini assoluti, a 5,196 milioni di euro. Inoltre, nella nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza di settembre 2018, il Governo ha confermato anche per i prossimi tre anni la crescita dei volumi impegnati in cooperazione allo sviluppo, proponendo una nuova *roadmap* per il 2019-2021 che prevede un rapporto APS/RNL dello 0,33% nel 2019, dello 0,36% nel 2020 e, infine, dello 0,40% nel 2021[3].

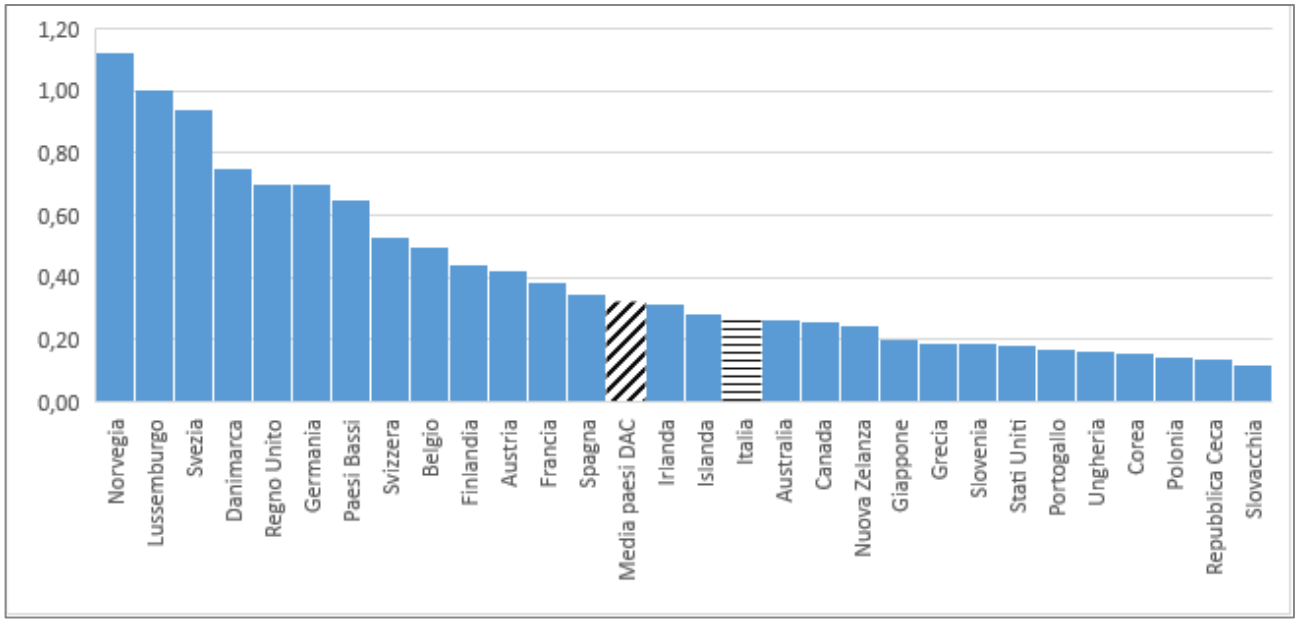
---

[1] RNL: reddito nazionale lordo.

[2] I membri del DAC hanno generalmente accettato l'obiettivo dello 0,7% per l'APS (ad eccezione per la Svizzera, non membro delle Nazioni Unite fino al 2002, e gli Stati Uniti che non hanno a sottoscritto obiettivi o calendari specifici).

[3] http://www.mef.gov.it/inevidenza/documenti/NADEF_2018.pdf

Grafico 1 - Rapporto APS/RNL nei Paesi DAC - 2017



Fonte: Rielaborazione ActionAid dati OECD/DAC

L'aiuto gonfiato

È importante ricordare che le regole di contabilizzazione dell' OECD-DAC permettono di imputare una parte prevalente della spesa in accoglienza per i richiedenti asilo come aiuto pubblico allo sviluppo sebbene essa venga effettuata in Italia e non nei Paesi in via di sviluppo (*In-Donor refugees cost - IDRC*)[4]. Questa spesa è la causa dell'incremento così significativo dell'APS italiano, ma anche di altri paesi europei, registrato negli ultimi anni. Complice la cosiddetta "crisi migratoria", questa cifra è passata dal 9% nel 2012 al 30,7% nel 2017 (1600,29 milioni di euro) (Tabella 1). Un aumento significativo che è stato determinante nel contribuire al raggiungimento dell'obiettivo dello 0,30% del rapporto APS/RNL - che al netto della spesa IDRC sarebbe nel 2017 dello 0,21%[5] - e che ha portato, in pochi anni, il Ministero dell'Interno a essere il primo Ministero per spesa in aiuto pubblico allo sviluppo. Tuttavia, il coordinamento europeo delle ONG Concord, di cui ActionAid è membro, sostiene che gli *in-donor refugee costs (IDRC)* non rispondano ai criteri che definiscono l'aiuto pubblico allo sviluppo[6], che ha la finalità di promuovere lo sviluppo economico e del welfare nei Paesi in via di sviluppo, né rappresentano un flusso di risorse verso i paesi poveri[7].

[4] Le spese per i rifugiati nei Paesi donatori iniziarono ad essere contabilizzate come APS all'inizio degli anni '80 all'interno della voce generale Emergency and Stress Relief. Nel 1988 furono definite regole più precise per la loro contabilizzazione, tuttavia solo durante l'*High Level Meeting* dell'OECD-DAC di febbraio 2016 i paesi membri DAC hanno acconsentito a lavorare ad una soluzione di lungo periodo che ha portato, il 31 ottobre 2017, all'adozione di nuove linee guida per la contabilizzazione delle spese riguardanti l'accoglienza durante i primi 12 mesi di richiedenti asilo negli stessi Paesi donor.

[5] Nel 2017, l'Italia è stato il terzo donatore DAC in termini assoluti dopo la Germania e gli Stati Uniti. Se però andiamo ad analizzare il peso della spesa per IDRC sul totale APS, l'Italia di posiziona al primo posto dei Paesi DAC.

[6] http://www.oecd.org/dac/stats/officialdevelopmentassistancedefinitionandcoverage.htm

[7] Concord Europe, Joint Civil society submission to the 2017 High Level Meeting of the OECD Development Assistance Committee, 31 Ottobre 2017.

Tabella 1
Andamento APS Italia/IDRC, rapporto APS/RNL a lordo e netto della spesa IDRC (milioni di euro)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
APS Italia	2129,48	2583,53	3021,72	3609,04	4600,53	5196,66
IDRC	191,92	303,99	633,06	886,2	1.505,88	1.600,29
Quota % IDRC su totale APS	9,01	11,77	20,95	24,56	32,73	30,79
% APS/RNL	0,14	0,17	0,19	0,22	0,27	0,30
% APS/RNL al netto IDRC	0,12	0,15	0,15	0,19	0,18	0,21

Fonte: Rielaborazione ActionAid dati OECD/DAC

@Ernanio Mandlate / KISAIActionAid

I canali, settori e geografia dell'aiuto italiano

Storicamente il canale multilaterale, ossia le risorse date in gestione a organismi internazionali[8], banche e fondi di sviluppo, è stato lo strumento maggiormente utilizzato dall'Italia per l'APS, nonostante questo abbia significato avere una minore discrezionalità nella scelta dell'utilizzo dei fondi rispetto al canale bilaterale. Tuttavia, negli ultimi anni si sta assistendo a un progressivo riequilibrio nell'utilizzo dei due strumenti dovuto quasi integralmente alla crescita della voce "rifugiati nel paese donatore" (IDRC). Infatti,

[8] Secondo la classificazione dell'OECD-DAC, il canale multilaterale comprende gli aiuti che servono a finanziare il budget regolare delle istituzioni multilaterali di sviluppo. Quelle risorse, invece, utilizzate per finanziare programmi realizzati da queste ultime ma su contributi specifici di altri Paesi donatori (mullti-bilaterale) sono considerati dal OECD-DAC come aiuto bilaterale dato che il Paese donatore ha un effettivo controllo sulla destinazione di tali fondi. La Direzione Generale per la Cooperazione allo sviluppo distingue, all'interno del canale multilaterale, tra contributi obbligatori e contributi volontari.

nel 2017, l'APS italiano sul canale multilaterale è ammontato a 2.555,75 milioni di euro, mentre quello bilaterale a 2.640,91 milioni di euro (OECD-DAC). Rispetto ai settori di intervento, il Documento di programmazione triennale della cooperazione 2016-2018[9], che fissa le priorità strategiche annuali della cooperazione italiana, ha identificato le seguenti aree prioritarie di intervento: governance; diritti e lotta alle diseguaglianze; migrazione e sviluppo; salute; istruzione; agricoltura sostenibile e sicurezza alimentare; ambiente, cambiamenti climatici ed energia per lo sviluppo; salvaguardia del patrimonio culturale e naturale; settore privato. Infine, per quanto riguarda i paesi, il documento di programmazione triennale 2016-2018 ne individua 22 prioritari[10] di cui solo 10 meno sviluppati.

La cooperazione allo sviluppo nel 2019

Per la prima volta dopo quattro anni, con la Legge 145 del 30 dicembre 2018[11], il Governo italiano ha programmato una riduzione degli stanziamenti per l'aiuto pubblico allo sviluppo per il 2019. La Legge 145/2018[12], infatti, stanzia 5.008 miliardi di euro rispetto ai 5.019 miliardi del 2018. Stando alle cifre attuali, e stimando un tasso di crescita del Prodotto interno lordo per il 2019 dell'1%[13], il rapporto APS/RNL per il 2019 dovrebbe quindi scendere allo 0,28%.

Se invece analizziamo nel dettaglio il riparto dell'APS per i singoli ministeri notiamo come il calo più significativo in termini relativi lo abbia registrato il Ministero dell'Interno passando dai 2.076 miliardi di euro del 2018 ai 1.838 miliardi del 2019. Una riduzione principalmente dipesa dalla spesa per l'attivazione, la locazione e la gestione dei centri di trattenimento e di accoglienza per stranieri irregolari (cap. 2351-02) passata da 1.664 (Legge di bilancio 2018) a 1.300 milioni di euro nel 2019, a causa del calo degli arrivi di migranti sul nostro territorio - che tuttavia è stato minore rispetto al 2017[14].

Per quanto riguarda, invece, il cuore della politica di cooperazione allo sviluppo italiana ovvero gli stanziamenti del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale, e nello specifico le risorse destinate alla Direzione Generale della Cooperazione allo sviluppo (DGCS) e all'Agenzia di Cooperazione allo sviluppo (AICS) la Legge di bilancio 2019-2021 assegna alla DGCS 1.178.129.280 euro[15] (rispetto ai 1.049.329.752 del 2018) di cui 515.504.956 euro all'AICS (rispetto ai 515.637.289 dell'anno precedente). In particolare, dall'analisi puntuale delle singole voci (Tabella 2) si può notare come diminuiscano lievemente le risorse assegnate all'AICS per quanto riguarda le iniziative di cooperazione internazionale, mentre aumentano di due milioni circa le risorse assegnate per il personale[16]. Un incremento significativo lo registra anche il contributo al Fondo Europeo di Sviluppo, che passa dai 470 ai

---

[9] Cooperazione Internazionale per lo Sviluppo, Documento Triennale di Programmazione e di Indirizzo 2016-2018,

[10] Burkina Faso, Etiopia, Kenya, Mozambico, Niger, Senegal, Somalia, Sudan, Sud Sudan, Giordania, Libano, Palestina, Egitto, Tunisia, Bolivia, Cuba, El Salvador, Afghanistan, Myanmar, Pakistan.

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

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

[13] https://www.ilfattoquotidiano.it/2018/12/17/manovra-stima-di-crescita-del-pil-tagliata-dall15-all1-tria-da-conte-per-definire-le-modifiche-al-testo/4843259/

[14] Tra il 1 gennaio e il 31 agosto 2018 è sbarcato in Italia l'80% di migranti in meno rispetto allo stesso periodo del 2017. https://www.repubblica.it/solidarieta/immigrazione/2018/09/30/news/migranti_caritas-migrantes_in_2018_-80_arrivi_in_italia-207744829/

[15] Tabella 6. Programma: 1.2 - Cooperazione allo sviluppo (004.002).

[16] Il mancato potenziamento delle risorse dell'AICS è un segnale negativo. A più di quattro anni dall'approvazione della nuova legge sulla cooperazione allo sviluppo (Lg 125/2014), infatti, che istituisce questo importante ente attuatore della cooperazione bilaterale della DGCS, le risorse a disposizione per il funzionamento rimane ancora inadeguato.

600 milioni di euro, contribuendo così a un aumento consistente delle attività multilaterali di cooperazione allo sviluppo dell'Italia.

Tabella 2: Stanziamenti DGCS, e AICS Legge di Bilancio 2019-2021 (Euro)

	2017	2018	2019
Attività multilaterale di cooperazione allo sviluppo (DGCS)	512.203.206	528.032.655	654.782.196
AICS attuazione iniziative cooperazione internazionale (DGCS)	392.278.060	488.048.674	484.468.939
AICS spese personale (DGCS)	19.110.406	23.094.606	25.652.801
Fondo Europeo di sviluppo (DGCS)	470.000.000	470.000.000	600.000.000
Totale DGCS	953.437.470	1.049.329.752	1.178.129.280

Fonte: Legge n. 302 del 31 dicembre 2018, Tabella 6. Programma: 1.2 - Cooperazione allo sviluppo (004.002), Tabella 6. Programma 1.6 - Italiani nel mondo e politiche migratorie (004.008.3109)

Siamo di fronte, quindi, a una Legge di bilancio palesemente inadeguata per rispondere agli ambiziosi obiettivi di aiuto pubblico allo sviluppo definiti dal DEF 2018. Allo stesso tempo, si tratta di una manovra che registra un andamento stabile senza significativi passi indietro rispetto agli stanziamenti complessivi del 2018, ma che a sua volta apre definitivamente la strada all'inversione del trend di crescita del rapporto APS/RNL che è cominciato già nel 2018[17]. Un quadro stazionario e, in prospettiva decrescente, che solleva molti interrogativi.

Alcuni eventi e processi politici rilevanti

Elaborazione del Documento di Economia e Finanza (aprile 2019);
Legge di bilancio (ottobre-dicembre 2019);
Pubblicazione del documento triennale di programmazione ed indirizzo (entro 31 marzo di ogni anno);
Raggiungimento obiettivo intermedio dello 0,3% (2020);
Elezioni europee (26 maggio 2019);
Definizione del *Multiannual financial framework europeo 2021-2027.*

[17] Al fine valutare il reale impatto sul trend assoluto dell'APS e del suo rapporto con il RNL di questa legge finanziaria dovremo quindi attendere l'Aprile 2019 quando l'OECD renderà noti dati preliminari. Ad aprile di quest'anno, invece, ci saranno le anticipazioni sui dati per il 2018. È molto probabile che, come detto, la riduzione dei costi in accoglienza incida negativamente su trend di crescita APS/RNL già a partire da quest'anno.

Marzo 2019

www.narrazionidellacooperazione.it

Contatti: Natalia Lupi, Project Manager, Nuove narrazioni per la cooperazione, natalia.lupi@actionaid.org

Questa pubblicazione è stata realizzata con il contributo della Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo. I contenuti di questa pubblicazione sono di esclusiva responsabilità dei partner del progetto AID 011491 "Narrazioni positive della cooperazione: cittadini, società civile e decisori politici si attivano sui territori per costruire un nuovo dibattito pubblico sullo sviluppo sostenibile", di cui ActionAid è capofila, e non rappresentano necessariamente il punto di vista dell'Agenzia.

www.aics.gov.it - Facebook: agenziaitalianacooperazione

AGENZIA ITALIANA
PER LA COOPERAZIONE
ALLO SVILUPPO

PARTENARIATO

actionaid
REALIZZA IL CAMBIAMENTO

TERRA NUOVA
Centro per il Volontariato • Onlus

helpcode
IL DIRITTO DI ESSERE BAMBINI

CRIC
CENTRO REGIONALE DI INTERVENTO PER LA COOPERAZIONE

amref health africa

ASVIS
Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile

CENTRO PER LA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE

solidarietà e cooperazione cipsi

colomba
COOPERAZIONE LOMBARDIA

CDC

COP
CONSORZIO ONG PIEMONTESI

ASSOCIAZIONE DI DONNE CONTRO LA VIOLENZA ALLE DONNE
Differenza Donna

fair watch

ISCOS
promosso dalla CISL

januaforum.it
Iniziativa ligure per la promozione di partnership internazionali

MAIS
Movimento Per l'Autosviluppo l'Interscambio e la Solidarietà

MARCHE SOLIDALI
Coordinamento Organizzazioni Marchigiane di Cooperazione e Solidarietà Internazionale

NEXUS
EMILIA ROMAGNA

RE.TE.ONG

tamat

UNIVERSITÀ DELLA CALABRIA

AOI
COOPERAZIONE E SOLIDARIETÀ INTERNAZIONALE

REGIONE PIEMONTE

REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

REGIONE MARCHE

GENOVA
MORE THAN THIS

Comune di Milano