

LEGGE DI BILANCIO 2019 - 2021
L'APS E LA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE DELL'ITALIA
(Analisi commentata di "LINK 2007 - Cooperazione in rete")

I – L'aiuto pubblico allo sviluppo (Aps)

Prendiamo a riferimento gli anni dal 2013 al 2021, dall'anno che precede la nuova legge sulla cooperazione internazionale allo sviluppo all'anno a cui si estendono le previsioni della legge di bilancio 2019. Seguendo l'impegno stabilito dalla legge 125/2014, **l'Aps italiano ha avuto un andamento crescente, passando dallo 0,17% del Pil nel 2013 a quasi lo 0,30% (0,294) nel 2017.**

Stando alla [Nota di aggiornamento del DEF](#) approvata dal Consiglio dei ministri il 27 settembre 2018, tale progressione avrebbe dovuto portare allo 0,33% nel 2019 e allo 0,40% nel 2021 per raggiungere lo 0,7% del Pil concordato a livello internazionale. Ecco quanto si legge (pg. 42): «... si ribadisce l'esigenza di continuare ad assicurare adeguati e graduali 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. 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».

La legge di Bilancio 2019 ha invertito invece la progressione dell'Aps fissando per il prossimo triennio un andamento decrescente (Allegato n. 28 - [Tabella Aps 2019-2021](#)):

Anno	€ (milioni)	APS % Pil	Anno	€ (milioni)	APS % Pil	Anno	€ (milioni)	APS % Pil
2013	2.979	0,170	2016	4.706	0,275	2019	5.077	0,289
2014	3.286	0,190	2017	5.079	0,294	2020	4.655	0,262
2015	3.954	0,225	2018	5.013	0,285	2021	4.702	0,262

(Fonte: OpenAID per gli anni 2013-2017; Leggi di bilancio: previsioni Aps per gli anni successivi)

Nel 2017 il Pil dell'Italia è stato di € 1725 miliardi. Per determinare la previsione percentuale dell'Aps degli anni successivi abbiamo fatto riferimento alla previsione del governo di una crescita dell'1% nel 2018, pari quindi a 1742 miliardi di Pil; e, a seguire, dell'1% nel 2019, pari a 1759 miliardi, dell'1% nel 2020 pari a 1777 miliardi, dell'1% nel 2021 pari a 1795 miliardi di Pil. Ne risulta che **l'Aps nel 2018 e nel 2019 rimarrà intorno allo 0,29% del Pil, mentre dal 2020 entrerà in una fase decrescente che metterà l'Italia in difficoltà nelle sua credibilità internazionale** se non saranno apportati seri correttivi.

Per assicurare almeno lo 0,30% del Pil la legge di bilancio 2019-2021 dovrebbe prevedere stanziamenti pari a: 5,277 miliardi per il 2019; 5,331 miliardi per il 2020; 5,385 miliardi per il 2021. Le cifre indicate nella legge di bilancio sono invece inferiori e con un andamento decrescente.

Stanziamenti per l'Aps	2019	2020	2021
	(milioni di €)		
Legge di bilancio 2019 (previsioni di competenza)	5.077	4.655	4.702
Stanziamenti che sarebbero stati necessari per potere mantenere l'attuale livello dello 0,30% del Pil (ipotizzando la crescita annua del Pil pari all'1%, come da previsioni governative)	5.277 (+ 200)	5.331 (+ 676)	5.385 (+ 683)

2. APS E CPS nella legge di bilancio

Una valutazione complessiva dell'impegno finanziario del governo italiano in materia di aiuto pubblico allo sviluppo nel triennio 2019-2021 potrebbe essere così sintetizzata: **stazionario, senza ambizione, con trend negativo.**

Nella legge di bilancio **l'Aps comprende l'insieme delle risorse pubbliche allocate annualmente ai ministeri** per l'attuazione delle politiche di cooperazione allo sviluppo, in coerenza con le indicazioni del Comitato di aiuto allo sviluppo (Dac) dell'Ocse, anche sulla base di accordi vincolanti internazionali ed europei. Si tratta, con differenti previsioni di spesa, dei ministeri dell'economia e delle finanze, dello sviluppo economico, degli affari esteri e della cooperazione internazionale, dell'istruzione, università e ricerca, dell'interno, dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, delle infrastrutture e dei trasporti, della salute, come precisato nel citato [allegato n. 28 – Tabella Aps](#).

Occorre evidenziare che il ministero dell'interno ha assunto negli ultimi anni una particolare rilevanza, dato che le regole dell'Ocse-Dac considerano Aps le somme a copertura dei costi relativi alle persone che hanno fatto richiesta di protezione (rifugiati, beneficiari di protezione internazionale, protezione temporanea o sussidiaria, richiedenti asilo). Nonostante la forte riduzione di tali richieste, la legge di bilancio mantiene per il triennio 2019-2021 consistenti stanziamenti ([Tabella Aps](#), missione 027), che il ministero dell'interno utilizzerà anche per progetti in paesi della rotta migratoria nell'Africa mediterranea e subsahariana, entrando nell'ambito della cooperazione pubblica allo sviluppo. Si tratta di € 1.678.991.960 nel 2019, € 1.554.911.709 nel 2020, € 1.452.830.009, più del 30% dell'Aps complessivo dell'Italia.

La **Cps, cooperazione pubblica allo sviluppo**, è la parte espressamente dedicata alle politiche e agli interventi nei paesi partner più bisognosi volti a "sradicare la povertà, ridurre le disuguaglianze, migliorare le condizioni di vita, promuovere uno sviluppo sostenibile; tutelare e affermare i diritti umani, l'uguaglianza di genere, le pari opportunità, i principi di democrazia e dello stato di diritto; prevenire i conflitti, sostenere i processi di pacificazione, di stabilizzazione, di consolidamento e rafforzamento delle istituzioni democratiche; ... fornire assistenza, soccorso e protezione alle popolazioni dei paesi in sviluppo vittime di catastrofi" (art. 1, legge 125), secondo quanto disciplinato dalla legge 125/2014 e quantificato nella legge di bilancio 2019 alla Tabella n. 6 (Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, Maeci), programma 4.2 - Cooperazione allo sviluppo. Tale programma, con stanziamenti di **€ 1.180.129.280 per il 2019, € 1.180.215.970 per il 2020, € 1.182.213.098 per il 2021** è gestito dalla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo (Dgcs) e dall'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo (Aics).

La Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, oltre a coadiuvare il ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale e il viceministro della cooperazione allo sviluppo, cura in particolare:

- la partecipazione italiana alla cooperazione allo sviluppo in ambito europeo e multilaterale, con un impegno di € 654.782.196 per ognuno dei tre anni;
- l'attività di indirizzo, rappresentanza politica, valutazione dell'impatto degli interventi di cooperazione e verifica del raggiungimento degli obiettivi programmatici, con una disponibilità di € 1.920.410 per il 2019, € 1.921.942 per il 2020, € 1.921.942 per il 2021.

L'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo è l'istituzione chiamata ad attuare le politiche di cooperazione, al pari delle altre Agenzie europee e internazionali. La legge di bilancio ha definito il relativo stanziamento finanziario: esso rimane piatto; e non riesce ad assicurare all'Agenzia quell'adeguato sostegno al suo funzionamento di cui avrebbe estremamente bisogno. L'Allegato n. 28, [Tabella Aps 2019-2021](#) - azione 04.02.07, va completato inserendo l'ultimo stanziamento assegnato all'Agenzia con il maxi emendamento al ddl di bilancio.

Di seguito le previsioni complessive per il prossimo triennio.

Somme da assegnare all’Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo				
	<i>(2018)</i>	2019	2020	2021
Personale	<i>(22.094.606)</i>	23.652.801	23.652.801	23.652.801
Funzionamento	<i>(3.383.216)</i>	3.383.216	3.383.216	3.383.216
Iniziative di cooperazione	<i>(488.048.674)</i>	485.878.206	485.966.494	485.966.494
Sostegno alle minoranze cristiane perseguitate		2.000.000	2.000.000	4.000.000
Sminamento umanitario	<i>(581.335)</i>	590.733	590.733	590.733
Totale	<i>(514.107.831)</i>	515.504.956	515.593.244	517.593.244

Lo stanziamento per il funzionamento delle sedi di Roma, di Firenze e delle venti sedi estere dell’Aics pare del tutto inadeguato. Va inoltre tenuto presente che l’attuale sede centrale è insufficiente e pone problemi di spazi di lavoro tali da richiedere quanto prima lo spostamento in un edificio più adeguato.

3. Altre novità in materia di Aps nella legge di bilancio 2019

La principale novità è che le previsioni triennali contraddicono quanto il governo aveva affermato nella Nota di aggiornamento del Def. Agli obblighi derivanti da accordi europei e internazionali si affiancherà quindi una cooperazione sostanzialmente stabile e con risorse declinanti. Si punterà maggiormente sulla qualità e l’efficacia, come la legge 125 stabilisce, ma ancora una volta la coerenza degli obiettivi politici del governo si annebbia fino quasi a scomparire, specie quando enfatizza il legame tra cooperazione e migrazione. Ma veniamo ai commi ed alle tabelle della [legge di bilancio](#).

Articolo 1, comma 336 – Incremento del personale dell’Aics

Il limite massimo della dotazione organica di personale dell’Aics viene **elevato da 200 a 240 unità**, superando quanto stabilito all’articolo 19, comma 1, della legge 125/2014. Tale autorizzazione, con la relativa dotazione finanziaria, permetterà sia l’assunzione a tempo indeterminato di personale non dirigenziale già operante con contratto a termine, sia il reclutamento di nuovo personale a tempo indeterminato tramite concorso pubblico.

Articolo 1, comma 1131 - Proroga del termine per procedere alle assunzioni presso l’Aics

La legge di bilancio per il 2017 (l. 11 dicembre 2016, n. 232, art. 1, c. 365) aveva ammesso nuove assunzioni presso talune amministrazioni pubbliche, inclusa l’Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo che risultava carente di personale con la dotazione organica stabilita. Si tratta di **60 unità della terza area**, autorizzate col decreto 4 agosto 2017 del ministro della funzione pubblica. Il termine (già oggetto di proroga) sarebbe scaduto il 31 dicembre 2018. Esso è **ora posticipato al 31 dicembre 2019**. C’è da sperare che non si debba più ricorrere ad ulteriori proroghe, dato che l’Aics ha avviato nel 2018 la procedura per le assunzioni.

Occorre anche ricordare che la legge di bilancio per il 2018 (l. 27 dicembre 2017, n. 207, art. 1, c. 282) ha autorizzato l’Aics ad assumere **10 unità di livello dirigenziale non generale** (capi ufficio). Anche per essi è stata avviata la procedura per l’eventuale assegnazione di personale in mobilità di ufficio e per il concorso pubblico.

Articolo 1, commi 287-288 – Sostegno a minoranze cristiane perseguitate

Il comma 287 istituisce un apposito fondo finalizzato ad interventi di sostegno diretto alle popolazioni appartenenti a minoranze cristiane perseguitate nelle aree di crisi, attuati dai soggetti del sistema italiano di cooperazione allo sviluppo (legge 125/2014, art. 26) per il tramite dell’Aics. La dotazione finanziaria del fondo, istituito nello stato di previsione del ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, è di 2 milioni di euro per il 2019 e per il 2020 e di 4 milioni di euro a

decorrere dal 2021. Il comma 288 stabilisce che il Maeci presenti alle Camere una relazione annuale sulla realizzazione delle iniziative finanziate.

Articolo 1, comma 1118. Accantonamento di spesa e indisponibilità per l'anno 2019

Una spiacevole sorpresa è contenuta in uno dei commi finali della prima parte. All'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo viene accantonata, e quindi resa indisponibile per la gestione per tutto il 2019, la somma di 40 milioni di euro. Le dotazioni del bilancio dello Stato accantonate e rese indisponibili sono complessivamente pari a 2 miliardi di euro e l'allegato 3 annesso alla legge di bilancio ne definisce la ripartizione tra i ministeri: 40 milioni riguardano la cooperazione allo sviluppo. Sembra quasi una presa in giro: si decide uno stanziamento per il 2019 ma il 10% non potrà essere utilizzato. Riguardando impegni a carattere internazionale non si tratta di poca cosa.

Articolo 1, comma 337 - Garanzia statale per iniziative di cooperazione allo sviluppo

“Al fine di rafforzare l'azione dell'Italia nell'ambito della cooperazione internazionale allo sviluppo, anche mediante il potenziamento del ruolo della Cassa depositi e prestiti Spa quale istituzione finanziaria per la cooperazione internazionale allo sviluppo, anche in coerenza con gli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite” - così recita il comma - sono apportate alcune modifiche agli articoli 8 e 27 della legge 125/2014. In particolare:

a) con riferimento alle risorse proprie che la Cdp può destinare ad iniziative di cooperazione, si dispone che le esposizioni assunte dalla Cassa nei confronti di Stati, banche centrali o enti pubblici dei Paesi partner, nonché organizzazioni finanziarie internazionali, “possano essere assistite, anche integralmente, dalla garanzia dello Stato, quale **garanzia di ultima istanza**, secondo criteri, condizioni e modalità stabiliti con decreto del Mef”. A tal fine è autorizzata la spesa di **50 milioni di euro per l'anno 2019**, da iscrivere nello stato di previsione del Mef.

b) La quota del Fondo rotativo costituito presso la Cdp per la cooperazione internazionale costituisce garanzia non più solo per i crediti, bensì per i **finanziamenti concessi sotto qualsiasi forma** dalla Cdp stessa, nonché **per le categorie di operazioni ammissibili all'intervento del medesimo fondo**.

La garanzia di ultima istanza permette alla Cdp di intervenire in tutti i paesi di cooperazione tenendo conto del relativo merito di credito. La garanzia riduce il costo di ogni singola operazione e permette alla Cdp di strutturare crediti concessionali con merito di credito sufficiente.

Occorre tenere presente che Cdp agisce regolarmente con istituzioni finanziarie internazionali ed è stata riconosciuta idonea dalla Commissione europea per la gestione dei fondi europei ed in particolare per l'Efsd, il Fondo europeo per lo sviluppo sostenibile, le relative garanzie, l'assistenza tecnica, la promozione di contesti imprenditoriali favorevoli e, più in generale, le diverse forme di sostegno finanziario per gli investimenti ammissibili. La Cdp può intervenire anche di propria iniziativa, in particolare per interventi di blending pubblico/privato, con risorse Cdp associate a quelle del Fondo rotativo per la cooperazione allo sviluppo o ad altri fondi pubblici.

La Cassa Depositi e Prestiti è quindi **un attore importante per il rafforzamento della cooperazione internazionale dell'Italia**. Deve però provvedere a **strutturarsi al meglio per la componente 'cooperazione allo sviluppo'** (ancora nuova per la Cdp), anche al fine di potere competere con le analoghe istituzioni finanziarie europee. E' auspicabile un **maggiore e più stretto coordinamento con l'Aics e la Dgcs**, al fine di collegare maggiormente le specifiche capacità dell'istituzione finanziaria alle finalità della cooperazione allo sviluppo, così come la legge le ha definite.

Articolo 1, comma 334 – Disposizioni relative al personale

Si tratta della revisione di alcune disposizioni relative al trattamento economico del personale dipendente e di ruolo in servizio all'estero e riguarda sia il personale del Maeci che il personale dell'Agenzia.

Articolo 1, comma 781 – Minore spesa per il contributo all’Onu

Questo comma riguarda solo in minima parte la cooperazione allo sviluppo ma è bene evidenziarlo perché è circolata un’interpretazione errata, negativa, mentre si tratta di operazioni normali che corrispondono alle negoziazioni periodiche tra gli Stati membri e l’Organizzazione delle Nazioni Unite. La chiave di contribuzione degli Stati (sulla base di dati verificabili quali il reddito nazionale lordo, i tassi di cambio, il peso del debito) nella ripartizione fissata per il triennio 2019-2021 assegna all’Italia una quota corrispondente ad un ammontare inferiore a quello del triennio precedente.

La riduzione di 35.354.607 euro per l’anno 2019 e di 32.354.607 euro annui a decorrere dal 2020 corrisponde quindi ad una minore spesa rispetto agli anni precedenti; che in termini di bilancio figura come riduzione di spesa. Tale riduzione riguarda il capitolo “Contributi ad organismi internazionali” dello stato di previsione del Maeci (3393 - 7.1.2, 1.1.3) che passa nel 2019 da 434 a 398,7 milioni di euro e da 434 a 401,7 milioni a partire dal 2020. Su tale capitolo sono allocate le risorse per i contributi alle Nazioni Unite ed altre organizzazioni internazionali come l’Osce ed il Consiglio d’Europa.

Interventi di riduzione dei contributi ad organismi internazionali, con rinegoziazione della quantificazione di contributi volontari ed obbligatori versati dall’Italia, sono stati disposti anche dalle leggi di stabilità per il 2015 e per il 2016.

Lo stesso comma ribadisce la necessità che “il ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale provveda agli adempimenti necessari, anche sul piano internazionale, per rinegoziare i termini dell’accordo internazionale concernente la determinazione dei contributi alle organizzazioni internazionali di cui l’Italia è parte”. Tale necessità rimane generica, dato che la legge di bilancio non definisce a quale accordo internazionale il Maeci debba fare riferimento nel compito di rinegoziare la definizione della contribuzione.

4. Le politiche governative e la mancanza di coerenza

L’incoerenza delle politiche governative appare talvolta evidente. Da un lato c’è una dichiarata **intenzione di moltiplicare gli interventi nei paesi più poveri** per il rafforzamento delle istituzioni pubbliche, il sistema educativo e formativo, la sicurezza alimentare, lo sviluppo economico, il sistema agricolo e industriale, i servizi sociali e assistenziali, il benessere delle persone, anche in funzione di contenimento dei flussi migratori. Dall’altro non vengono adottate le misure necessarie per poterli realizzare: **mancano una visione e una strategia politica e operativa coerenti con questi obiettivi**, una tensione a costruire partenariati duraturi per uno sviluppo condiviso e rapporti economici basati su accordi paritari e in linea con l’Agenda 2030 sullo sviluppo sostenibile, l’impiego di risorse adeguate che dovrebbero raggiungere lo 0,7% del Pil data l’ampiezza delle sfide che si devono affrontare.

Anche con limitate risorse si possono realizzare iniziative di qualità, come dimostra l’esperienza italiana di cooperazione, **ma si tratta di un’azione limitata rispetto a quanto viene richiesto** a paesi avanzati come l’Italia dall’interconnessione dei fenomeni e dei problemi globali quali il degrado ambientale e gli eventi catastrofici, i conflitti, la migrazione forzata, la crescente mobilità umana, i divari demografici, gli squilibri economici e sociali, la pervasiva corruzione e criminalità, l’accresciuta coscienza e capacità di reazione a forme di sfruttamento e ingiustizie che perpetuano povertà ed esclusione, l’attrazione del terrorismo come catalizzatore di delusioni, umiliazioni e rancori, le tensioni politiche e commerciali, l’affievolirsi del multilateralismo, le minacce contro la pace...

Ci preme ribadire che **la cooperazione allo sviluppo è anche un investimento** per il rafforzamento delle relazioni politiche ed economiche del nostro paese, per uno sviluppo sostenibile condiviso, per affrontare in modo integrato il tema dei movimenti migratori e del loro governo, basato su accordi multilaterali e con i paesi di provenienza e di transito nella reciproca fiducia e nel rispetto della dignità e dei diritti di ogni essere umano, con una visione lungimirante e l’ambiziosa finalità di promuovere “relazioni internazionali solidali e paritarie tra i popoli fondate sui principi di interdipendenza e partenariato” (Legge 125/2014, art. 1).

Il Cics, Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo, istituito dalla legge 125/2014 “con il compito di assicurare la programmazione ed il coordinamento di tutte le attività della cooperazione pubblica allo sviluppo nonché la coerenza delle politiche nazionali con i fini della cooperazione allo sviluppo” (art. 15), si è riunito raramente e con poche presenze. A parte il ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale e il viceministro competente in materia, il disinteresse dei suoi componenti è stato quasi generale: dal ministro dell’interno a quello della difesa, dell’economia e delle finanze, dello sviluppo economico, delle politiche agricole alimentari e forestali, dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, delle infrastrutture e dei trasporti, del lavoro e delle politiche sociali, della salute e dell’istruzione, dell’università e della ricerca“. Speriamo almeno nei nuovi sottosegretari, dato che “i ministri possono delegare le proprie funzioni in seno al Cics ai sottosegretari competenti per materia”. **Senza programmazione, coordinamento e coerenza politica del governo, tra le enunciazioni e la loro effettiva realizzazione rimarrà un’ampia e cinica contrapposizione.**

5. Preoccupazioni e proposte

Ci rivolgiamo alle Commissioni esteri e bilancio della Camera e del Senato e al Governo manifestando alcune preoccupazioni con l’auspicio che diventino oggetto di riflessione e decisione politica.

i) L’incoerenza e lo scollamento delle politiche rischia di rendere l’azione italiana di cooperazione internazionale meno efficace rispetto agli obiettivi che si vorrebbero raggiungere. Assicurare la programmazione ed il massimo coordinamento delle attività dei ministeri coinvolti diventa quindi una priorità. Il **Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo**, con il supporto del ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, dovrebbe assumere il ruolo politico che la legge 125/2014 gli ha affidato, a partire dalla definizione del documento triennale di programmazione e di indirizzo della politica di cooperazione allo sviluppo.

ii) Data la forte riduzione delle richieste di protezione internazionale, il ministero dell’interno ha significative disponibilità di risorse finanziarie anche per progetti nei paesi della rotta migratoria nell’Africa mediterranea e subsahariana, entrando direttamente nell’ambito della cooperazione pubblica allo sviluppo. Occorrerà evitare incrinature politiche e sovrapposizioni: da un lato facendo riferimento agli Esteri ed alle finalità della Legge 125 e dall’altro riferendosi all’Interno ed alla sicurezza, seguendo quindi differenti principi, criteri e modalità operative. E’ importante infatti **che siano garantite le finalità, la coerenza e l’unitarietà delle iniziative di cooperazione**, come stabilito dalla legge 125/2014 che attribuisce “la responsabilità politica della cooperazione allo sviluppo 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” (art. 11).

iii) L’inattesa interruzione della progressione degli stanziamenti, il cui incremento era stato annunciato nella Nota di aggiustamento del Def, comporterà necessariamente un rallentamento nei rapporti di cooperazione e nella costruzione dei partenariati con paesi di interesse per l’Italia. **Una correzione finanziaria al rialzo, già durante l’esercizio 2019**, rappresenterebbe un atto di responsabilità e lungimiranza politica del Parlamento e del Governo e sancirebbe il passaggio dalle parole ai fatti nelle politiche di dialogo e di cooperazione in particolare con l’Africa mediterranea e subsahariana ed il vicino e medio Oriente.

iv) Senza un adeguato **supporto al funzionamento dell’Agenzia** italiana per la cooperazione allo sviluppo e senza assicurarle una sede centrale corrispondente alle esigenze lavorative, il solo impegno e le sole competenze e buona volontà del personale non potranno essere sufficienti per assicurare un lavoro efficiente e di qualità.

8 Gennaio 2019

Link 2007-Cooperazione in rete

www.link2007.org – presidenza@link2007.org