

## L'APS DELL'ITALIA, GLI IMPEGNI INTERNAZIONALI E LA LEGGE DI STABILITÀ 2019

### I - La progressione dell'Aps 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 a superare lo 0,29 nel 2017. L'obiettivo dello 0,30%, previsto per il 2020, può essere quindi raggiunto a breve.

Il PIL dell'Italia è stato di 1716,238 miliardi di euro nel 2017. Le stime considerano una prudenziale crescita dell'1,1% nel 2018, pari quindi a 1735,12 miliardi di PIL; dell'1% nel 2019, pari a 1752,47 miliardi, dell'1,2% pari a 1773,50 miliardi nel 2020.

Per **assicurare lo 0,30%**, la spesa Aps complessiva nel 2018 dovrebbe essere di 5,205 miliardi di euro (rispetto ai 5,012 di competenza stabiliti nella legge di stabilità 2018 ([Tabella APS](#) – Legge di bilancio integrato - Previsioni di competenza e di cassa 2108-2020). Mentre la Legge di stabilità 2019 dovrebbe prevedere complessivamente: 5,257 miliardi per il 2019 e 5,321 miliardi per il 2020: cifre superiori alle previsioni indicate nella stessa Tabella APS, che sono di 5,066 miliardi per il 2019 e 4,707 miliardi per il 2020.

**Il mantenimento dello 0,30% dovrebbe essere l'obiettivo minimo da garantire nel 2019**, pur in presenza di prevedibili tagli per ogni singolo ministero, pena la credibilità e il peso internazionale dell'Italia.

### II - La proposta di LINK 2007

LINK 2007 da tempo propone di **accelerare il raggiungimento dello 0,50% del PIL** (media UE) per dare il concreto segnale di considerare la cooperazione internazionale non più solo come un obbligo internazionale ma come un investimento per il futuro delle relazioni politiche ed economiche del nostro paese, anche per affrontare in modo complessivo e integrato il tema dei movimenti migratori e del loro governo, con una visione lungimirante basata su accordi con i paesi di provenienza ad interesse reciproco. La progressione proposta è: 0,34% nel 2020; 0,38% nel 2022; 0,42 nel 2024; 0,46 nel 2025, per **raggiungere lo 0,50% nel 2026**. Rendendo più facilmente raggiungibile l'obiettivo dello 0,7% secondo gli impegni assunti con l'Agenda 2030.

Si tratta di una sfida con impegni finanziari ingenti ma relativamente limitati (tra 3 e 400 milioni annui) rispetto ad un obiettivo da perseguire ambizioso, con i rilevanti risultati politici ed economici che possono derivarne per l'Italia.

**Cooperazione multilaterale.** La progressione indicata sarebbe indispensabile per mantenere gli impegni assunti con le organizzazioni e le istituzioni finanziarie internazionali, per qualificarli, renderli continuativi, riacquisendo quel peso politico e di indirizzo che l'Italia ha perso negli ultimi decenni. Basti notare che perfino presso le Agenzie ONU del polo romano la capacità d'influenza dell'Italia è da tempo al minimo. È evidente l'importanza di poter contare di più a livello internazionale e di essere maggiormente attivi nelle decisioni e nelle attività di sviluppo che ne conseguono.

**Cooperazione bilaterale.** L'accelerazione della progressione rafforzerebbe la cooperazione bilaterale, rendendo più concreta, programmabile, regolare, duratura, efficace l'azione di cooperazione nell'ottica dei partenariati paritetici per lo sviluppo, ad interesse e beneficio reciproco, come indicato dalla Legge 125/2014 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 **tre soggetti istituzionali** definiti nella Legge 125 potrebbero svolgere compiutamente il proprio ruolo valorizzando le diverse competenze e le necessarie interconnessioni al fine della coerenza per una cooperazione inclusiva, trasparente, coerente, efficace. La legge ha voluto che l'**Aics** e la **Dgcs** procedano una a fianco dell'altra, con differenti specificità e compiti, pari dignità, senza "duplicazioni e sovrapposizioni di competenze e responsabilità", collaborando con **Cdp**, "istituzione finanziaria per la cooperazione internazionale allo sviluppo" in merito ai profili finanziari delle iniziative di cooperazione allo sviluppo. La loro complementarità, nel rispetto delle specifiche autonomie e nella leale collaborazione, rappresenta uno dei fattori fondamentali del successo delle politiche italiane di cooperazione internazionale.

**1. L'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo.** La Legge di bilancio assegna all'Aics per il 2018 complessivamente la gestione di 514.107.831 milioni ([Tabella APS](#) sopra indicata: programma 002, azione 0007, capitoli 2021, 2171, 2185) ma gestirà interventi a dono per 621.783.155 milioni di euro, grazie ad altre assegnazioni, impegni pregressi e avanzi 2017 ([Quadro programmazione interventi 2018](#)), e un [Budget complessivo 2018](#) di 692.869.535 euro.

Dovrà indubbiamente attrezzarsi meglio, consolidarsi e qualificarsi, portando a termine il non facile periodo di avviamento e di transizione. La progressione proposta permetterà la disponibilità delle risorse indispensabili per poterlo fare e per produrre risultati di qualità e ad alto impatto con "efficacia, economicità, unitarietà e trasparenza" come stabilito dall'art. 17 della Legge.

Inoltre, quanto prima l'Agenzia dovrà bandire i concorsi pubblici per:

a) le 60 nuove assunzioni a tempo indeterminato autorizzate dal [Decreto 4 agosto 2017](#) della Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica; a tale concorso, finalizzato ad assumere nuove risorse ed energie, potrà partecipare il personale già operativo presso l'Aics con altre tipologie di contratto.

b) le 10 nuove unità di livello dirigenziale non generale come autorizzate dall'art. 1, comma 282, della Legge di bilancio 2018 ([Legge 27.12.2017 n. 205](#)); si tratta di figure indispensabili per colmare le lacune dei capi uffici e ampliare le possibilità di assegnazione delle direzioni delle sedi estere.

Dovrà poi, senza ulteriori ritardi, provvedere all'identificazione di una sede operativa adeguata alla quantità del personale e delle attività, non essendoci le condizioni per un lavoro sostenibile e di qualità nell'edificio di via Contarini.

**2. La Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo.** La legge ha tolto alla Direzione generale le funzioni gestionali della cooperazione allo sviluppo per valorizzare quelle di rappresentanza politica in sede internazionale, indirizzo e coerenza, analisi, comparazione, elaborazione, proposta, valutazione dell'impatto, tese a "coadiuvare il Ministro e il Viceministro in tutte le funzioni e i compiti che la legge attribuisce loro".

Anche per la Dgcs la fase di transizione non è stata semplice, sia per la rapida rotazione dei suoi vertici che per i tagli di personale che la legge ha imposto e per la mancanza di risorse finanziarie indispensabili per potere esercitare con qualità e con i mezzi necessari le proprie funzioni di analisi, valutazione, confronto pubblico, coinvolgimento, approfondimento, sostenendo anche iniziative in tal senso dei soggetti della cooperazione internazionale. Non è ancora riuscita quindi ad esercitare pienamente il ruolo chiave, nobilitante e qualificante che le è stato assegnato. Si tratta di una sottovalutazione nella definizione del bilancio, a cui sarebbe opportuno rimediare prevedendo uno stanziamento adeguato all'esercizio di queste funzioni con la prossima Legge di bilancio, dato che si tratta comunque di cifre modeste (rafforzando ad es. l'azione 0003 del programma 002 della Tabella APS sopra indicata).

**3. La Cassa depositi e prestiti.** Pur non riguardando direttamente gli stanziamenti Aps della prossima Legge di bilancio, è utile un cenno a questo terzo soggetto istituzionale. La Legge definisce Cdp come l'istituzione finanziaria della cooperazione internazionale allo sviluppo, affidandole alcuni compiti specifici e, più in generale, "l'istruttoria e la gestione dei profili finanziari delle iniziative di cooperazione allo sviluppo, per la strutturazione di prodotti di finanza per lo sviluppo nell'ambito di accordi con organizzazioni finanziarie europee o internazionali o della partecipazione a programmi dell'Unione europea". Cdp agisce regolarmente con istituzioni finanziarie internazionali ed è stata riconosciuta idonea dalla Commissione 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. Cdp può intervenire anche di propria iniziativa, attraverso l'utilizzo di risorse interne, 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. Si tratta quindi di un attore importante per lo sviluppo della cooperazione internazionale dell'Italia. Deve però provvedere a strutturarsi al meglio per la componente (ancora nuova per Cdp) 'cooperazione allo sviluppo', anche al fine di potere competere con le analoghe istituzioni finanziarie europee. Un'Aics a regime e pienamente operativa e una Dgcs nel pieno esercizio del proprio ruolo potrebbero accompagnare e qualificare questo nuovo processo di strutturazione, operando in stretto e regolare coordinamento.

### III. "Rifugiati nel paese donatore" - Migrazioni e sviluppo

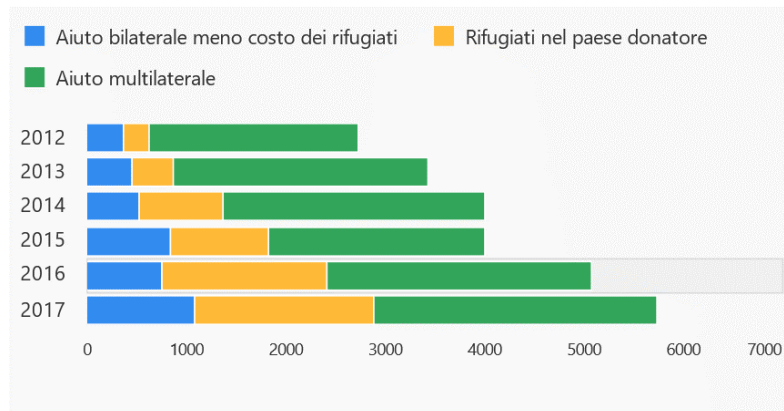
La realtà migratoria e il nesso migrazioni-sviluppo hanno assunto una crescente rilevanza sia in Italia sia nell'UE e a livello internazionale. I **Global Compact** sulle migrazioni e sui rifugiati, che saranno adottati dalla Nazioni Unite entro il 2018, daranno indicazioni utili anche per assicurare 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, a cui è bene prestare, nella fase attuale, la massima attenzione.

Secondo i dati 2017, non ancora validati dall'Ocse-Dac, l'Italia è al 14° posto dei paesi Dac per rapporto Aps/Rnl, con 5,734 miliardi di US\$, pari allo 0,295% del Rnl; mentre in termini assoluti rimane nella 6° posizione dopo i 35,261 miliardi degli USA, i 24,681 della Germania, i 17,940 del Regno Unito, gli 11,475 de Giappone, gli 11,363 della Francia. Contribuisce però in maniera molto rilevante la voce "**rifugiati nel paese donatore**". L'Ocse permette infatti di contabilizzare come Aps alcuni costi sostenuti per i rifugiati nel primo anno di permanenza nel paese ospitante.

Secondo le [nuove regole Ocse-Dac del 31 ottobre 2017](#) si possono includere i costi per la gestione di persone - rifugiati, beneficiari di protezione internazionale, beneficiari di protezione temporanea o sussidiaria, richiedenti asilo - che hanno fatto richiesta di protezione, limitatamente a 12 mesi a partire dalla presentazione della domanda; mentre non si possono più considerare Aps le spese per la gestione di persone la cui richiesta è stata respinta. Per l'Italia si tratta di costi sostenuti dal Ministero dell'Interno e sono elencati nella [Tabella APS](#) allegata alla Legge di bilancio (missione 027, programma 002, azione 0002).

Riportiamo alcuni dati di [Open Polis](#) (in collaborazione con Oxfam Italia) del marzo 2018. In Italia l'impegno per la voce 'rifugiati' è aumentato del 63,4% in un solo anno, passando dai 960 milioni di euro del 2015 a 1 miliardo e 570 milioni del 2016. Se nel 2010 tale impegno costituiva appena lo 0,10% delle risorse, nel 2015 è passato al 24,3% dell'Aps totale, per arrivare al 32,7% nel 2016. Un andamento analogo si registra anche in diversi altri paesi europei, tra cui spiccano i dati di Austria (37,7% di Aps per i rifugiati), Germania (25,2), Grecia (22,3). Nel 2017 l'Italia ha speso per questa voce il 31,4% dell'Aps. La diminuzione percentuale rispetto al 2016 è legata alla riduzione degli arrivi dei migranti, da oltre 181 mila sbarchi nel 2016 a meno di 120 mila nel 2017, con un'ovvia ricaduta in termini di spesa.



Aps 2017 (fonte Open Polis)

*Bilaterale* (senza costo rifugiati): 1.086,99 milioni di dollari (blu)

*Rifugiati nel paese donatore*: 1.802,69 milioni di dollari (giallo)

*Multilaterale*: 2.844,17 milioni di dollari (verde)

L'ulteriore diminuzione degli arrivi nel 2018 (19.805 al 29 agosto, pari ad un calo dell'86,79%, stando ai [dati del Ministero dell'interno](#)) e, conseguentemente, dei richiedenti protezione internazionale potrebbe comportare una notevole riduzione di questa componente, **riportando l'Aps italiano ai livelli del 2015**,

con stanziamenti intorno allo 0,24% del Pil e con ricadute negative a livello internazionale, proprio nell'imminenza della *peer review* del Dac-Ocse che valuterà gli impegni dell'Italia in materia di cooperazione allo sviluppo.

Il Ministro dell'Interno Salvini ha più volte ribadito l'intenzione di destinare risorse ad un [progetto strutturale](#), che coinvolga i paesi africani, a partire da Tunisia, Marocco e Algeria, con **un fondo di "almeno 1 miliardo"** per il sostegno all'economia e al lavoro in quei Paesi". Purtroppo non si conoscono i dettagli ma potrebbe trattarsi proprio della cifra 'risparmiata' dal suo ministero per l'accoglienza dei richiedenti protezione. Che un Ministro dell'Interno definisca e decida interventi di cooperazione internazionale allo sviluppo, particolarmente sul canale bilaterale, pone problemi che sarebbe bene affrontare prima della definizione della Legge di stabilità e della programmazione triennale. Ed in particolare: la "coerenza con i principi condivisi nell'ambito dell'UE e delle organizzazioni internazionali di cui l'Italia è parte" (Legge 125, art. 2); la "coerenza delle politiche nazionali con i fini della cooperazione allo sviluppo" (art. 8); la "coerenza dell'azione dell'Italia nell'ambito delle organizzazioni internazionali e delle relazioni bilaterali" (art. 20); la responsabilità politica "attribuita 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", insieme al "controllo e la vigilanza sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo" ed alla "rappresentanza politica dell'Italia nelle sedi internazionali e dell'UE competenti in materia di CPS" (art. 11); il criterio di "unitarietà" (art. 17) nell'attuazione delle politiche di cooperazione allo sviluppo che rimane "parte integrante e qualificante della politica estera dell'Italia", "si ispira ai principi della Carta delle Nazioni Unite ed alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea" e persegue definiti obiettivi (art.1), avendo "come destinatari le popolazioni, le organizzazioni e associazioni civili, il settore privato, le istituzioni nazionali e le amministrazioni locali dei paesi partner", per "il conseguimento degli obiettivi di sviluppo" e mai, "direttamente o indirettamente, per il finanziamento o lo svolgimento di attività militari" (art. 2).

**Tre, in particolare, le preoccupazioni delle Ong di LINK 2007 e i relativi suggerimenti.**

- i) Che si faccia di tutto per evitare una dannosa scissione tra due politiche di cooperazione allo sviluppo, l'una rispondente alle finalità della Legge 125 e l'altra al blocco dei flussi migratori ed alla sicurezza, seguendo principi, criteri e modalità operative estranee alla cooperazione allo sviluppo come definita dalla Legge, votata praticamente all'unanimità da tutte le 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.
- ii) Che si continui ad assicurare nel 2019 almeno lo stanziamento complessivo dello 0,30% del Pil, recuperando nella cooperazione bilaterale o multi-bilaterale le somme non utilizzate per l'assistenza ai richiedenti protezione internazionale.
- iii) Che siano in ogni caso attentamente valutate tutte le nuove iniziative che potrebbero derivare dall'impiego dei fondi 'risparmiati' sulla voce 'rifugiati nel paese donatore', evitando improvvisazioni, pressioni e condizionamenti fuorvianti; e siano garantiti correttezza e trasparenza della spesa, efficacia, qualità e impatto delle singole azioni di cooperazione, avvio e sviluppo di partenariati basati su una visione ed una strategia di lungo periodo, anche in merito al nesso migrazioni-sviluppo.

A queste istanze si aggiunge, come in più occasioni evidenziato da documenti e comunicati della nostra rete, quella del pieno rispetto dei diritti degli esseri umani, tra i quali i migranti e i richiedenti asilo. In questo quadro si impone anche 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 ma anche nei paesi di transito lungo le rotte migratorie.

In una [recente lettera](#) al Presidente del Consiglio Giuseppe Conte ed ai due Vicepresidenti Luigi Di Maio e Matteo Salvini, LINK 2007 evidenziava: "L'emigrazione è normalmente legata alla mancanza di speranza nel futuro. Ad ognuno dovrebbe essere garantita la libertà di non dovere emigrare, trovando le condizioni per potere prendere in mano la propria vita, valorizzando il vivere nella propria terra per edificare il proprio futuro"... "Si tratta di una sfida complessa che, per essere vinta, richiede forti partenariati internazionali per lo sviluppo. La cooperazione, nelle sue molteplici articolazioni nazionali e internazionali, può avere un ruolo primario a sostegno di questo processo. Ma va intesa correttamente, coordinando le varie iniziative e i vari soggetti e strumenti in una comune strategia di intervento e nella coerenza delle politiche. **Aiutarli ad essere liberi a casa loro**, da slogan deve diventare strumento di cambiamento, con una svolta nell'approccio politico e nei partenariati internazionali. Tenendo in particolare considerazione l'Africa, che in trent'anni raddoppierà la popolazione arrivando a 2,4 miliardi di persone e si troverà con un'ampia maggioranza giovane, in gran parte istruita, pronta al lavoro, di fronte al continente europeo in calo demografico e invecchiato".

Nella stessa lettera venivano segnalate alcune note di **approfondimento sul tema 'migrazioni e sviluppo'** prodotte e diffuse negli anni recenti dalle Ong di LINK 2007. Sono note che consegniamo ora anche all'attenzione del Viceministro per la cooperazione allo sviluppo Emanuela Del Re, disponibili al dialogo ed alla collaborare per una cooperazione di qualità ed efficace anche in questo ambito.

Roma, 29 Agosto 2018