

L'Italia e i fondi destinati all'aiuto pubblico allo sviluppo

Dati e analisi su alcuni aspetti critici

Ascesa e declino dell'aiuto pubblico allo sviluppo italiano

Tra il 2012 e il 2017 il rapporto tra aiuto pubblico allo sviluppo e ricchezza nazionale (Aps/Rnl) è cresciuto costantemente. Nel 2017 infatti è stata raggiunta quota 0,30% Aps/Rnl, il dato più alto a cui è arrivata la nostra cooperazione. Si è trattato anche di un traguardo simbolico che l'Italia si era proposta di raggiungere entro il 2020.

Il rapporto tra aiuto pubblico allo sviluppo e ricchezza nazionale tra 2012 e 2017

Anno	Aps/Rnl
2012	0,14%
2013	0,17%
2014	0,19%
2015	0,22%
2016	0,27%
2017	0,30%

La nostra critica in questa sede ha riguardato quello che è noto come aiuto gonfiato, ovvero risorse che, pur essendo legittimamente contabilizzate come aiuto pubblico allo sviluppo secondo i criteri Dac, non prevedono in realtà un effettivo trasferimento di fondi verso paesi in via di sviluppo. Per l'Italia si tratta sostanzialmente dei fondi destinati alla voce di spesa "rifugiati nel paese donatore".

Per approfondire leggi ["Cooperazione Italia, ritorno al passato"](#)

Sull'onda della crescita dei flussi migratori infatti questa componente del bilancio della cooperazione è passata dall'essere quasi irrilevante a rappresentare un elemento chiave. Fino a costituire nel 2016 il 32,7% dell'intero comparto.

**La quota di aiuto pubblico allo sviluppo destinata alla voce di spesa
"rifugiati nel paese donatore"**

Anno	% di Aps destinata ai rifugiati nel paese donatore
2012	9,01%
2013	11,77%
2014	20,95%
2015	24,56%
2016	32,73%
2017	30,79%
2018	21,67%
2019 (dato preliminare)	22,45%

**L'aiuto pubblico allo sviluppo e la voce di spesa
"rifugiati nel paese donatore" tra il 2012 e il 2017**

Anno	Bilaterale meno rifugiati	Rifugiati nel paese donatore	Multilaterale
2012	293,55	191,92	1644,02
2013	349,34	303,99	1930,2
2014	401,24	633,06	1987,42
2015	762,97	886,2	1959,86
2016	682,76	1505,88	2411,89
2017	1040,62	1600,29	2555,75

Valori in milioni di euro

Resta fermo comunque che il 2017 è stato l'anno in cui l'Italia ha destinato maggiori risorse alla cooperazione anche al netto della spesa per i rifugiati.

L'aiuto pubblico allo sviluppo al netto della spesa per i "rifugiati nel paese donatore"	
Anno	Aps al netto della spesa per i rifugiati nel paese donatore
2012	1937,57
2013	2279,54
2014	2388,66
2015	2722,83
2016	3094,65
2017	3596,37
2018	3444,17

Valori in milioni di euro

Dal 2018, con il calo nel numero di arrivi di migranti, si riduce la relativa voce di spesa per l'accoglienza dei rifugiati, e con questo il bilancio complessivo della cooperazione.

L'aiuto pubblico allo sviluppo e la voce di spesa "rifugiati nel paese donatore" tra il 2016 e il 2018				
Anno	Bilaterale meno rifugiati	Rifugiati nel paese donatore	Multilaterale	Aps totale
2016	682,76	1505,88	2411,89	4600,53
2017	1040,62	1600,29	2555,75	5196,66
2018	937,61	952,97	2506,57	4397,15

Valori in milioni di euro

In questa fase la nostra richiesta è stata quella di utilizzare le risorse risparmiate dal settore dell'accoglienza in veri progetti di cooperazione, trasformando l'aiuto gonfiato in aiuto genuino. Una richiesta che però è caduta nel vuoto.

Per approfondire leggi "[Cooperazione Italia, un'occasione sfumata](#) "

Ma oltre alla mancata conversione dell'aiuto gonfiato, le risorse destinate alla cooperazione nel 2018 si sono ridotte rispetto all'anno precedente anche al netto della spesa per i rifugiati nel paese donatore.

Trasparenza e coerenza nel bilancio della cooperazione

In questi anni abbiamo identificato un grave problema di trasparenza e coerenza nella programmazione delle spese per la cooperazione.

L'articolo 14 della legge di riforma della cooperazione (l. 125/2014) prevede che allo stato di previsione della spesa del Ministero degli esteri e della cooperazione internazionale sia allegata una tabella con tutte le voci di spesa previste per ciascun ministero che andranno a finanziare il settore della cooperazione.

Confrontando i dati contenuti in questa tabella per il 2018 con i dati Ocse emergono però differenze consistenti. Tuttavia non si tratta di un semplice scostamento tra stato di previsione e rendiconto. Infatti la parte che non combacia per un volume consistente riguarda proprio la componente relativa alla spesa per i rifugiati.

Confronto tra il bilancio di previsione per il settore della cooperazione e i dati a rendiconto dell'Ocse per il 2018		
	Aps meno spesa per i rifugiati	Spesa per i rifugiati
Legge di bilancio. Stato di previsione per il settore della cooperazione nel 2018	2.969,16	2.043,69
Ocse - Dati definitivi sul 2018	3.444,17	952,96
Valori in milioni di euro		

La stessa discrepanza emerge peraltro confrontando gli importi assegnati al ministero dell'interno in ambito di cooperazione nello stato di previsione (**2.052 mln €**) con il rendiconto (**964 mln €**).

D'altronde una spesa di **2 miliardi** per i rifugiati nel paese donatore (voce che non include tutta la spesa italiana per l'accoglienza) nel 2018 risultava decisamente poco credibile. Nel 2016 infatti, anno in cui il numero di migranti sbarcati ha raggiunto il suo massimo, la spesa effettiva rendicontata nella voce rifugiati nel paese donatore è arrivata a poco più di **1 miliardo e mezzo**.

Per approfondire leggi "**Cooperazione Italia 2020, obiettivo mancato**"

Ma la mancata trasparenza nel definire il bilancio di previsione non sembra aver riguardato solo il 2018. Per il 2019 infatti restano molti dubbi sulla reale entità del bilancio della cooperazione.

La legge di bilancio ha infatti stanziato circa 5 miliardi di cui quasi **1,7 miliardi** tramite il ministero dell'interno e quindi destinati perlopiù al capitolo di spesa "rifugiati nel paese donatore". Se pur in calo rispetto alle previsioni del 2018 si tratta di una cifra poco credibile, quasi doppia rispetto ai fondi rendicontati dall'Ocse per il 2018.

Come se non bastasse, i dati preliminari Ocse di quest'anno non sono stati sufficienti a sciogliere questi dubbi. Nei documenti pubblicati

dall'organizzazione, ai i dati italiani e solo per quelli italiani, è associata una nota che indica come i dati siano da considerarsi "stime del segretariato".

Mettendo a confronto questi dati con la tabella della cooperazione allegata al bilancio finanziario per il 2019 emergono di nuovo cifre differenti. Tuttavia se da entrambi gli aggregati si esclude la spesa per i rifugiati le cifre combaciano perfettamente. La stima del segretariato sembra quindi aver ripreso puntualmente le cifre presenti nella legge di bilancio ad esclusione di quelle indicate dal ministero dell'interno. Cifre che sono evidentemente apparse eccessive anche al segretariato Ocse.

Confronto tra il bilancio di previsione per il settore della cooperazione e i dati a rendiconto dell'Ocse per il 2018			
	Aps meno spesa per i rifugiati	Rifugiati nel paese donatore	Totale
Legge di bilancio. Stato di previsione per il settore della cooperazione nel 2019	3.409,27	1.671,92	5.081,19
Ocse - Dati preliminari sul 2019	3.394,57	982,60	4.377,17
Valori in milioni di euro			

Dunque il segretariato, nelle proprie stime ha dimezzato i fondi previsti dal ministero dell'interno in sede previsionale. Tuttavia nonostante questo gli importi sembrano ancora eccessivi. Si tratta infatti di una cifra sostanzialmente pari (anzi leggermente superiore) a quella effettivamente rendicontata dall'Ocse per il 2018.

Si tenga presente che la spesa per i rifugiati nel paese donatore all'interno del bilancio della cooperazione può includere solo i costi sostenuti per il primo anno di accoglienza. Dunque nel 2018 si è potuto rendicontare la spesa per i migranti arrivati nel 2018 ma anche parte di quella sostenuta per coloro che sono arrivati nel 2017, anno in cui il numero di sbarchi era ancora consistente.

Gli sbarchi in Italia tra il 2016 e il 2019	
Anno	Sbarchi
2016	181.436
2017	119.369
2018	23.370
2019	11.471

Fonte: Unhcr

Lo stesso effetto ovviamente vale anche per il 2019, tuttavia nell'anno precedente il numero di nuovi arrivi nel nostro paese era già calato in maniera drastica.

Le priorità geografiche della cooperazione italiana

A livello di macro regioni le priorità geografiche che l'Italia si pone riflettono in effetti la pratica della nostra cooperazione. Infatti all'Africa nel 2018 (ma è un dato stabile anche se confrontato con altre annualità) sono stati destinati il 46,44% dei fondi del canale bilaterale allocabili geograficamente.

Per quanto riguarda la lista dei paesi considerati prioritari dal documento triennale di programmazione 2019-2021 la prima considerazione è che la lista è rimasta praticamente identica a quella formulata nel documento triennale di programmazione 2016-2018, poi confermata l'anno successivo. L'unico cambiamento consiste nell'esclusione dalla lista della Bolivia e nell'inclusione dell'Iraq.

Alcuni problemi quindi si ripropongono. **In un quadro di risorse limitate a disposizione, 22 paesi prioritari tra cui suddividerle appaiono troppi.** Inoltre il documento sottolinea come le risorse che non vanno ai paesi prioritari debbano essere concentrate verso i paesi meno avanzati (Ldcs nell'acronimo inglese). Visto che 10 dei paesi prioritari sono anche Ldcs non dovrebbe essere così difficile destinare risorse a questa categoria di paesi. Tuttavia i fondi italiani destinati agli Ldcs sono rimasti sostanzialmente fermi nell'ultimo decennio intorno allo 0,06%, ben al di sotto degli obiettivi raccomandati in sede Onu.

La quota di aiuto pubblico allo sviluppo destinata dall'Italia ai paesi Ldcs											
Anno	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ldcs/ Rnl	0,07%	0,05%	0,06%	0,07%	0,04%	0,05%	0,04%	0,05%	0,05%	0,06%	0,06%

Inoltre rispetto alla media dei paesi Dac l'Italia destina una quota inferiore del proprio bilancio agli Ldcs e una quota maggiore ai paesi a reddito medio e medio alto (Umics - Upper middle income countries).

La distribuzione dell'Aps italiano nel 2018 a diversi paesi divisi per fasce di reddito.

2017-2018	LDCs	Altri LICs	LMICs	UMICs
Italia	40,6%	0,4%	32,0%	27,1%
Dac	47,2%	0,8%	35,8%	16,1%

Le priorità tematiche della cooperazione italiana

Il documento triennale di programmazione 2019-2021 individua una serie di aree tematiche prioritarie a cui destinare almeno il 75% delle risorse (nel restante 25% sono compresi altri settori e le operazioni di trattamento del debito):

- Adottare misure urgenti per combattere il cambiamento climatico e le sue conseguenze;
- Assicurare a tutti l'accesso a sistemi di energia economici, affidabili, sostenibili e moderni;
- Assicurare un'istruzione di qualità, equa ed inclusiva, e promuovere opportunità di apprendimento permanente per tutti;
- Garantire una vita sana e promuovere il benessere per tutti e a tutte le età;
- Incentivare una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, un'occupazione piena e produttiva e un lavoro dignitoso per tutti;
- Porre fine alla fame, raggiungere la sicurezza alimentare, migliorare la nutrizione e promuovere un'agricoltura sostenibile;
- Potenziare e promuovere l'inclusione sociale, economica e politica di tutti, a prescindere da età, sesso, disabilità, razza, etnia, origine, religione, status economico o altro;
- Promuovere società pacifiche e più inclusive per uno sviluppo sostenibile; offrire l'accesso alla giustizia per tutti e creare organismi efficienti, responsabili e inclusivi a tutti i livelli;
- Potenziare e promuovere l'inclusione sociale, economica e politica di tutti;
- Proteggere e salvaguardare il patrimonio mondiale culturale e naturale;
- Sostenere la mobilitazione delle risorse domestiche.
- Impegnarsi a raggiungere l'obiettivo dello 0,15-0,20% CPS/Rnl per i Paesi meno Avanzati;
- Sostenere i Paesi in via di sviluppo a raggiungere la sostenibilità del debito a lungo termine attraverso politiche coordinate volte a favorire il finanziamento del debito, la riduzione del debito e la ristrutturazione del debito;
- Promuovere la cooperazione triangolare;

- Incoraggiare e promuovere efficaci partenariati tra soggetti pubblici, pubblico-privati e nella società civile, basandosi sull'esperienza e sulle strategie di accumulazione di risorse dei partenariati;
- Rafforzare le capacità statistiche.

Evidentemente si tratta anche in questo caso di una lista decisamente lunga, per quanto siano tutti temi importanti e meritevoli di attenzione. Ma anche se è positivo individuare un obiettivo ampio come quello del 75%, sarebbe auspicabile definire tra questi temi quali sono quelli chiave e strategicamente prioritari individuando anche per questi degli obiettivi quantitativi.

Uno dei temi generalmente considerati e storicamente prioritari per molteplici ragioni per la cooperazione Italiana è quello legato alla lotta alla fame e alla sicurezza alimentare. Per valutare l'impegno del nostro paese su questo settore, almeno per quanto riguarda il canale bilaterale, abbiamo dunque considerato un indicatore Ocse riferito a un aggregato piuttosto ampio, ovvero quello che considera i fondi destinati ad "Agricoltura, foreste e pesca".

I fondi stanziati dall'Italia in Agricoltura, foreste e pesca.

Anno	Bilaterale allocabile	Agricoltura, foreste, pesca	%
2009	522,272	41,011	7,85%
2010	539,022	31,35	5,82%
2011	447,02	36,541	8,17%
2012	293,103	29,906	10,20%
2013	353,058	27,465	7,78%
2014	398,759	43,85	11,00%
2015	678,967	107,822	15,88%
2016	477,308	63,184	13,24%
2017	899,022	90,858	10,11%
2018	778,695	74,853	9,61%

Milioni di dollari a prezzi costanti 2018 (Gross Disbursement)

Nell'ultimo decennio il dato più alto è quello del 2015, quando il nostro paese ha destinato a questo settore il 15,9% dei fondi del canale bilaterale allocabile. Nel 2018 invece ci siamo fermati al 9,6%. Dati troppo bassi per poter identificare un tema come una chiara priorità della cooperazione italiana.

Tutti i dati, se non diversamente indicato, sono elaborazioni openpolis su dati Ocse.