

L'AIUTO ALLE FRONTIERE

Cooperazione allo sviluppo
ed esternalizzazione
nelle politiche migratorie
dell'Unione europea e
dell'Italia

SINTESI E RACCOMANDAZIONI

Negli ultimi vent'anni, soprattutto a partire dal 2015, il rapporto tra migrazione e sviluppo ha subito una profonda trasformazione. Le politiche di cooperazione e le risorse dell'Aiuto pubblico allo sviluppo (APS) sono state sempre più integrate nella dimensione esterna delle politiche migratorie dell'Unione europea e degli Stati membri, finanziando interventi rivolti sia allo sviluppo sia al controllo dei flussi migratori. Questo processo ha alimentato il timore che le risorse destinate all'APS vengano distolte dalle loro finalità originarie e che gli obiettivi di sviluppo siano progressivamente subordinati alla deterrenza delle migrazioni.

Infatti, l'APS è stato utilizzato sempre più spesso per finanziare interventi esplicitamente rivolti alla gestione e al controllo delle migrazioni, come quelli in materia di gestione dei confini e rimpatri, dove il rischio di una deviazione delle risorse dalle finalità proprie della cooperazione appare più evidente. Al tempo stesso, la prospettiva della deterrenza ha contribuito a riorientare gradualmente programmi tradizionalmente incentrati sullo sviluppo verso obiettivi di contenimento della mobilità.

Un esempio significativo è il cosiddetto approccio alle *cause profonde*, che presenta obiettivi di sviluppo legittimi - come contrastare la povertà, la disoccupazione, intervenire sulle vulnerabilità o ampliare le opportunità disponibili - come strumenti per prevenire le migrazioni. Questa impostazione può influire sulla distribuzione delle risorse, sulla scelta delle aree geografiche e dei beneficiari, sull'individuazione dei partner e sulla definizione dei risultati attesi, avvicinando progressivamente la cooperazione allo sviluppo agli obiettivi delle politiche migratorie e di sicurezza.

Nel settore della protezione e degli spostamenti forzati, gli interventi sono generalmente coerenti con le finalità dell'APS e rispondono a bisogni concreti. Alcuni di essi, tuttavia, sono inseriti in una logica di deterrenza quando l'assistenza rientra in programmi orientati al controllo delle frontiere o al contenimento della mobilità.

Alla luce di questi cambiamenti, il rapporto analizza i programmi europei e italiani di cooperazione in ambito migratorio finanziati dal 2020 in poi e rendicontati, totalmente o parzialmente, come APS. L'analisi si concentra sul Nord Africa e sull'Africa Subsahariana, regioni prioritarie per l'azione esterna dell'Unione europea e dell'Italia in materia di migrazione.

Per quanto riguarda l'Unione europea, il rapporto esamina lo Strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale – Europa globale (NDICI-GE), il principale strumento attraverso cui, nell'attuale periodo di bilancio, l'UE finanzia la propria azione esterna e la cooperazione allo sviluppo.

A livello italiano, l'analisi prende in considerazione tutti gli strumenti di finanziamento nazionali che sostengono attività legate alla migrazione nella dimensione esterna: il Fondo Migrazioni e il Fondo premialità per le politiche di rimpatrio, gestiti dal Ministero degli Affari esteri e della cooperazione internazionale (MAECI); il Capitolo 2371 del bilancio del Ministero dell'Interno; e il Supporto bilaterale alla cosiddetta Guardia costiera libica, risorse a valere sul bilancio del Ministero dell'Economia e delle finanze. Tutti questi strumenti sono rendicontabili, in tutto o in parte, come APS.

Il rapporto offre una panoramica quantitativa delle risorse stanziato attraverso i diversi strumenti di finanziamento, distinguendo gli interventi in base alla tipologia, alla distribuzione geografica e

all'andamento nel tempo. Segue un'analisi qualitativa approfondita di un campione di programmi e progetti, da cui emergono elementi utili a comprendere gli obiettivi, le teorie del cambiamento, le attività, i beneficiari e l'ambito geografico delle principali categorie di intervento finanziate: gestione dei confini, ritorno e reintegrazione, protezione e *cause profonde*.

L'analisi si concentra su due questioni: i progetti esaminati sollevano dubbi quanto alla loro conformità ai criteri dell'APS? E può verificarsi una deviazione sostanziale delle risorse anche quando la spesa risulta formalmente ammissibile come APS? La valutazione utilizza due strumenti analitici: le linee guida del Comitato per l'aiuto allo sviluppo dell'OCSE, per verificare l'ammissibilità degli interventi in ambito migratorio, e il principio della coerenza delle politiche per lo sviluppo(PCD), per individuare le tensioni più ampie tra gli obiettivi di sviluppo e le priorità di controllo delle migrazioni.

RISULTATI PRINCIPALI

I Numeri – L'unione europea

- » Tra il 2021 e il 2025, l'Africa Subsahariana è la regione che ha ricevuto la quota maggiore dei finanziamenti NDICI-GE destinati all'obiettivo migrazione e spostamenti forzati, con 2,8 miliardi di euro assegnati finora. Seguono i Balcani occidentali e la Turchia, con 2,7 miliardi, il Nord Africa, con 1,58 miliardi, e il Medio Oriente, con 1,51 miliardi di euro.
- » A livello globale, la categoria che ha ricevuto più finanziamenti NDICI-GE nell'ambito dell'obiettivo migrazione e spostamenti forzati è la *Protezione*, con 3,8 miliardi di euro. Seguono *Spostamenti forzati* e *Migrazione e gestione dei confini*, con 1,9 miliardi di euro ciascuna. *Ritorno e reintegrazione* si colloca al quarto posto, con 1,1 miliardi, seguito da *Cause profonde* (281 milioni di euro), *Migrazione regolare e mobilità lavorativa* (205 milioni) e da categorie di minore entità.
- » La Protezione occupa il primo posto a livello globale soprattutto per effetto dei grandi programmi attuati in Turchia, che contribuiscono in misura rilevante all'ammontare complessivo dei finanziamenti destinati a questo settore. La distribuzione delle risorse varia però sensibilmente da una regione all'altra. In Nord Africa, la Gestione dei confini assorbe da sola il 51% dei finanziamenti, seguita da Protezione, Ritorno e reintegrazione e Migrazione regolare e mobilità lavorativa. Nell'Africa subsahariana, gli Spostamenti forzati ricevono il 48% delle risorse, seguiti da Ritorno e reintegrazione, Migrazione e gestione dei confini, Cause profonde, Migrazione regolare e mobilità lavorativa e dalle altre categorie minori.

I numeri - Italia

- I finanziamenti italiani sono fortemente concentrati in Nord Africa e nell'Africa subsahariana. Tra il 2020 e il 2025, il Fondo Migrazioni ha destinato circa 242 milioni di euro a Paesi terzi. Alla Libia sono andati 78 milioni, pari a circa un terzo del totale, mentre i cinque principali Paesi beneficiari hanno assorbito oltre il 60% delle risorse. Il Fondo premialità per le politiche di rimpatrio ha stanziato circa 87 milioni di euro, di cui 67 milioni, oltre il 70%, destinati alla Tunisia.
- La *Protezione* è la categoria di intervento più finanziata considerando entrambi i fondi, che presentano però composizioni molto diverse. Nel Fondo Migrazioni assorbe il 56% delle risorse, pari a circa 136 milioni di euro. Nel Fondo premialità, invece, oltre il 62% dei finanziamenti, circa 54 milioni di euro, è destinato alla *gestione dei confini*. Questa concentrazione fa di questa

categoria di spesa la principale funzione operativa del Fondo, anche se il suo ambito formale è più ampio e riguarda la cooperazione in materia di rimpatri.

- Il Capitolo 2371 del bilancio del Ministero dell'Interno ha una dotazione complessiva più contenuta, ma resta uno strumento rilevante: tra il 2019 e il 2024 ha finanziato 46 progetti per circa 59 milioni di euro. Attraverso bandi rivolti a Organizzazioni non Governative (ONG) ed enti locali, affidamenti diretti all'OIM e contributi a programmi europei, sostiene soprattutto interventi sulle *cause profonde* e *campagne informative*, estendendo l'azione in ambito migratorio a settori tradizionalmente riconducibili alla cooperazione allo sviluppo.

Deviazione dell'Aiuto e Incoerenza delle politiche

I casi più evidenti di deviazione dell'APS riguardano gli interventi per la gestione dei confini e quelli in materia di ritorno e reintegrazione. Gli interventi europei e italiani in questi ambiti mostrano una tendenza costante a privilegiare l'interesse dei donatori a prevenire gli arrivi, effettuare intercettazioni e attuare operazioni di rimpatrio lungo le principali rotte migratorie verso l'Europa, a scapito dei bisogni e delle priorità di sviluppo dei Paesi partner.

- Nei programmi per la gestione dei confini, la deviazione dell'APS è evidente già alla luce del quadro dell'OCSE-DAC: tutti i progetti analizzati si discostano dai principi e dai criteri condivisi, pur essendo stati rendicontati, in particolare a livello europeo, come ammissibili all'APS. La loro logica è quella del controllo e dell'intercettazione. Sebbene ricorrano spesso, in modo improprio, al linguaggio della ricerca e del soccorso, questi programmi mostrano chiaramente che la finalità principale non è promuovere lo sviluppo locale e la protezione delle persone migranti.
 - Nei programmi di ritorno e reintegrazione, la deviazione dell'APS emerge considerando la logica complessiva e le strategie a cui gli interventi rispondono. Le singole attività possono risultare coerenti con il quadro dell'OCSE-DAC, ma restano inserite in una logica di deterrenza, nella quale il cosiddetto rimpatrio «volontario» diventa l'unica opzione disponibile nei Paesi situati lungo le principali rotte migratorie e può essere utilizzato anche per prevenire gli arrivi in Europa.
- » **Nel complesso, i programmi europei e italiani analizzati nei settori della protezione e degli spostamenti forzati sono coerenti con i criteri dell'APS e con le priorità di sviluppo.** Rispondono ai bisogni delle popolazioni costrette a spostarsi e delle comunità ospitanti, soprattutto nei contesti segnati da spostamenti prolungati, conflitti e gravi emergenze umanitarie. In questi contesti, il sostegno ai sistemi di accoglienza, l'accesso ai servizi e la ricerca di soluzioni durature restano componenti essenziali della cooperazione allo sviluppo. **Si osservano tuttavia incoerenze tra gli obiettivi delle politiche quando i programmi di protezione vengono inseriti in un più ampio quadro di deterrenza, soprattutto in Nord Africa.** Quando queste finalità si sovrappongono, gli interventi di protezione rischiano di dover attenuare gli effetti della deterrenza - ad esempio fornendo assistenza dopo le intercettazioni in mare - e di essere mobilitati sempre più spesso per sostenere obiettivi di controllo delle migrazioni.
- » Gli interventi sulle *cause profonde* presentano caratteristiche più complesse. Nel corso degli anni, soprattutto dal 2015, attività tradizionali della cooperazione allo sviluppo - in materia di occupazione, formazione, servizi di base, mezzi di sussistenza e resilienza - sono state sempre più presentate come parte degli sforzi per ridurre le cosiddette partenze irregolari. Tuttavia, **se il concetto di cause profonde si è dimostrato molto efficace sul piano politico, la sua traduzione operativa resta debole:**
- A livello europeo, la Commissione ha compiuto gli sforzi più concreti per tradurre questo concetto sul piano operativo, introducendo nell'obiettivo migrazione e spostamenti forzati dell'NDICI-GE

una specifica categoria di intervento. Restano tuttavia ampi margini di discrezionalità nell'utilizzo e nella definizione di questa categoria. Gli interventi sulle *cause profonde* rappresentano una quota limitata delle risorse dell'obiettivo NDICI-GE, circa il 4%, e si concentrano soprattutto nell'Africa subsahariana e in Asia. Nel complesso, le singole attività sono coerenti con il quadro dell'OCSE-DAC. Rimane però una tensione di fondo: gli interventi continuano a essere progettati e presentati in funzione del loro contributo alla riduzione delle partenze.

- Il quadro italiano risulta più frammentato e si articola attraverso diversi riferimenti normativi e strategici, che coinvolgono sia il Ministero degli Affari esteri e della cooperazione internazionale sia il Ministero dell'Interno. Questa frammentazione produce interpretazioni diverse del nesso tra migrazione e sviluppo e dell'approccio alle *cause profonde* nei singoli interventi progettuali.
 - Il bando RELINT, finanziato dal Ministero dell'Interno, offre un esempio significativo di come l'approccio alle *cause profonde* sia stato tradotto sul piano operativo. Il bando persegue un duplice obiettivo: affrontare le cause profonde delle cosiddette migrazioni irregolari e ridurre gli arrivi in Italia. Le proposte progettuali analizzate mostrano che l'integrazione della logica delle *cause profonde* avviene soprattutto sul piano narrativo, più che su quello operativo, anche a causa del quadro definito dal bando stesso. La sua rilevanza politica resta tuttavia evidente: gli interventi di sviluppo vengono inseriti in un contesto in cui il risultato atteso è prevenire gli arrivi.
- » Nel complesso, nei progetti e negli strumenti analizzati, **i principali effetti dell'approccio alle cause profonde si osservano nella scelta dei territori, dei beneficiari, delle attività e degli indicatori, che risulta orientata o giustificata soprattutto dall'obiettivo di ridurre le partenze, più che dalle priorità di sviluppo dei Paesi partner.**

Incentivi e condizionalità

- » A livello europeo e italiano, nel tempo incentivi e diverse forme di condizionalità hanno collegato l'erogazione degli aiuti allo sviluppo alla cooperazione dei Paesi partner nella gestione delle migrazioni e nei rimpatri. La condizionalità può assumere forme esplicite, quando il finanziamento è subordinato a requisiti formalmente previsti, oppure operare in modo più indiretto.
- » Sul piano italiano, il principale esempio di condizionalità è il Fondo premialità per le politiche di rimpatrio, concepito come uno strumento finanziario volto a premiare i Paesi che collaborano ai rimpatri e alle riammissioni o a incentivarne la cooperazione. L'attuazione del Fondo mostra però un ambito di intervento più ampio: le risorse finanziano attività di rafforzamento delle capacità istituzionali, *gestione dei confini, protezione, ritorno e reintegrazione*.
- » A livello europeo, la condizionalità è stata introdotta nell'NDICI-GE attraverso il cosiddetto *approccio incentivante flessibile*, che collega l'assegnazione di risorse aggiuntive alla cooperazione dei Paesi partner in materia di migrazione, secondo la logica del «più sostegno in cambio di maggiore cooperazione». La sua attuazione mostra che:
- L'approccio è stato applicato in modo diverso a seconda delle regioni. Nell'Africa subsahariana opera attraverso il *Meccanismo flessibile* da 600 milioni di euro. In Nord Africa, invece, la flessibilità consente di rivedere ogni anno la distribuzione dei finanziamenti regionali tra i diversi Paesi, sulla base dei progressi compiuti e del livello di cooperazione, sebbene le risorse coinvolte siano relativamente limitate.
 - La natura politica dell'approccio incentivante flessibile solleva dubbi quanto all'ammissibilità all'APS. Il dialogo e la cooperazione in materia di migrazione possono rientrare nell'APS, mentre i finanziamenti subordinati al conseguimento di risultati migratori definiti dai donatori potrebbero non essere ammissibili. L'approccio incentivante flessibile si colloca quindi in un'area grigia, che richiede una valutazione basata sulla natura e sugli obiettivi delle singole attività finanziate.

- Infine, la condizionalità sta assumendo un peso crescente nei negoziati sul prossimo Strumento Europa globale, che rientrerà nel futuro bilancio pluriennale dell'Unione europea. L'attuale proposta prevede la possibilità di sospendere i finanziamenti ai Paesi che non collaborano alle riammissioni. Questa nuova forma di condizionalità negativa segnerebbe una chiara rottura con i principi dell'APS, collegando direttamente i finanziamenti allo sviluppo agli obiettivi migratori dell'UE e spostando ulteriormente l'aiuto dallo sviluppo alla deterrenza.

Inoltre, questi risultati indicano un problema di *governance* nell'azione esterna dell'UE e dell'Italia in materia di migrazione. Le decisioni sui finanziamenti continuano a essere adottate e attuate senza garanzie adeguate per valutare preventivamente i rischi, monitorare gli effetti degli interventi e individuare le responsabilità in caso di violazioni o conseguenze non intenzionali.

I futuri strumenti europei dovrebbero quindi prevedere valutazioni sistematiche dei rischi per i diritti umani e lo sviluppo, obblighi di rendicontazione trasparente, monitoraggio continuo e procedure chiare per adottare misure correttive o sospendere i finanziamenti. Lo stesso quadro dovrebbe applicarsi, in Italia, ai finanziamenti, alle attrezzature e alla formazione forniti alle autorità dei Paesi terzi.

Il controllo parlamentare dovrebbe intervenire prima dell'approvazione delle misure più rischiose o della riallocazione delle risorse, e non quando i loro effetti si sono già prodotti. Queste garanzie sono necessarie anche per evitare che la cooperazione allo sviluppo venga subordinata a risultati migratori definiti dai donatori senza un adeguato controllo pubblico e democratico.

Infine, il testo propone di ripensare il rapporto tra migrazione e sviluppo negli strumenti di finanziamento esterno, così da orientare l'azione migratoria verso obiettivi di sviluppo. La cooperazione allo sviluppo resterà una componente dell'azione esterna in materia di migrazione, considerati i legami tra mobilità e sviluppo e il ruolo che essa svolge nel dialogo con i Paesi partner sulle condizioni e sugli effetti della mobilità. Questo ruolo non dovrebbe però tradursi nell'uso della cooperazione per ridurre le partenze o ottenere rimpatri, a scapito delle priorità di sviluppo. L'azione esterna dovrebbe partire dalle strategie e dai bisogni dei Paesi di origine e di transito, nel rispetto del principio della coerenza delle politiche per lo sviluppo. Ciò implica coinvolgere concretamente gli attori locali nella definizione dei problemi, nella scelta delle priorità, nell'allocazione delle risorse e nella valutazione dei risultati.

Un simile approccio consentirebbe di riconoscere il possibile contributo della mobilità allo sviluppo e di utilizzare la cooperazione per ampliare, anziché restringere, la capacità delle persone di scegliere se restare o migrare.

RACCOMANDAZIONI

RISPETTO DELLE REGOLE OCSE-DAC SU APS

L'analisi dei programmi europei e italiani in materia di migrazione nella dimensione esterna ha evidenziato una tendenza a discostarsi dai principi e dalle regole dell'APS, sebbene i singoli progetti e/o gli strumenti di finanziamento siano stati classificati, in tutto o in parte, come ammissibili all'APS. Per garantire una maggiore conformità ai criteri dell'APS, il rispetto dei suoi limiti e una rendicontazione adeguata:

La Commissione europea e il Governo italiano dovrebbero:

- » Garantire che la programmazione esterna in materia di migrazione sia effettivamente orientata alla promozione dello sviluppo economico e del benessere dei Paesi in via di sviluppo, come previsto dai Trattati dell'UE e dalle linee guida dell'OCSE.
- » Rispettare con maggiore rigore i limiti dell'ammissibilità all'APS stabiliti nelle linee guida dell'OCSE adottate nel 2022 dai membri del DAC, che definiscono sei principi e otto criteri per valutare l'ammissibilità all'APS delle azioni in ambito migratorio. A tal fine, occorre in particolare:
 - Indicare esplicitamente l'*obiettivo principale* delle attività finanziate, poiché questo elemento è decisivo per stabilire se siano ammissibili all'APS. Le attività il cui obiettivo principale è contenere i flussi migratori e ridurre gli arrivi in Europa non sono ammissibili all'APS, perché rispondono agli interessi dei donatori e non alle priorità di sviluppo dei Paesi partner.
 - Rispettare i limiti stabiliti dal criterio 4 delle linee guida dell'OCSE in materia di ammissibilità all'APS degli interventi di gestione dei confini e di contrasto alle cosiddette migrazioni irregolari. In particolare, le attività di ricerca e soccorso sono ammissibili all'APS solo quando il soccorso costituisce l'obiettivo principale e limitatamente ai costi aggiuntivi rispetto alle spese ordinarie di gestione delle operazioni della guardia costiera. Le attività finalizzate alla costruzione di infrastrutture per l'intercettazione sistematica, la sorveglianza e il pattugliamento dei confini non sono ammissibili.
 - Rispettare i limiti stabiliti dal criterio 5 delle linee guida dell'OCSE in materia di ammissibilità all'APS delle operazioni di rimpatrio e quelli previsti dal criterio 3 per i progetti che dovrebbero produrre benefici reciproci per il donatore e il Paese partner.
- » Adeguare o sospendere le attività non ammissibili all'APS, così da renderle conformi ai criteri di ammissibilità nei futuri programmi. Occorre prestare particolare attenzione agli interventi per la gestione dei confini e ai programmi di ritorno, categorie nelle quali l'obiettivo principale spesso si allontana dalla promozione dello sviluppo locale.
- » Collaborare con i governi dei Paesi partner, le organizzazioni della società civile locale e gli altri attori del territorio per progettare programmi in materia di migrazione e spostamenti forzati coerenti con i bisogni e le priorità locali, rafforzando la titolarità dei Paesi partner. A tal fine, è necessario promuovere ampie consultazioni a livello locale, coinvolgendo una pluralità di interlocutori, tra cui le organizzazioni della società civile.

In particolare, la Commissione europea dovrebbe:

- » Valutare con maggiore attenzione la quota di ammissibilità all'APS assegnata agli interventi in materia di gestione dei confini e ritorni, ambiti nei quali il rischio di superare i limiti dell'APS è più elevato, ma le attività vengono spesso classificate come ammissibili al 100% all'APS.

- » Per gli interventi la cui ammissibilità all'APS è inferiore al 100%, chiarire quali attività e obiettivi siano considerati ammissibili e quali ne siano esclusi.
- » Applicare in modo sistematico i principi e i criteri definiti nelle linee guida dell'OCSE del 2022, a tutte le categorie di intervento e ai relativi codici DAC. In particolare, anche gli interventi per la gestione dei confini classificati con il codice 15210 – *Gestione e riforma dei sistemi di sicurezza*, anziché con il codice più frequentemente utilizzato 15190 – *Promozione di una migrazione e di una mobilità ordinate, sicure, regolari e responsabili*, devono rispettare il principio generale della promozione dello sviluppo economico e del benessere di un Paese in via di sviluppo per poter essere considerati APS.

In particolare il Governo Italiano dovrebbe

- » Applicare a livello di progetto lo stesso approccio all'ammissibilità all'APS raccomandato per gli interventi dell'UE: indicare la percentuale di ciascun progetto ammissibile all'APS, specificare le attività e gli obiettivi inclusi in tale quota e riportare i relativi codici DAC. I criteri dell'OCSE-DAC del 2022 dovrebbero essere applicati in modo coerente a tutte le categorie di intervento, compresi i progetti per la gestione dei confini classificati con il codice 15210.

CONDIZIONALITÀ DELL'AIUTO LEGATA ALLA COOPERAZIONE IN MATERIA DI MIGRAZIONE

Gli strumenti di finanziamento europei e italiani hanno integrato forme di condizionalità secondo modalità diverse. Finora hanno prevalso gli incentivi e i meccanismi premiali, definiti anche condizionalità «positiva» o approccio del «più sostegno in cambio di maggiore cooperazione», soprattutto nell'ambito dello strumento europeo NDICI-GE e, in Italia, del Fondo premialità per le politiche di rimpatrio.

Nei negoziati sul prossimo bilancio pluriennale dell'UE, tuttavia, stanno assumendo un ruolo centrale forme più stringenti di condizionalità, compresa la sospensione degli aiuti, legate alla cooperazione in materia di migrazione e rimpatri. Per garantire la coerenza delle politiche e il rispetto degli obiettivi di sviluppo.

La Commissione europea e il Governo italiano dovrebbero:

- » Rifiutare le forme di condizionalità che subordinano l'erogazione degli aiuti alla cooperazione dei Paesi partner nelle politiche migratorie e di ritorno. Queste forme di condizionalità, definite «negative», sono incompatibili con le regole dell'APS e con gli obiettivi della cooperazione allo sviluppo. Impongono un'agenda esterna in materia di migrazione e rimpatri per accedere a risorse destinate allo sviluppo economico e al benessere delle popolazioni, evidenziando un'incoerenza nell'azione esterna dell'UE e dell'Italia nei settori dello sviluppo e della migrazione. Inoltre, possono danneggiare le comunità e le popolazioni locali, interrompendo programmi e forme di assistenza essenziali.
- » Quando vengono introdotti incentivi e approcci basati sul principio del «più sostegno in cambio di maggiore cooperazione», garantire che i progetti finanziati rispondano ai bisogni e alle priorità dei Paesi partner. Ciò può riguardare, per esempio, la protezione, la risposta agli spostamenti forzati, i percorsi regolari e la mobilità lavorativa oppure, più in generale, programmi di sviluppo rivolti anche a migranti, rifugiati e persone sfollate all'interno del proprio Paese. Quando questi

approcci servono invece a imporre un'agenda dei donatori in materia di migrazione, gli interventi esulano dall'ambito dell'APS.

- » Rispettare i limiti stabiliti dal criterio 2 delle Linee Guida dell'OCSE in materia di condizionalità. Il criterio chiarisce che i programmi di cooperazione allo sviluppo possono rientrare in un dialogo politico più ampio con il Paese partner, ma un'attività non può essere rendicontata come APS quando l'erogazione dei fondi è subordinata a condizioni specifiche e al conseguimento di determinati risultati in ambito migratorio. Questo aspetto potrebbe essere rafforzato in particolare attraverso:
 - Descrivere in modo trasparente, fin dalla fase di programmazione, le caratteristiche dell'aiuto e le eventuali forme di condizionalità associate. Tali informazioni dovrebbero essere riportate nei documenti relativi ai singoli programmi e agli strumenti di finanziamento di cui fanno parte, nonché nella rendicontazione trasmessa all'OCSE.

In particolare, la Commissione europea dovrebbe:

- » Svolgere una valutazione pubblica dell'*approccio incentivante flessibile*, esaminandone il funzionamento, il valore aggiunto, i risultati e la percezione nei Paesi partner.
- » Utilizzare l'*approccio incentivante flessibile* per finanziare interventi pienamente coerenti con gli obiettivi di sviluppo, le priorità dei Paesi partner e le regole dell'APS. In particolare, gli interventi nei settori della protezione, della risposta agli spostamenti forzati, dei percorsi regolari e della mobilità lavorativa sono generalmente coerenti con gli obiettivi di sviluppo e ammissibili all'APS.

Infine, la Commissione europea, il Consiglio europeo e il Parlamento europeo, nell'ambito dei negoziati in corso sul prossimo regolamento relativo allo Strumento Europa globale, dovrebbero:

- » Respingere l'articolo 12, paragrafi 3–5, che prevede di sospendere i finanziamenti o l'attuazione dei programmi qualora un Paese partner sia ritenuto non cooperativo in materia di rimpatri e riammissioni. Questa disposizione contraddice esplicitamente il criterio 2 delle Linee Guida dell'OCSE e costituisce un chiaro esempio di incoerenza tra l'azione esterna dell'UE in materia di migrazione e la sua cooperazione allo sviluppo. Oltre a danneggiare la reputazione dell'UE come donatore e partner, una simile condizionalità negativa potrebbe avere gravi ripercussioni sui programmi di sviluppo locale e sulle comunità colpite dalla loro sospensione.

AMPLIARE LA PROGRAMMAZIONE SU MIGRAZIONE E SVILUPPO OLTRE LA DETERRENZA

Il nesso tra migrazione e sviluppo è stato tradotto sul piano operativo attraverso una programmazione estremamente ristretta, incentrata sull'approccio alle *cause profonde*. Parallelamente, alcune importanti categorie di finanziamento europee e italiane sostengono interventi, come la gestione dei confini e i ritorni, nei quali l'assistenza allo sviluppo viene utilizzata per scoraggiare le migrazioni e prevenire gli arrivi. Nei futuri programmi e strumenti di finanziamento.

La Commissione europea e il Governo italiano dovrebbero:

- » Dare priorità, nell'assegnazione delle risorse, agli ambiti di intervento che rispondono ai bisogni

e alle priorità di sviluppo dei Paesi partner e sono coerenti con gli obiettivi di sviluppo e con le regole dell'APS.

» Ampliare in particolare i seguenti ambiti di programmazione:

- **Percorsi regolari**, come il reinsediamento, il ricongiungimento familiare, i corridoi umanitari e altri meccanismi di protezione. A livello europeo e italiano, questi interventi rappresentano ancora una quota minima dei finanziamenti. Sono però essenziali per garantire l'accesso a forme di mobilità sicure e regolari, prevenire violazioni e decessi lungo le rotte migratorie e ridurre il ricorso alle reti di trafficanti.
- **Programmi di mobilità per motivi di studio e lavoro**. Questi strumenti sono essenziali per valorizzare il potenziale della mobilità a sostegno dello sviluppo locale e del trasferimento di competenze, ma restano fortemente selettivi e ricevono risorse insufficienti sia a livello europeo sia italiano.
- **Coinvolgimento delle diaspore e trasferimento delle rimesse**. Programmi di questo tipo possono facilitare il trasferimento di risorse, conoscenze e competenze e contribuire allo sviluppo locale dei Paesi di origine. Anche questo ambito, tuttavia, resta sottofinanziato.

» Occorre mantenere e rafforzare i seguenti ambiti di programmazione:

- **Soluzioni orientate allo sviluppo per persone migranti, persone costrette a spostarsi, sfollati interni e comunità ospitanti**, anche attraverso l'inclusione socioeconomica, l'accesso al mercato del lavoro, a occupazioni dignitose, all'istruzione e ai servizi. L'obiettivo deve essere promuovere la dignità, la capacità di adattamento e risposta e l'autonomia delle persone costrette a spostarsi, superando la logica delle *cause profonde*. Questi programmi dovrebbero essere rafforzati per il loro potenziale di sviluppo, non in funzione della loro presunta capacità di ridurre gli arrivi in Europa.
- **Programmi di protezione e interventi a favore delle persone costrette a spostarsi**, poiché rispondono a bisogni essenziali di rifugiati, sfollati interni e comunità ospitanti. Questo tipo di interventi favorisce la protezione, la coesione sociale, l'integrazione locale e la ricerca di soluzioni durature e resterà essenziale nel breve, medio e lungo periodo.
- Gli interventi di protezione devono, inoltre, continuare a fondarsi concretamente sui bisogni delle comunità locali. Non dovrebbero essere utilizzati per compensare gli effetti negativi dei programmi di deterrenza delle migrazioni, per esempio nel settore della gestione dei confini, né per creare presunzioni di sicurezza funzionali all'esternalizzazione dell'asilo e della protezione internazionale.

HUMAN RIGHTS DUE DILIGENCE e DIRITTI UMANI

La questione della *due diligence* in materia di diritti umani nei finanziamenti destinati ai programmi migratori esterni non può più essere rimandata. Con l'aumentare, negli anni, delle evidenze relative a violazioni dei diritti umani - soprattutto nell'ambito dei programmi per la gestione dei confini - i futuri programmi e strumenti di finanziamento dovranno fondarsi su un approccio basato sui diritti umani e sul principio del «do no harm».

In particolare, la Commissione europea dovrebbe:

- » Attuare le raccomandazioni contenute nella Relazione speciale 17/2024 della Corte dei conti europea e rendere pubbliche le nuove procedure adottate per darvi seguito.

- » Svolgere sistematicamente, nella fase *ex ante*, valutazioni d'impatto sui diritti umani e analisi di genere, così da orientare la progettazione dei programmi e l'individuazione delle relative misure di mitigazione.
- » Svolgere un monitoraggio sistematico dei diritti umani durante l'attuazione dei progetti e predisporre misure di mitigazione - compresa la sospensione dei programmi e/o dei finanziamenti futuri - qualora siano accertate violazioni nel contesto di un progetto finanziato dall'UE.
- » Rendere pubbliche le informazioni sull'eventuale elaborazione di nuove procedure per segnalare ed esaminare le denunce relative a violazioni dei diritti umani in seguito alle raccomandazioni della Corte dei conti e, in caso affermativo, descriverne il contenuto. In particolare, mancano ancora informazioni su:
 - come gli attori esterni, comprese le organizzazioni della società civile locale, possano segnalare in sicurezza presunte violazioni e ricevere informazioni sulle iniziative adottate dalla Commissione dopo tali segnalazioni;
 - come le persone interessate possano ottenere accesso a un rimedio attraverso procedure sicure e chiare per presentare reclami, ricevere forme adeguate di riparazione e garantire che gli accertamenti conducano all'adozione di misure correttive.
- » Qualora siano state adottate misure di mitigazione o correttive, soprattutto nell'ambito dei progetti per la gestione dei confini finanziati dall'NDICI-GE, chiarire come ne sia stata valutata l'efficacia e in che modo abbiano orientato la programmazione successiva.
- » Chiarire per quali ragioni, finora, la sospensione dei programmi - soprattutto nel settore della gestione dei confini - prevista dall'articolo 29 del regolamento NDICI non sia stata considerata una misura correttiva adeguata e quali circostanze potrebbero determinarne l'adozione nella programmazione futura.

In particolare il Governo italiano dovrebbe:

- » Adottare un quadro giuridico nazionale che stabilisca un esplicito obbligo di *due diligence* in materia di diritti umani per la cooperazione con i Paesi terzi finanziata dallo Stato. L'obbligo dovrebbe applicarsi quando i finanziamenti, le attrezzature, i mezzi di trasporto, la formazione o il sostegno operativo forniti dall'Italia le conferiscono la capacità di influenzare attività che possono creare o aggravare rischi per i diritti umani.
- » Svolgere sistematicamente, nella fase *ex ante*, valutazioni d'impatto sui diritti umani e analisi di genere, per orientare la progettazione dei programmi, individuare i rischi prevedibili, valutarne la probabilità e la gravità e definire misure correttive e di mitigazione.
- » Svolgere un monitoraggio sistematico dei diritti umani durante l'attuazione dei progetti e predisporre misure di mitigazione - compresa la sospensione dei programmi e/o dei finanziamenti futuri - qualora siano accertate violazioni nel contesto dei progetti finanziati.
- » Qualora vengano individuati rischi gravi di violazione dei diritti umani, l'Italia dovrebbe imporre l'adozione di misure concrete di mitigazione prima di fornire il proprio sostegno e sospendere o ritirare l'assistenza se tali misure non vengono attuate. Queste misure dovrebbero comprendere anche meccanismi accessibili ed efficaci che consentano alle persone colpite dalle attività sostenute dall'Italia di ottenere un accesso ai rimedi, attraverso procedure chiare e sicure per presentare reclami, forme adeguate di riparazione e strumenti capaci di garantire che gli accertamenti conducano all'adozione di misure correttive.

TRASPARENZA

La mancanza di trasparenza è un problema centrale nelle politiche e negli strumenti di finanziamento dell'esternalizzazione. La molteplicità degli attori coinvolti, la pluralità dei canali di finanziamento, il ricorso ad accordi informali e la crescente quantità di documenti dichiarati inaccessibili fanno sì che le informazioni siano spesso opache, incomplete o non disponibili. Ne derivano possibilità limitate, per la società civile e per i parlamenti europeo e nazionali, di controllare l'impiego delle risorse pubbliche e di chiamare le istituzioni a risponderne. Per rafforzare la trasparenza:

La Commissione europea dovrebbe:

- » Centralizzare in un'unica piattaforma o banca dati le informazioni e la documentazione relative a tutti i progetti NDICI-GE gestiti dalle diverse direzioni generali e dai servizi della Commissione, consentendo di effettuare ricerche e filtrare i dati per servizio della Commissione, linea di bilancio, obiettivi di spesa, indicatori di policy e codici DAC assegnati. Il recente elenco di tutte le azioni adottate nell'ambito dell'obiettivo migrazione e spostamenti forzati dell'NDICI-GE può costituire la base per sviluppare una piattaforma centralizzata dedicata a tutti i progetti finanziati dallo strumento.
- » Garantire al Parlamento europeo e al Consiglio lo stesso livello di condivisione delle informazioni, accesso ai documenti e possibilità di esaminare i bilanci pubblici. In particolare, i documenti condivisi nel gruppo MOCADDEM o nel gruppo di coordinamento NDICI sulla migrazione e gli spostamenti forzati dovrebbero essere trasmessi e resi accessibili anche al Parlamento europeo.
- » Inserire informazioni più dettagliate sulla componente relativa a migrazione e spostamenti forzati dell'NDICI-GE nelle *Relazioni annuali sull'attuazione degli strumenti di azione esterna*. Dovrebbero essere fornite, in particolare, informazioni sulle azioni adottate nell'ambito dell'obiettivo migrazione e spostamenti forzati, sulla loro eventuale rendicontazione come APS, sugli esiti del monitoraggio dei diritti umani e sulle eventuali misure correttive o di mitigazione adottate.

Il Parlamento europeo dovrebbe:

- » Chiedere che alcuni suoi rappresentanti partecipino al gruppo di coordinamento NDICI-GE sulla migrazione e gli spostamenti forzati, insieme ai rappresentanti della Commissione europea e degli Stati membri. Ciò sarà particolarmente rilevante qualora il gruppo venga rinnovato nell'ambito del prossimo Strumento Europa globale.
- » Chiarire e adottare una procedura interna per presentare un'opposizione formale, quando esista una maggioranza politica contraria, agli atti delegati della Commissione che finanziano nuove azioni nell'ambito dell'NDICI-GE e dei futuri strumenti di finanziamento.
- » Nell'ambito dei negoziati in corso sul prossimo Strumento Europa globale, garantire l'introduzione di meccanismi più incisivi di controllo parlamentare sull'azione esterna dell'UE, compresa quella in materia di migrazione. Tali meccanismi potrebbero includere:
 - L'obbligo per la Commissione europea di presentare una relazione annuale contenente il dettaglio delle spese legate alla migrazione, delle singole azioni finanziate, della loro ammissibilità all'APS e degli esiti del monitoraggio dei diritti umani, comprese le eventuali misure correttive o di mitigazione adottate.
 - (*qualora la condizionalità venisse mantenuta*) L'obbligo per la Commissione europea di informare il Parlamento europeo prima dell'attivazione di misure di condizionalità.

Il Governo italiano dovrebbe:

- » Creare una banca dati pubblica e aggiornata sui progetti finanziati nell'ambito della dimensione esterna delle politiche migratorie. La banca dati dovrebbe indicare, per ciascun progetto, lo strumento di finanziamento, il Ministero responsabile, il titolo, il budget, i partner incaricati dell'attuazione, la documentazione pertinente, la quota ammissibile all'APS e i relativi codici DAC.
- » Abrogare o restringere in modo sostanziale le ampie deroghe all'accesso alle informazioni in materia di migrazione introdotte dal decreto del Ministero dell'Interno del 16 marzo 2022, nonché le deroghe in materia di appalti e riservatezza introdotte dal decreto-legge n. 145/2024, convertito nella legge n. 187/2024. Ogni limitazione dovrebbe essere rigorosamente giustificata, proporzionata e circoscritta alle informazioni la cui divulgazione arrecherebbe un pregiudizio specifico, grave e dimostrabile.
- » Presentare annualmente al Parlamento, in collegamento con il ciclo di bilancio, una relazione complessiva sulle risorse destinate alle attività legate alla migrazione nei Paesi terzi. La relazione dovrebbe includere informazioni sui progetti finanziati, sugli strumenti di finanziamento utilizzati, sui Ministeri responsabili, sui partner incaricati dell'attuazione, sull'ammissibilità all'APS, sui codici DAC applicati, sul monitoraggio dei diritti umani e sulle eventuali misure correttive adottate.

Il Parlamento italiano dovrebbe:

- » Adottare una normativa che estenda i propri poteri ispettivi e di acquisizione delle informazioni ai fondi pubblici impiegati oltre i confini nazionali. Tali poteri dovrebbero comprendere l'accesso agli accordi, alla documentazione sugli appalti, ai contratti, ai rapporti di monitoraggio e alle informazioni sull'utilizzo delle attrezzature trasferite.
- » Istituire un meccanismo permanente di controllo interparlamentare, con il coinvolgimento delle Commissioni Affari esteri, Interni, Difesa e Bilancio, per esaminare le risorse destinate alla cooperazione migratoria dai diversi Ministeri e seguirne l'attuazione anche al di fuori del normale ciclo di bilancio.
- » Introdurre un esame parlamentare preventivo per le misure ad alto rischio nella dimensione esterna delle politiche migratorie, comprese le operazioni di gestione dei confini, i rimpatri, il trasferimento di attrezzature e la formazione delle autorità dei Paesi terzi. Prima dell'impegno o della riallocazione delle risorse, il Governo dovrebbe trasmettere informazioni sulla base giuridica, sugli obiettivi, sui finanziamenti, sui rischi per i diritti umani e lo sviluppo e sui meccanismi di monitoraggio previsti.
- » Consentire alle Commissioni parlamentari competenti di svolgere o commissionare missioni indipendenti di accertamento nei Paesi terzi, per verificare l'attuazione e gli effetti delle attività legate alla migrazione finanziate con risorse pubbliche.
- » Istituire, quando i normali strumenti di controllo non siano sufficienti, una commissione parlamentare d'inchiesta dotata dei poteri dell'autorità giudiziaria, per esaminare condotte che restano al di fuori della portata degli ordinari meccanismi di vigilanza.



act:onaïd

— REALIZZA IL CAMBIAMENTO —

Via Carlo Tenca, 14
20124 - Milano
Tel. +39 02 742001
Fax +39 02 29533683

Via Ludovico di Savoia, 2B
00185 - Roma
Tel. +39 06 45200510
Fax +39 06 5780485

Via San Carlo, 32
80133 - Napoli
Tel. +39 345 2604842

Codice Fiscale
09686720153



informazioni@actionaid.org
www.actionaid.it

