In collaborazione con

Concord Italia, Friends of the Global Fund Europe, GCAP Italia, Osservatorio Aids Diritti Salute

L'AIUTO PUBBLICO ALLO SVILUPPO ITALIANO NELLA LEGGE DI BILANCIO 2019 QUANTITÀ E COERENZA CON GLI OBIETTIVI DI LOTTA ALLA POVERTÀ E ALLE DISEGUAGLIANZE

LA CRESCITA DELL'APS ITALIANO: UN PATRIMONIO DI CREDIBILITÀ DA RAFFORZARE NEL PROSSIMO TRIENNIO

Secondo i più recenti dati relativi all'Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS), rilasciati in forma preliminare[1] ad aprile 2018 dal Comitato di Aiuto allo Sviluppo dell'OCSE[2], l'Italia sta confermando un positivo trend di crescita delle risorse destinate alla cooperazione internazionale: nel 2017 queste verrebbero contabilizzate a 5,7 miliardi di dollari (quasi 5,1 miliardi di euro[3]), registrando un aumento considerevole rispetto all'anno precedente[4] e attestandosi – a livelli percentuali del rapporto fra APS e reddito nazionale lordo (RNL) - allo 0,29%[5].

La Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza (DEF) 2018 recentemente pubblicata imprime un nuovo e positivo slancio a questo trend di crescita, fissando nuovi obiettivi intermedi per il triennio 2019-2021: 0,33% APS/RNL nel 2019, 0,36% nel 2020 e 0,40% nel 2021. **L'Italia sembra dunque avere finalmente imboccato la strada giusta per realizzare l'impegno**

---

[1] Ogni anno l'OCSE-DAC produce due tipi di informazioni relativamente all'Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS) dei 29 Paesi donatori dell'annualità precedente: ad aprile vengono prodotte delle stime provvisorie, mentre a dicembre si confermano i dati finali, ovvero si certificano i volumi di risorse definibili come APS secondo i criteri prestabiliti dal Comitato.

[2] Il Comitato per l'Aiuto allo Sviluppo (OCSE-DAC) ha come obiettivo la definizione delle linee guida e il coordinamento delle politiche di cooperazione allo sviluppo, ivi comprese le rilevazioni statistiche circa le risorse dell'aiuto, al fine di offrire annualmente una valutazione comparata della performance dei Paesi donatori.

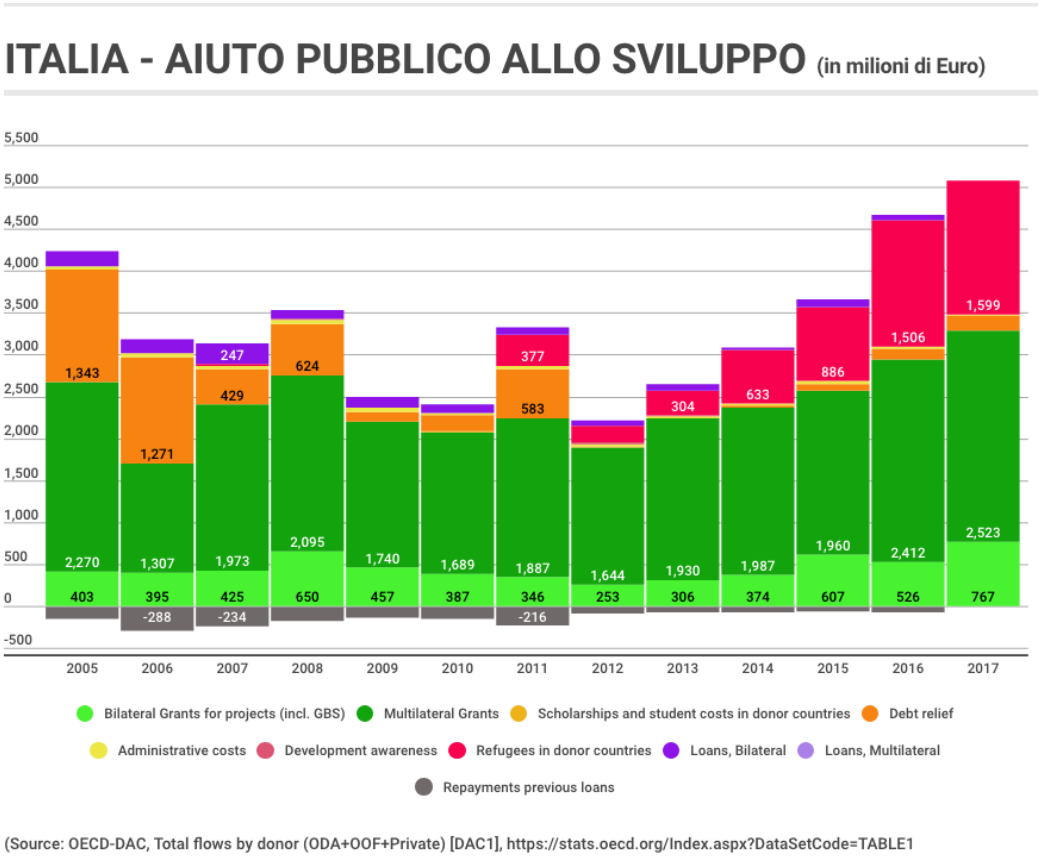
[3] I fondi dell'aiuto pubblico allo sviluppo raggiungono i paesi destinatari principalmente tramite due canali: il canale bilaterale (flusso diretto di risorse che va da fonti istituzionali del paese donatore alle istituzioni pubbliche del paese ricevente) e il canale multilaterale (flusso di risorse che il paese donatore destina ad organizzazioni internazionali specializzate in cooperazione). Nel 2017 il canale bilaterale ha veicolato oltre 2,5 miliardi di Euro, il 50% del totale dell'APS italiano, anche se in media nell'ultimo decennio ne ha veicolato solo un terzo, con un forte sbilanciamento dell'APS italiano verso il multilaterale che si bilancia solo a partire dal 2014 a causa dell'incremento esponenziale dei costi per rifugiati (contabilizzati sul canale bilaterale). Nel 2017 il 62% dell'APS italiano bilaterale era composto da costi per rifugiati nel paese donatore (1,6 miliardi di euro), mentre solamente 767 milioni (il 15% del totale bilaterale) erano per progetti e programmi nei paesi partner, dei quali 502 milioni veicolati dall'AICS. Il multilaterale italiano invece sempre nel 2017 equivaleva ad oltre 2,5 miliardi di euro, di cui il 62% veicolato dalle Istituzioni dell'Unione Europea, il 12% dalla Banca Mondiale, il 10% da Banche e Fondi Regionali di Sviluppo, il 9% da agenzie delle Nazioni Unite (che includono FAO, IFAD, UNICEF, UNDP, UNHCR, PAM, OMS, UNFPA), e l'8% da altre organizzazioni multilaterali fra cui il Fondo Globale per la lotta ad AIDS, tubercolosi e malaria e l'alleanza GAVI per i vaccini (Fonte: database Total flows by donor dell'OECD (https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TABLE1).

[4] L'anno precedente l'APS era pari a 4,6 miliardi di Euro. Vi è stato dunque un incremento di quasi mezzo miliardo di euro (486 milioni).

[5] La Nota di Aggiornamento del DEF stima già il rapporto APS/RNL allo 0,30%, ma il dato rimane, ad oggi, ancora al vaglio dell'OCSE-DAC.

dello 0,70% APS/RNL entro il 2030[6], impegno confermato insieme agli altri Paesi donatori anche attraverso l'adozione dell'Agenda 2030, e al momento raggiunto solo da Lussemburgo, Norvegia, Regno Unito, Svezia e Danimarca[7].

Il positivo aumento delle risorse dell'aiuto a livello complessivo va tuttavia esaminato nelle sue componenti. Il risultato delle analisi mostra infatti come negli ultimi anni la crescita dell'APS italiano sia stata sostenuta prevalentemente da una progressiva crescita della voce "*Rifugiati nel paese donatore*"[8] come quota del totale delle risorse APS erogate dall'Italia, passata dal 9% dell'APS nel 2012 al 31,4% nel 2017 (ed equivalente a oltre un miliardo e mezzo di euro): l'APS italiano – come di molti altri Paesi donatori – è stato rappresentato dunque, fino all'anno scorso, da un'ingente quantità di risorse che non hanno lasciato i confini del nostro paese e non hanno contribuito alla promozione dello sviluppo economico e del welfare dei paesi partner, obiettivo dell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo in quanto tale[9].



(Source: OECD-DAC, Total flows by donor (ODA+OOF+Private) [DAC1], https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TABLE1

Sull'annualità 2018, invece, parallelamente alla crescita dell'APS totale, riteniamo di poter ragionevolmente prevedere un consistente calo della voce APS "*Rifugiati nel paese donatore*", in virtù della netta diminuzione dei numeri dell'accoglienza (-80% ingressi rispetto al 2017, al 26 settembre 2018), oltre che di nuove regole di contabilizzazione dell'APS introdotte dall'OCSE-DAC[10].

---

[6] L'impegno a raggiungere il target dello 0,7% del RNL è stato fissato dai Paesi donatori fin dal 1970; nel 2005 i 15 Paesi membri dell'UE hanno spostato la scadenza al 2015 (http://www.oecd.org/dac/stats/the07odagnitarget-ahistory.htm).

[7] In base ai dati preliminari sull'APS 2017, l'Italia si classifica dodicesima fra i Paesi UE donatori del DAC, e quarta fra i Paesi del G7.

[8] Spese sostenute dai paesi donatori per l'assistenza fornita in termini di accoglienza e protezione dei richiedenti asilo da parte dei Paesi donatori DAC nei rispettivi contesti nazionali, per quanto riguarda i primi 12 mesi di permanenza.

[9] Per la definizione di Aiuto Pubblico allo Sviluppo si veda: http://www.oecd.org/dac/stats/officialdevelopmentassistancedefinitionandcoverage.htm

[10] Si veda: https://www.oecd.org/dac/DAC-HLM-2017-Communique.pdf

È dunque fondamentale non solo che la progressione dell'APS indicata dalla Nota di Aggiornamento del DEF 2018 sia confermata in sede di Legge di Bilancio da stanziamenti progressivamente maggiori nel prossimo triennio; ma che si apra anche un'attenta riflessione sulla destinazione delle risorse aggiuntive necessarie a mantenere il trend di crescita complessivo in un contesto di calo della voce APS "Rifugiati nel paese donatore", affinché l'aiuto pubblico italiano venga impiegato in modo coerente con i fini dello sviluppo.

L'UTILIZZO DELL'APS: OBIETTIVI IDENTIFICABILI, COERENZA E TRASPARENZA

Il Documento Triennale di Programmazione e Indirizzo - approvato ogni anno dal Comitato Interministeriale per la Cooperazione allo Sviluppo (CICS)[11] – identifica priorità settoriali e geografiche, modalità e strumenti per le risorse APS, affinché la Cooperazione italiana allo Sviluppo affermi il proprio valore aggiunto nello scenario internazionale dell'aiuto. Ad oggi, il documento orienta gli investimenti in particolar modo verso migrazione e sviluppo, lotta alla fame e alla malnutrizione, tutela dell'ambiente, promozione di modelli di produzione agro-ecologica, accesso all'energia, ai servizi sanitari e a cure adeguate, sistemi di protezione per ogni bambino e bambina, accesso ad un'istruzione adeguata e di qualità, sostegno alla cultura e all'educazione alla cittadinanza globale. **Su queste direttrici è dunque necessario riorientare l'APS italiano, mantenendo fede alla L.125/14 di riforma della cooperazione italiana allo sviluppo, che impegna il CICS a tenere conto del Documento Triennale in fase di formazione della legge di Bilancio**[12], e in una prospettiva di costruzione di relazioni internazionali paritarie, che mettano al centro i diritti e lo sviluppo sostenibile, nel quadro dell'Agenda 2030.

Alla luce delle previsioni di crescita del rapporto APS/RNL confermate dal DEF e di un probabile calo della spesa in accoglienza eleggibile come APS, è fondamentale che il Parlamento vigili affinché le risorse aggiuntive necessarie a mantenere il trend di crescita complessivo non vadano a finanziare un'agenda finalizzata al controllo e freno delle migrazioni, e a spese di sicurezza nei Paesi di origine e di transito, come in parte accaduto nel caso del Fondo fiduciario europeo per l'emergenza in Africa[13], o del Fondo Africa italiano[14].
Quest'ultimo, in particolare, risulta ad oggi finanziato da fondi APS, ma orientato da obiettivi scarsamente definiti e rispondenti ad esigenze interne di breve periodo, e utilizzato per sostenere, tra gli altri, interventi difficilmente compatibili con le finalità proprie della cooperazione internazionale. Esempio di questa tendenza è riscontrabile nell'utilizzo del Fondo per la fornitura di 50 veicoli alla Guardia Nazionale Tunisina per il contrasto all'immigrazione, o per la rimessa in efficienza di motovedette utilizzate dalla Guardia Costiera libica per riportare i richiedenti asilo verso la Libia, pur in assenza delle condizioni di sicurezza indispensabili - secondo il diritto internazionale – a garantire loro protezione internazionale sul suolo libico.
Allo stesso tempo, il Fondo presenta profili di scarsa trasparenza: non è noto quante risorse siano state al momento deliberate per il 2018, e in quale misura esse siano state destinate ad interventi di

[11] Il CICS riunisce i Ministri ed è presieduto dal Presidente del Consiglio, con il compito di assicurare la programmazione ed il coordinamento di tutte le attività di cooperazione allo sviluppo dell'Italia, nonché la coerenza delle politiche nazionali con i fini della cooperazione allo sviluppo.
[12] Legge n. 125 del 2014, art. 15 comma 4: "Il CICS, nel corso del procedimento di formazione del disegno di legge di stabilità, rappresenta le esigenze finanziarie necessarie per l'attuazione delle politiche di cooperazione allo sviluppo e propone la ripartizione degli stanziamenti per ciascun Ministero ai sensi del comma 1 dell'articolo 14, sulla base del documento triennale di programmazione e di indirizzo di cui all'articolo 12, dell'esito dei negoziati internazionali in materia di partecipazione alla ricapitalizzazione di banche e fondi di sviluppo e delle risorse già stanziate a tale fine."
[13] Si veda: http://www.cininet.org/wp-content/uploads/2018/02/rapporto-completo-EUTF-1.pdf
[14] La Legge di Bilancio 2017 ha istituito un Fondo per l'Africa con una dotazione di 200 milioni di euro volta a finanziare interventi straordinari di cooperazione allo sviluppo al fine di "rilanciare il dialogo e la cooperazione internazionale con i paesi africani di importanza prioritaria per le rotte migratorie", il cui decreto attuativo è stato emanato il 1 febbraio 2017 dal Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale. Le disponibilità del Fondo per l'Africa ammontano a 85 milioni di euro per il 2018, e a 50 milioni a valere sul 2019.

cooperazione allo sviluppo tramite l'Agenzia Italiana di Cooperazione allo sviluppo (AICS), secondo la programmazione prevista dalla legge 125/2014; quante risorse siano state assegnate e per quali progetti al Ministero degli Interni e/o al Fondo fiduciario europeo per l'emergenza in Africa, e ad altri soggetti attuatori; né quale sia il risultato del monitoraggio e valutazione degli interventi previsto dal Fondo stesso; quali meccanismi di dialogo politico e di monitoraggio finanziario – infine - siano stati messi in atto per valutare *ex ante* e *ex post* l'impatto dei finanziamenti del Fondo sui diritti umani di migranti e comunità ospitanti nei paesi di origine e di transito, anche alla luce dei ricorsi presentati al TAR Lazio relativamente al possibile utilizzo improprio del Fondo stesso.
Sulla scorta di questa esperienza, è dunque necessario che il Parlamento svolga il proprio ruolo di controllo per assicurare la coerenza di indirizzo e la trasparenza rispetto all'allocazione e all'utilizzo dei fondi APS fin dalla definizione della Legge di Bilancio, attivandosi in seguito laddove si verifichino casi di presunta violazione dei diritti umani.

Si ritiene inoltre necessario che l'APS continui ad essere utilizzato per rispondere alle più gravi crisi umanitarie attuali, in aree di instabilità come Libia, Siria e Yemen: la risposta rapida ed efficace passa attraverso la **disponibilità di risorse per l'aiuto umanitario**, ma richiede anche scelte politiche più ampie, rispettose dei diritti umani e coerenti, a partire dal commercio delle armi, le risorse energetiche e il controllo dei flussi migratori.

Infine, riteniamo fondamentale che **la parte – decrescente – di APS che verrà comunque destinata in Legge di Bilancio all'accoglienza di rifugiati in Italia sia orientata - nonostante la recente decretazione in materia - verso un sistema di accoglienza per titolari di ogni forma di protezione che sia integrato, diffuso, monitorabile e collegato stabilmente alla funzione amministrativa dei comuni italiani**. Rimane fondamentale, infatti, superare la gestione straordinaria, offrire standard di accoglienza uniformi sul territorio nazionale ed evitare casi di mala gestione, legittimando - e non destrutturando - il sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati che dalla sua nascita permette al nostro paese di essere all'avanguardia in Europa in quanto a accoglienza e integrazione dei neoarrivati.

LE RISORSE PER L'AGENZIA ITALIANA PER LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO

Nel quadro delle risorse per la cooperazione allo sviluppo, una piccola ma importante parte del totale viene veicolata dall'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo (AICS)[15], braccio operativo del sistema italiano di cooperazione, frutto della riforma e dell'approvazione della legge 125 del 2014.
Si intende porre l'attenzione sulla necessità che **l'AICS venga dotata definitivamente delle risorse finanziarie ed umane e degli strumenti che le permettano di funzionare a regime**. Dopo quasi quattro anni, in particolare, l'Agenzia si presenta ancora sotto organico, incapace di coprire tutte le importanti funzioni necessarie ad adempiere al proprio mandato e a rischio di dover ricorrere a contrattazioni di personale a breve termine per rispondere alle esigenze contingenti. La soluzione al problema appariva risolta con le autorizzazioni alle assunzioni sia delle fasce dirigenziali sia del personale mancante, entrambe approvate nel 2017: al momento attuale, tuttavia, non vi è notizia dei necessari concorsi pubblici, che rimangono improbabili prima della nomina del nuovo Direttore (o Direttrice), altro elemento su cui è necessaria l'azione urgente del Governo[16].

[15] Secondo il report AICS 2017, nello stesso anno l'Agenzia ha erogato 502 milioni, ovvero il 9,9% del totale dell'APS italiano 2017; nel 2016 invece AICS aveva erogato 340 milioni di euro, corrispondenti al 7,4% del totale dell'APS. Quindi le risorse AICS sono cresciute sia in termini assoluti che in percentuale sul totale dell'APS (Fonte: https://www.aics.gov.it/wp-content/uploads/2018/02/AICS_annual_report_2017_web.pdf)
[16] Si è infatti concluso a settembre il processo di selezione del Direttore AICS, che ha identificato una rosa ristretta di tre candidati. Spetta ora al Ministro degli Esteri procedere alla nomina. La posizione è vacante da marzo 2018.

RACCOMANDAZIONI

- **La Legge di Bilancio confermi il positivo trend di crescita delle risorse destinate alla cooperazione internazionale indicato dalla Nota di Aggiornamento del DEF 2018, allocando cioè le risorse necessarie a raggiungere lo 0,33% del rapporto APS/RNL nel 2019, 0,36% nel 2020 e 0,40% nel 2021, nella prospettiva di un progressivo adeguamento agli impegni internazionali assunti dall'Italia con l'Agenda 2030.**

- **L'allocazione dell'APS italiano sia orientata dalle priorità identificate dal Documento Triennale di Programmazione e Indirizzo, come disposto dalla Legge 125/14.**

- **Alla luce delle previsioni di crescita del rapporto APS/RNL confermate dal DEF e di un probabile calo della spesa in accoglienza eleggibile come APS, le risorse aggiuntive necessarie a mantenere il trend di crescita complessivo non vadano a finanziare un'agenda finalizzata al controllo e freno delle migrazioni, e a spese di sicurezza nei Paesi di origine e di transito.**

- **La parte di risorse di APS destinata in Legge di Bilancio alle voci relative all'accoglienza dei rifugiati in Italia sia orientata verso un sistema di accoglienza diffuso, sulla base del modello SPRAR.**