

**act!onaid**

— REALIZZA IL CAMBIAMENTO —

---

# **Legge di bilancio 2020**

Analisi dei fondi  
per la cooperazione  
allo sviluppo

**Autore:** Roberto Sensi

**Contributi:** Livia Zoli, Luca De Fraia

**Editing:** Alice Grecchi

**Grafica:** Tazio Malvezzi

Testo chiuso il 25 febbraio 2020

# INDICE

<b>1. Confermata la battuta di arresto della cooperazione allo sviluppo italiana . . . . .</b>	<b>3</b>
<b>2. Diminuisce la spesa in accoglienza e i contributi all'UE . . . . .</b>	<b>3</b>
<b>3. La situazione di stallo del MAECI . . . . .</b>	<b>4</b>
<b>4. Il calo del 2018 certificato dall'OECD-DAC . . . . .</b>	<b>4</b>
<b>5. Il Fondo Africa . . . . .</b>	<b>6</b>
<b>Conclusioni . . . . .</b>	<b>7</b>
<b>Raccomandazioni . . . . .</b>	<b>8</b>

# 1. Confermata la battuta di arresto della cooperazione allo sviluppo italiana

La Legge di Bilancio 2020 (Legge 160 del 27 dicembre 2019) registra un calo degli stanziamenti previsti per l'aiuto pubblico allo sviluppo (APS) (Tabella 1). Rispetto alla precedente Legge di Bilancio, infatti, le previsioni di spesa diminuiscono di circa 329 milioni di euro. Come mostra la Tabella 1, a livello aggregato, l'APS passa dai 5.081 milioni di euro del 2019 ai 4.752 del 2020. Si tratta di un trend negativo già iniziato nel 2018, quando, secondo i dati OECD-DAC, la spesa italiana in APS è stata 4.397 milioni<sup>1</sup> rispetto ai 5.203 milioni di euro del 2017. Il rapporto tra APS e Reddito Nazionale Lordo (RNL), che da molti anni i Paesi OECD-DAC si sono impegnati a portare allo 0,7%, per l'Italia passa dallo 0,30% del 2017 allo 0,25% del 2018. Tuttavia, per meglio comprendere le cause di questo calo è necessario analizzare gli specifici capitoli di spesa.

TABELLA 1. **Legge di Bilancio - previsioni di competenza - 2020-2022 (euro)**

	2017	2018	2019	2020
Ministero dell'Economia e delle Finanze	1.768.021.174	1.675.242.913	2.012.268.448	1.758.278.953
Ministero dello Sviluppo Economico	897.774	885.316	1.171.508	966.874
Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale	1.278.763.986	1.196.765.300	1.336.110.220	1.323.592.734
Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca	4.940.000	4.940.000	19.354.714	19.354.714
Ministero dell'Interno	1.720.837.051	2.052.622.813	1.680.853.890	1.581.268.523
Ministero dell'Ambiente	31.602.714	67.553.998	16.575.451	54.003.398
Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti	117.388	117.388	117.388	117.388
Ministero della Salute	14.773.787	14.736.875	14.736.875	14.736.875
<b>TOTALE</b>	<b>4.819.953.874</b>	<b>5.012.864.603</b>	<b>5.081.188.494</b>	<b>4.752.319.459</b>

Fonte: Stanziamenti destinati al finanziamento di interventi a sostegno di politiche di cooperazione allo sviluppo Legge di Bilancio 2020-2022 (Art.14 Legge 125 dell'11 agosto 2014)

## 2. Diminuisce la spesa in accoglienza e i contributi all'UE

Rispetto alla Legge di Bilancio 2019 si conferma il calo della spesa in accoglienza IDRC (*In-Donor Refugees costs*)<sup>2</sup> a valere sul Ministero dell'Interno, che passa da una previsione di 1.300 a 1.166 milioni di euro e registra una diminuzione di 134 milioni; a ciò si aggiungono i 143 milioni in meno dei contributi verso l'Unione europea a valere sul Ministero dell'Economia e delle Finanze. Queste due voci rappresentano più dell'80% del calo di risorse APS della Legge di Bilancio, rispetto a quella 2019, ma da sole non spiegano però adeguatamente la crisi quantitativa e qualitativa in cui versa il sistema di cooperazione allo sviluppo italiano.

<sup>1</sup> Prezzi costanti.

<sup>2</sup> Le regole OECD-DAC permettono, sotto determinate condizioni, di considerare una parte della spesa in accoglienza (*In-Donor Refugees Costs - IDRC*) come APS. Questa spesa ha negli ultimi anni "drogato" l'APS italiano e non solo, permettendo al nostro Paese di raggiungere uno storico rapporto APS/RNL dello 0,30% nel 2017, percentuale che, al netto della spesa IDRC, sarebbe stata dello 0,21%. ActionAid ha sempre contestato la possibilità di rendicontare una parte della spesa in accoglienza come APS, in quanto non conforme alla stessa definizione di aiuto pubblico allo sviluppo, come risorse destinate a promuovere il benessere e lo sviluppo economico nei Paesi in via di sviluppo e non nei Paesi donatori.

### 3. La situazione di stallo del MAECI

Per analizzare il cuore della politica di cooperazione allo sviluppo italiana dobbiamo prendere in considerazione gli stanziamenti del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI), in particolare le risorse destinate alla Direzione Generale della Cooperazione allo sviluppo (DGCS) e all'Agenzia Italiana di Cooperazione allo sviluppo (AICS). La legge di Bilancio 2020 assegna alla DGCS<sup>3</sup> 1.182.710.366 di euro rispetto ai 1.180.129.280 di euro del 2019 e ai 1.049.329.752 di euro del 2018. Di questi, 518.137.907 di euro sono assegnati all'AICS, mentre erano 515.437.856 e 515.637.289 di euro rispettivamente nel 2019 e 2018. Osservando i dati riportati in Tabella 2, possiamo notare come nelle ultime tre Leggi di Bilancio le cifre complessive assegnate all'Agenzia di Cooperazione allo sviluppo siano sostanzialmente invariate, con un lieve aumento negli ultimi due anni solo delle spese per il personale<sup>4</sup>. Questi dati riflettono una sostanziale situazione di stagnazione nella quale versa la cooperazione allo sviluppo del MAECI da ormai tre anni. Si confermano anche quest'anno, invece, i 600 milioni destinati al Fondo europeo di sviluppo e i 34,4 milioni di contributi obbligatori a organismi internazionali.

TABELLA 2. **Risorse AICS Legge di Bilancio 2017-2020 (euro)**

	2017	2018	2019	2020
Spese per iniziative di CS	392.278.060	488.048.674	483.878.206	483.966.494
Spese per il personale	19.110.406	22.094.606	25.652.801	25.697.464
Spese di funzionamento	3.383.216	3.383.216	3.383.216	3.383.216
<b>STANZIAMENTI AICS COMPLESSIVI</b>	<b>414.771.682</b>	<b>513.526.496</b>	<b>512.914.223</b>	<b>513.047.174</b>

Fonte: rielaborazione ActionAid (febbraio 2020)

### 4. Il calo del 2018 certificato dall'OECD-DAC

Le cifre contenute nella Legge di Bilancio rappresentano una previsione di spesa ma per capire gli stanziamenti effettivi bisogna ricorrere ai dati dell'OECD-DAC<sup>5</sup> (Development Assistance Committee). Al momento in cui scriviamo non disponiamo dei dati preliminari per il 2019, per cui non è possibile valutare lo scostamento tra i numeri della precedente Legge di Bilancio con l'effettiva spesa che il nostro Paese ha rendicontato in sede OECD-DAC. Ma la valutazione è possibile per il 2018: la Legge di Bilancio di quell'anno ha stanziato 5.013 miliardi di euro in APS mentre l'effettiva spesa rendicontata è stata di 4.397 milioni. Similmente, nel 2017, la situazione era completamente ribaltata, con una cifra stanziata in Legge di Bilancio di 4.820 milioni e una spesa rendicontata di 5.203 milioni di euro: il 2017 è stato infatti l'anno di picco della spesa in accoglienza dell'Italia. In quell'anno la previsione di spesa in accoglienza "daccabile"<sup>6</sup> a valere sul Ministero dell'Interno è stata di 1.320 milioni mentre quella rendicontata di 1.600 milioni.

Il Grafico 2 mostra come l'andamento dell'APS italiano negli ultimi anni segua di fatto quello dell'IDRC. La cifra effettivamente erogata in IDRC dall'Italia nel 2018 è stata di 953 milioni di euro, a fronte di uno stanziamento che, come abbiamo detto, ammontava a 1.650 milioni, ovvero 697 milioni in meno. Per quello stesso anno, le cifre stanziate in APS dall'Italia e quelle effettivamente erogate sono state rispettivamente di 5.013 e 4.397 milioni di euro, uno scostamento di 616 milioni. Possiamo quindi concludere che il crollo dell'APS italiano nel 2018 non è dipeso da una riduzione dalle risorse che potremmo considerare *core* per la cooperazione allo sviluppo, che più o meno rimangono stabili, ma da una oscillazione dei contributi multilaterali e, soprattutto, dall'andamento della spesa IDRC. Il vero problema, al di là dei dati aggregati presenti nella legge di Bilancio, è quindi la mancata crescita e una quota che negli ultimi anni non supera mai il 20% del totale, il cosiddetto "APS spendibile", ovvero il bilaterale al netto della

<sup>3</sup> Tabella 6. Programma: 1.2 - Cooperazione allo sviluppo (004.002). I contributi alla DGCS vengono ripartiti tra AICS, contributi multilaterali obbligatori e volontari.

<sup>4</sup> Grazie all'emendamento introdotto dalla Camera durante la discussione sul Decreto Milleproroghe, viene aumentato di 4,2 milioni anche lo stanziamento per spese di funzionamento (vedi BOX1).

<sup>5</sup> Ad aprile di ogni anno l'OECD-DAC fornisce le cifre preliminari della spesa in APS dei paesi aderenti al DAC per l'anno precedente, mentre entro lo stesso anno vengono riportati i dati definitivi.

<sup>6</sup> Che risponde ai criteri OECD-DAC di aiuto pubblico allo sviluppo.

spesa in IDRC: quell'area di spesa per la cooperazione nella quale si possono meglio esprimere le linee d'indirizzo strategico del nostro Paese. La quota destinata all'AICS è oltre il 50% dell'APS spendibile a dimostrazione quanto sia importante investire in modo strategico nella crescita della capacità di gestione e di spesa dell'Agenzia.

### DECRETO MILLEPROROGHE: COSA SI PREVEDE PER L'AICS

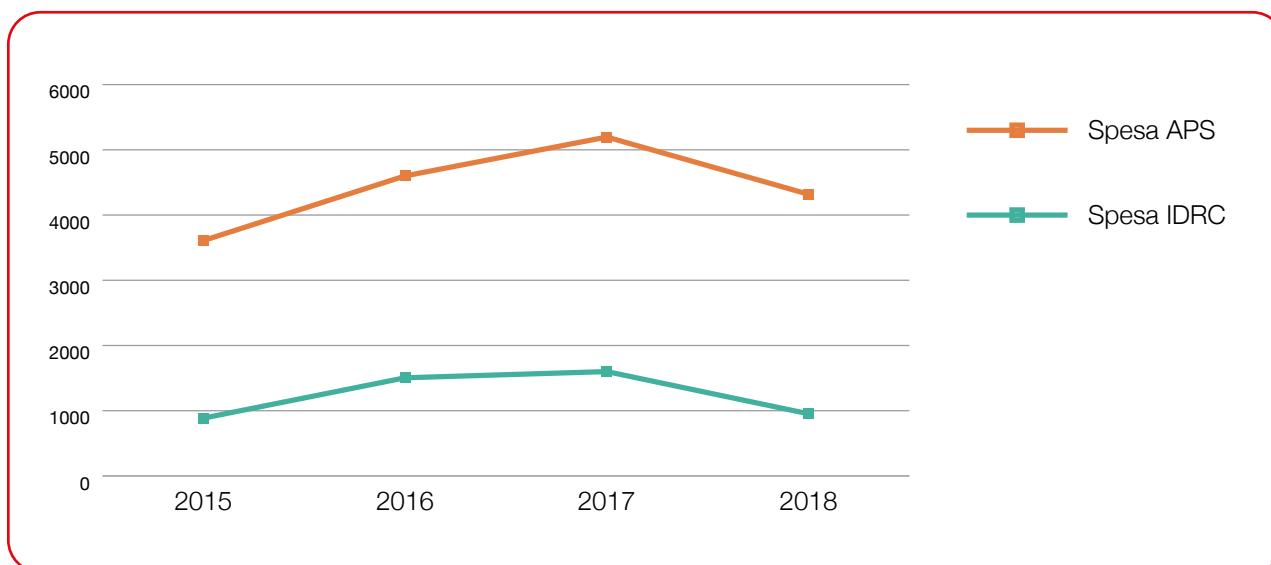
Lo scorso 20 febbraio, la Camera dei Deputati ha votato la conversione del Decreto legge 162 del 30 dicembre 2019, il cosiddetto "Milleproroghe" che adesso è all'attenzione del Senato. Grazie a un emendamento PD-5Stelle sono state introdotte una serie di interessanti modifiche per quanto concerne l'Agenzia Italiana di Cooperazione allo sviluppo (AICS), arrivando anche a stanziare delle risorse aggiuntive per il funzionamento dell'Agenzia. Le principali misure introdotte sull'organico sono le seguenti:

- » aumento di sessanta unità (da 100 a 160) per il personale delle sedi estere dell'AICS;
- » aumento di 50 unità (da 100 a 150) per le assunzioni di personale in loco da parte dell'AICS;
- » si consente all'AICS di provvedere a reclutare ulteriori 9 unità di personale di terza area funzionale (da 20 si passa a 29)

Sul fronte degli stanziamenti, invece, le spese di funzionamento sono incrementate di euro 4,2 milioni annui a decorrere dall'anno 2020. I 4,2 milioni vanno quindi ad aggiungersi ai 3.383.216, per un totale di 7.583.216 euro per spese di funzionamento nel 2020.

Fonte: <http://www.vita.it/it/article/2020/02/20/cooperazione-poverta-disabilita-tutte-le-novita-del-milleproroghe/154099/>

### Andamento spesa IDRC e APS dell'Italia 2015-2018 (milioni di euro)



Fonte: Rielaborazione ActionAid dati OECD-DAC (10 febbraio 2020)

TABELLA 3. I canali dell'aiuto (milioni di euro)

	2015	2016	2017	2018
APS bilaterale	1.649	2.189	2.641	1.813
APS multilaterale	1.960	2.412	2.556	2.507
APS complessivo	3.609	4.601	5.197	4.320
IDRC	886	1.505	1.600	953
APS bilaterale al netto di IDRC	763	684	1.041	860
IDRC su totale APS bilaterale (%)	54	69	61	53
APS bilaterale sul totale al netto IDRC (%)	21	15	20	20

Fonte: Stanziamenti destinati al finanziamento di interventi a sostegno di politiche di cooperazione allo sviluppo Legge di Bilancio 2020-2022 (Art.14 Legge 125 dell'11 agosto 2014)

## 5. Il Fondo Africa

A partire dal 2017, si sono aggiunte le risorse provenienti dal “Fondo per gli interventi straordinari volti a rilanciare il dialogo con i Paesi africani per le rotte migratorie” (Fondo Africa). Si tratta di un Fondo nato con l’obiettivo di rafforzare l’azione esterna dell’Italia in materia di migrazione, prevedendo gli interventi di cooperazione allo sviluppo, protezione dei soggetti più vulnerabili, controllo delle frontiere, contrasto al traffico degli esseri umani, programmi di accoglienza ai rifugiati, rimpatri volontari assistiti, campagne informative, ecc. Il Fondo, previsto al programma 0087.3109 (Italiani nel mondo e politiche migratorie, cooperazione migratoria), per la sua natura ibrida, ovvero strumento di cooperazione allo sviluppo e cooperazione migratoria, è stato assegnato alla Direzione Generale per gli italiani all'estero e le politiche migratorie (DGIT). La Legge di Bilancio del 2017 lo dotava di 200 milioni, mentre le successive lo hanno rifinanziato per un ammontare rispettivamente di 50 milioni (2018) e 30 milioni (2019 e 2020). La Legge di Bilancio 2020 ha esteso l’ambito geografico di intervento del Fondo oltre i soli paesi dell’Africa, rinominandolo “Fondo per gli interventi straordinari volti a rilanciare la cooperazione con i Paesi africani e gli altri Paesi di importanza prioritari per i movimenti migratori”. Come abbiamo visto, questo Fondo non può essere considerato un puro strumento di cooperazione allo sviluppo. Ad esempio, nel 2017 parte delle risorse sono state assegnate al Ministero dell’Interno (2,5 milioni di euro) per la rimessa in efficienza di 4 motovedette, la fornitura di mezzi di ricambio e la formazione dell’equipaggio. Tutte attrezzature e attività da destinare alle autorità libiche per supportarle nelle pratiche di blocco dei migranti che tentano la fuga<sup>7</sup>. Non solo, anche quando si tratta di iniziative che rispondono ai criteri di aiuto pubblico allo sviluppo, la natura di alcuni programmi solleva tuttavia dubbi in relazione logica sottesa agli interventi che paiono rispondere in modo più funzionale e coerente a una strategia di esternalizzazione che di sviluppo, seppur gli obiettivi dichiarati siano quelli di protezione dei migranti. Ne sono un esempio i finanziamenti erogati dal Fondo Africa all’Organizzazione Mondiale delle Migrazioni in materia di rimpatri volontari umanitari dalla Libia<sup>8</sup>. Per questi motivi, fino a che il Fondo Africa non supererà la sua natura ibrida di strumento di sviluppo e gestione dei flussi migratori non potrà essere in nessun modo considerato come un’opportunità per aumentare le risorse di cooperazione allo sviluppo.

<sup>7</sup> <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/libia-italia-ricorso-fondi-cooperazione/>

<sup>8</sup> Nello specifico si tratta di un rifinanziamento di 2,5 milioni di euro erogato dalla DGIT a fine maggio 2019 per un programma denominato “Comprehensive and multi-sectoral Action Plan in response to the migration crisis in Libya”. Già nel 2017, l’Italia, sempre attraverso il Fondo Africa, contribuì a questo programma con un finanziamento di 18 milioni di euro, 10 dei quali per un sub grant su “Humanitarian return and reintegration of vulnerable and stranded migrants out of Libya”. Secondo quanto sostiene ASGI, c’è il sospetto che l’Italia abbia “affidato un cospicuo finanziamento ad OIM per lo svolgimento di attività generiche in Libia, senza aver richiesto un preciso piano di presentazione dell’azione, dei soggetti destinatari, dei luoghi dell’intervento e delle garanzie per l’espletamento delle stesse”. Il rischio paventato è quello di effettuare respingimenti illegittimi di migranti verso i loro Paesi di origine. <https://it.euronews.com/2019/11/08/quant-soldi-diamo-alla-libia-esattamente>

# Conclusioni

La cooperazione allo sviluppo italiana è in crisi. Non si investe né nella crescita della capacità di spesa né sul funzionamento degli organi deputati a garantire una governance efficace e un'adeguata visione strategica. A cinque anni dalla riforma della disciplina in materia di cooperazione allo sviluppo contenuta nella Legge 125/2014, la mancanza di volontà politica ha impedito un pieno dispiegamento del potenziale positivo contenuto nella riforma, bloccando la necessaria transizione del sistema di cooperazione allo sviluppo verso una maggiore capacità di definizione strategica ed efficacia degli interventi. Il trend stagnante delle risorse assegnate all'AICS, la mancanza di sufficienti risorse umane dedicate al suo funzionamento - seppur mitigato dalle novità introdotte dalla Camera sul "Decreto Mille proroghe" -, l'aiuto bilaterale asfittico, il sistema di governance in stallo - con il Consiglio Nazionale per la Cooperazione allo Sviluppo (CNCS) che non viene convocato e il Comitato Interministeriale di Cooperazione allo sviluppo che non si riunisce bloccando di fatto l'aggiornamento degli indirizzi strategici e l'adozione di un piano di coerenza efficace - rappresentano degli importanti ostacoli per una cooperazione efficace del nostro Paese, in parte evidenziati anche dall'ultima peer review realizzata dall'OECD-DAC nel 2019<sup>9</sup>. Anche le istituzioni non sembrano oggi dare adeguata importanza alla cooperazione allo sviluppo: il Governo non garantisce un ruolo di forte indirizzo mentre il Parlamento è di fatto assente e, quando prova a intervenire con emendamenti per aumentare la disponibilità di spesa in APS, manca la maggioranza politica per la loro approvazione, come avvenuto durante l'ultima discussione al Senato sulla Legge di Bilancio<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/b1874a7a-en/index.html?itemId=/content/publication/b1874a7a-en>

<sup>10</sup> Si vedano gli emendamenti art. 32.12, 32.17, 32.18,32.0.16, 32.0.55,32.0.59, 32.0.60, 32.0.61,32.0.63, 32.0.64,32.0.65, 101.1, 101.3, 101.4, 101.12. [http://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/testi/52474\\_testi.htm](http://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/testi/52474_testi.htm)



## Raccomandazioni

ActionAid chiede al Governo italiano di:

- » intervenire per evitare che la battuta di arresto nel trend di crescita dell'APS italiano si protragga nei prossimi anni, stanziando le necessarie risorse per riportare l'aiuto pubblico allo sviluppo sul percorso di crescita tracciato dalla nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza (DEF) 2018<sup>11</sup>;
- » di rispettare gli impegni di crescita del rapporto APS/RNL, che dovrebbero essere raggiunti al netto della spesa in accoglienza;
- » aumentare le risorse dedicate all'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo sviluppo, sia per l'attuazione di iniziative di cooperazione internazionale, sia per le spese di funzionamento e di personale.
- » superare la natura ibrida del Fondo Africa attraverso un nuovo atto di indirizzo del MAECI, il coinvolgimento della società civile nella definizione delle priorità e determinando il passaggio di competenza sul capitolo 3109 dalla DGIT alla DGCS per meglio indirizzare la necessità di porre in atto esclusivi interventi di cooperazione allo sviluppo.

---

<sup>11</sup> Il documento prevedeva una crescita del rapporto APS/RNL dello 0,33% nel 2019, dello 0,36% nel 2020 e, infine, dello 0,40% nel 2021.[http://www.mef.gov.it/inevidenza/documenti/NADEF\\_2018.pdf](http://www.mef.gov.it/inevidenza/documenti/NADEF_2018.pdf)



# act:onaid

— REALIZZA IL CAMBIAMENTO —

Via Alserio, 22  
20159 - Milano  
Tel. +39 02 742001  
Fax +39 02 29537373

Via Ludovico di Savoia, 2B  
00185 - Roma  
Tel. +39 06 45200510  
Fax 06 5780485

Codice Fiscale  
09686720153



[informazioni@ActionAid.org](mailto:informazioni@ActionAid.org)

[www.ActionAid.it](http://www.ActionAid.it)