

L'APS E LA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE DELL'ITALIA NEL DISEGNO DI LEGGE DI BILANCIO 2019 - 2021

I - La progressione dell'Aps, aiuto pubblico allo sviluppo, negli ultimi anni

Seguendo l'impegno indicato dalla Legge 125/2014, l'Aps italiano ha avuto negli ultimi anni un andamento crescente. Come confermato dal DEF 2018 (Sezione 1, Focus "[Aiuto pubblico allo sviluppo](#)" pg. 119) l'Aps è infatti passato da un rapporto Aps/Pil pari allo 0,19% nel 2014, allo 0,22 nel 2015, allo 0,27 nel 2016, fino quasi a raggiungere lo 0,30% nel 2017 (0,295%) con una spesa di USD 5.734, secondo i dati trasmessi per verifica al Comitato per l'aiuto allo sviluppo dell'Ocse (Ocse-Dac), di cui l'Italia è membro (corrispondenti a 5.079 miliardi di euro al cambio medio di 1,129).

Nel 2017 il Pil dell'Italia è stato di € 1725 miliardi. Possiamo fare delle proiezioni prendendo a riferimento una crescita prudenziale dell'1% nel 2018, pari quindi a 1742 miliardi di Pil; dell'1% nel 2019, pari a 1759 miliardi, dell'1% nel 2020 pari a 1777 miliardi, dell'1% nel 2021 pari ad un Pil di 1795 miliardi.

Per assicurare almeno il mantenimento dello 0,30%, la spesa Aps complessiva nel 2018 dovrebbe essere di 5.226 miliardi di euro (rispetto allo stanziamento di cassa di 5,019 miliardi stabiliti nella legge di stabilità 2018 ([Tabella APS 2018-2020](#) - Legge di bilancio integrato - Previsioni di competenza e di cassa 2018-2020). La Legge di bilancio 2019-2021 dovrebbe a sua volta prevedere stanziamenti di: 5,277 miliardi per il 2019; 5,331 miliardi per il 2020; 5,385 miliardi per il 2021. Le cifre indicate nel disegno di Legge di bilancio in approvazione al Parlamento sono invece inferiori ed hanno perfino un andamento decrescente nel prossimo triennio ([Tabella Aps 2019-2021](#), totale)

II – La Nota di aggiornamento del DEF

Eppure, la [Nota di aggiustamento del Def](#), approvata dal Consiglio dei ministri il 27 settembre scorso, stabiliva che per il triennio 2019-2021 gli obiettivi di spesa per l'Aps rispetto al Rnl fossero pari allo 0,33% nel 2019, allo 0,36% nel 2020 e allo 0,40% nel 2021. Il Focus "Aiuto pubblico allo sviluppo" alla pag. 42 così recita:

«Nel 2017 l'Aps italiano ha raggiunto lo 0,30 per cento del Reddito Nazionale Lordo (Rnl). Tale dato, al momento al vaglio dell'Ocse/Dac per le pertinenti procedure di verifica, testimonia l'impegno del Governo italiano in materia di cooperazione allo sviluppo e il significativo conseguimento, con tre anni di anticipo, dell'obiettivo in precedenza previsto per il 2020. Al riguardo, il risultato raggiunto nel 2017 è da considerarsi positivo, sebbene permanga un divario considerevole rispetto all'obiettivo dello 0,7 per cento del Rnl fissato dall'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile. A tal fine, si ribadisce l'esigenza di continuare ad assicurare adeguati e gradualmente incrementi delle risorse destinate alle attività di cooperazione allo sviluppo al fine di garantire, da parte del nostro Paese, il raggiungimento degli obiettivi previsti sia in ambito internazionale, sia dalla Legge n. 125/2014. Alla luce di quanto precede, si riafferma l'impegno del Governo volto a perseguire il predetto percorso di adeguamento stabilendo, per il triennio 2019-2021, i seguenti obiettivi di spesa intermedi: 0,33 per cento del Rnl nel 2019, 0,36 per cento nel 2020 e 0,40 per cento nel 2021».

III - Il disegno di Legge di bilancio 2019-2021

Le aspettative suscitate dalla Nota di aggiornamento del DEF sono state stroncate dalle previsioni contenute nel ddl di Bilancio ora in discussione alla Camera dei Deputati. La Tabella delle attività istituzionali n. 6 (Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale) riporta nell'[allegato n. 28](#) (totale) le cifre di

competenza e di cassa relative all'Aps complessivo per il triennio 2019-2021. Una comparazione tra i dati del ddl di Bilancio e quelli risultanti dagli impegni formalizzati dal Consiglio dei ministri poche settimane prima dimostra il reale e preoccupante calo di interesse per la cooperazione internazionale allo sviluppo al di là dei pronunciamenti e degli impegni assunti.

Stanziamanti secondo la Nota di aggiornamento del Def, 27.09.2018 (in milioni di €)			Stanziamanti nel Disegno di Legge di bilancio, 31.10.2018 (previsioni di competenza, in milioni di €)		
2019	2020	2021	2019	2020	2021
5.805	6.397	7.180	5.077	4.655	4.703
Per mantenere l'attuale livello dello 0,30% del Pil, (nel 2017 l'Italia ha raggiunto lo 0,295%) e ipotizzando una crescita annua del Pil dell'1% servirebbero stanziamenti pari a:			5.277	5331	5385

Attuazione delle politiche di cooperazione dell'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo (Aics).

L'Agenzia rappresenta una delle grandi innovazioni della Legge 125 per rafforzare e qualificare in particolare la cooperazione bilaterale dell'Italia. Avrebbe dovuto avere il massimo sostegno in questi primi anni di vita per potersi consolidare al fine di esercitare al meglio e con la massima efficacia il mandato assegnatole dalla legge. Il citato allegato n. 28, al capitolo 007, conferma invece l'andamento *flat*, piatto, che la manovra finanziaria continua ad attestare non solo per il 2019 ma anche per gli anni successivi, senza alcuna ambizione di crescita, miglioramento e qualificazione dell'Agenzia, mettendola al pari con le altre Agenzie europee e internazionali per affrontare coi i paesi partner le gravi sfide che la globalizzazione mal governata sta lanciando. Riportiamo le previsioni del prossimo triennio contenute nel ddl di Bilancio.

Somme da assegnare all'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo				
	(2018)	2019	2020	2021
Personale	(22.094.606)	23.652.801	23.652.801	23.652.801
Funzionamento	(3.383.216)	3.383.216	3.383.216	3.383.216
Iniziativa cooperazione	(488.048.674)	485.878.206	485.966.494	485.966.494
Sminamento umanitario	(581.335)	590.733	590.733	590.733
Totale	(514.107.831)	513.504.956	513.593.244	513.593.244

E' opportuno ricordare: 1) che il direttore dell'Agenzia non è ancora stato nominato, dopo ormai quattro mesi dal pronunciamento della Commissione che ha valutato le candidature; 2) che le precedenti leggi di bilancio hanno autorizzato l'ampliamento del personale tecnico e dirigenziale e le relative procedure sono ancora in fase di perfezionamento; 3) che la sede dell'Agenzia si sta dimostrando insufficiente e non più adeguata.

IV – La mortificazione dei soggetti pubblici e privati della cooperazione allo sviluppo

I soggetti pubblici e privati della cooperazione italiana avevano considerato la progressione indicata nella Nota di aggiornamento del Def come un reale cambiamento di marcia verso il riallineamento con la media dei paesi europei (0,50% del Pil), rendendo più facilmente raggiungibile l'obiettivo dello 0,7% secondo gli impegni assunti con l'Agenda 2030. La cooperazione allo sviluppo è infatti un investimento per il futuro delle relazioni politiche ed economiche del nostro paese, per uno sviluppo sostenibile condiviso e per affrontare in modo complessivo e integrato il tema dei movimenti migratori e del loro governo, basato su accordi con i paesi di provenienza, nella reciproca fiducia e nel rispetto della dignità e dei diritti di ogni essere umano, con una visione lungimirante ad interesse e beneficio reciproci. Stanziare lo 0,40% del Pil entro il 2021 sarebbe

stata una sfida con impegni finanziari ingenti ma relativamente contenuti (tra 6 e 700 milioni di euro annui) data l'ambiziosa e indifferibile finalità di promozione "della pace e della giustizia" e di "relazioni internazionali solidali e paritarie tra i popoli fondate sui principi di interdipendenza e partenariato" (Legge 125/2014, art. 1) e dati i rilevanti risultati politici ed economici che ne deriverebbero per l'Italia.

L'accelerazione della progressione sarebbe indispensabile anche per mantenere gli impegni assunti con le organizzazioni e le istituzioni finanziarie internazionali, per qualificarli e renderli continuativi, riacquisendo quel peso politico e di indirizzo che si è indebolito negli ultimi decenni, proprio mentre all'Italia servirebbe contare di più a livello internazionale. Essa rafforzerebbe inoltre la cooperazione bilaterale, rendendo più concreta, programmabile, regolare, efficace l'azione di cooperazione nell'ottica dei partenariati paritetici per lo sviluppo e facilitando la presenza umanitaria che ha il duplice effetto di esprimere solidarietà concreta nel momento del bisogno e di rafforzare i rapporti bilaterali e regionali.

Anche i soggetti istituzionali e l'intero sistema della cooperazione italiana allo sviluppo definiti nella Legge 125/2014 potrebbero finalmente svolgere più compiutamente il proprio ruolo valorizzando le diverse competenze e le necessarie interconnessioni al fine della coerenza per una cooperazione allo sviluppo inclusiva, trasparente, efficace. La Legge ha voluto che l'Agenzia (Aics) e la Direzione Generale (Dgcs) procedano una a fianco dell'altra, con differenti specificità e compiti, senza "duplicazioni e sovrapposizioni di competenze e responsabilità", in stretta collaborazione con Cdp, "istituzione finanziaria per la cooperazione internazionale allo sviluppo", in merito ai profili finanziari delle iniziative di cooperazione allo sviluppo. Ma ha anche sancito il riconoscimento e la promozione del "sistema della cooperazione italiana allo sviluppo, costituito da soggetti pubblici e privati, sulla base del principio di sussidiarietà": le amministrazioni dello stato, le università, le regioni, le province autonome, gli enti locali, le organizzazioni della società civile, le imprese.

Una modifica della Legge di bilancio che riprenda l'accelerazione della progressione degli stanziamenti formalizzata dal Consiglio dei ministri il 27 settembre 2018 nella Nota di aggiustamento del Def rappresenterebbe un atto di responsabilità e lungimiranza politica del Parlamento e del Governo e sancirebbe il passaggio dalle parole ai fatti nelle politiche di partenariato e di cooperazione in particolare con l'Africa mediterranea e subsahariana ed il vicino e medio Oriente.

V - "Rifugiati nel paese donatore" - Migrazioni e sviluppo

La realtà migratoria e il nesso migrazioni-sviluppo hanno assunto una crescente rilevanza sia in Italia sia nell'UE e a livello internazionale. I due **Global Compact** sulle migrazioni e sui rifugiati, che saranno adottati formalmente entro il 2018, daranno indicazioni utili anche per assicurare politiche coerenti di sviluppo e di aiuto umanitario.

Nell'Aps italiano particolare rilevanza ha assunto la copertura dei costi per l'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale. Le regole del Comitato per l'aiuto allo sviluppo dell'Ocse (Ocse-Dac), di cui l'Italia è membro, permettono infatti di considerare Aps le somme gestite dal ministero dell'Interno a copertura dei costi relativi alle persone che hanno fatto richiesta di protezione (rifugiati, beneficiari di protezione internazionale, protezione temporanea o sussidiaria, richiedenti asilo) limitatamente a 12 mesi a partire dalla presentazione della domanda. Nonostante la riduzione delle richieste di asilo e protezione, il ddl di Bilancio mantiene per il triennio 2019-2021 consistenti stanziamenti, come indicato nell'[allegato n. 28](#) (totale) della Tabella n. 6 per la parte gestita dal ministero dell'Interno (Missione 027 "Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti"). Si tratta di 1.678.991.960 nel 2019; di 1.554.911.709 nel 2020; di 1.452.830.009, **più del 30% dell'Aps dell'Italia.**

La riduzione delle domande di protezione permetterà quindi di utilizzare parte di tali somme per la migliore e dignitosa integrazione dei rifugiati e beneficiari di protezione. Potrebbero anche essere utilizzate per progetti in Africa dato che "è intenzione dell'Amministrazione intensificare al massimo queste operazioni di aiuto allo sviluppo economico e sociale dei paesi africani, onde contribuire alla loro crescita, in modo tale da

arginare il fenomeno della migrazione economica, che tanto incide sul numero dei richiedenti asilo in fuga dalla povertà delle loro terre”, come riporta la Nota integrativa, Quadro di riferimento, della [Tabella n. 8](#) relativa al ministero dell’Interno. Occorre anche evidenziare che dal 2016 “il ministero dell’Interno assicura la realizzazione del programma regionale di sviluppo e protezione per il Nord Africa per il quale l’Italia è capofila di un Consorzio di quindici stati membri e associati e gestisce i fondi messi a disposizione dalla Commissione UE per il finanziamento delle azioni programmate in alcuni Paesi africani”.

In proposito, è bene ricordare che la legge 125/2014 attribuisce la responsabilità politica della cooperazione internazionale “al Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, che ne stabilisce gli indirizzi e assicura l’unitarietà e il coordinamento di tutte le iniziative nazionali di cooperazione”. Occorrerà quindi che l’utilizzo di risorse del ministero dell’Interno per attività di cooperazione allo sviluppo avvenga **in modo coerente con quanto stabilito inequivocabilmente da tale legge.**

VI – Richieste al Parlamento e al Governo

Tre, in particolare, sono le preoccupazioni e le relative richieste **che rivolgiamo con determinazione alle Deputate e ai Deputati della Camera e del Senato e al Governo.**

i) **Che sia ripresa la progressione degli stanziamenti per l’Aps che era stata definita nella [Nota di aggiustamento del Def](#)** lo scorso 27 settembre (Focus “Aiuto pubblico allo sviluppo” alla pag. 42), garantendo per il 2019 uno stanziamento complessivo almeno pari allo 0,30% del Pil e assicurando risorse adeguate all’Agenzia per il rafforzamento della cooperazione bilaterale.

ii) Che si faccia di tutto per evitare, con i fondi Aps, una **dannosa scissione tra due politiche di cooperazione allo sviluppo, l’una rispondente agli Esteri ed alle finalità della Legge 125 e l’altra rispondente all’Interno ed alla sicurezza**, seguendo principi, criteri e modalità operative estranee alla cooperazione allo sviluppo come definita dalla Legge, votata praticamente all’unanimità dall’insieme delle forze politiche solo quattro anni fa. Che siano cioè garantiti le finalità, la coerenza, l’unitarietà ed il coordinamento di tutte le iniziative di cooperazione internazionale.

iii) Che sia sempre assicurato il **pieno rispetto dei diritti degli esseri umani**, tra i quali i migranti e i richiedenti asilo; e che in questo quadro si concretizzi un’incisiva iniziativa, di concerto con le organizzazioni delle Nazioni Unite, di fronte alla disumane inaccettabili condizioni dei migranti in balia dei trafficanti di esseri umani in Libia e nei paesi di transito lungo le rotte migratorie.