

**act:onaid**

— REALIZZA IL CAMBIAMENTO —



# **Il compromesso impossibile.**

Gestione e utilizzo delle risorse del Fondo per l'Africa

Redazione: **Veronica Boggini, Fabrizio Coresi**

Contributi interni: **Damiano Sabuzi Giuliani**

Revisione: **Beatrice Costa, Livia Zoli**

Editing: **Alice Grecchi**

Grafica: **Tadzio Malvezzi**

Supervisione: **Luca De Fraia**

Data di chiusura rapporto: **novembre 2017**

Foto: **Mamadou Diop/ActionAid, Kate Holt/ActionAid, Jakob Dall/ActionAid, Crystalline Randazzo/ActionAid**

*Il documento è stato redatto grazie all'analisi desk dell'articolato di Legge di Bilancio 2017, del Decreto istitutivo del Fondo per l'Africa, della risposta del Sottosegretario agli Affari Esteri Benedetto Della Vedova all'interrogazione parlamentare, rilasciata il 13 settembre 2017, e delle delibere del Comitato Congiunto. In aggiunta, un importante contributo è stato fornito dall'accesso agli atti di delibera delle risorse del Fondo per l'Africa (FA), richiesto dall'Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI) al Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI).*

**act!onaid**

— REALIZZA IL CAMBIAMENTO —

**ActionAid è un'organizzazione internazionale indipendente presente in oltre 40 paesi che, insieme alle comunità più povere, agisce contro la povertà e l'ingiustizia.**

# INDICE

<b>INTRODUZIONE</b>	<b>04</b>
<b>CHE COS'È IL FONDO PER L'AFRICA?</b>	<b>05</b>
<b>COME SONO STATE USATE LE RISORSE NEL 2017</b>	<b>07</b>
BOX - Ampliamento dei criteri di eleggibilità a APS delle spese in attività di pace e sicurezza secondo le nuove direttive OCSE-DAC	10
<b>ALCUNI INTERVENTI FINANZIATI DAL FONDO PER L'AFRICA</b>	<b>11</b>
Tunisia	11
Niger	11
Libia	12
<b>LE CRITICITÀ</b>	<b>15</b>
Politiche	15
Amministrative	15
Di trasparenza	15
Di governance	16
<b>CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI</b>	<b>17</b>

# INTRODUZIONE

*“Noi non costruiamo muri. Intendiamo rafforzare il matrimonio tra solidarietà e sicurezza. Solo così si toglie ‘clientela’ ai trafficanti e si evitano violenze sui migranti, di cui spesso sono oggetto nell’attesa di partire per l’Europa”*<sup>1</sup>. Così il Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Angelino Alfano presentava il Fondo per l’Africa (FA) alla vigilia della firma del Decreto, il 1 febbraio 2017, che ne definiva le linee di indirizzo<sup>2</sup> dopo l’istituzione in Legge di Bilancio 2017<sup>3</sup>.

A un anno dalla sua nascita, il Fondo ha attirato l’attenzione di molti, dalle forze politiche alle organizzazioni

di società civile, passando per i media e le stesse istituzioni. A fianco del valore aggiunto che esso si propone di fornire sono emerse numerose criticità, che hanno confermato i timori dei soggetti del terzo settore che fin dagli inizi avevano dato segnali di allarme.

Questo *brief* intende fornire un contributo al dibattito attuale alla ricerca di una maggiore chiarezza e spunti propositivi circa un rinnovato ruolo del Fondo per l’Africa, che restituisca alla cooperazione italiana allo sviluppo il senso di solidarietà che la contraddistingue e proponga una nuova narrativa del fenomeno migratorio.



<sup>1</sup> <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2017-02-01/migranti-alfano-200-milioni-fondo-africa-fermare-partenze-121746.shtml?uuid=AEUAG5L>

<sup>2</sup> [http://www.esteri.it/mae/resource/doc/2017/02/decreto\\_africa\\_0.pdf](http://www.esteri.it/mae/resource/doc/2017/02/decreto_africa_0.pdf)

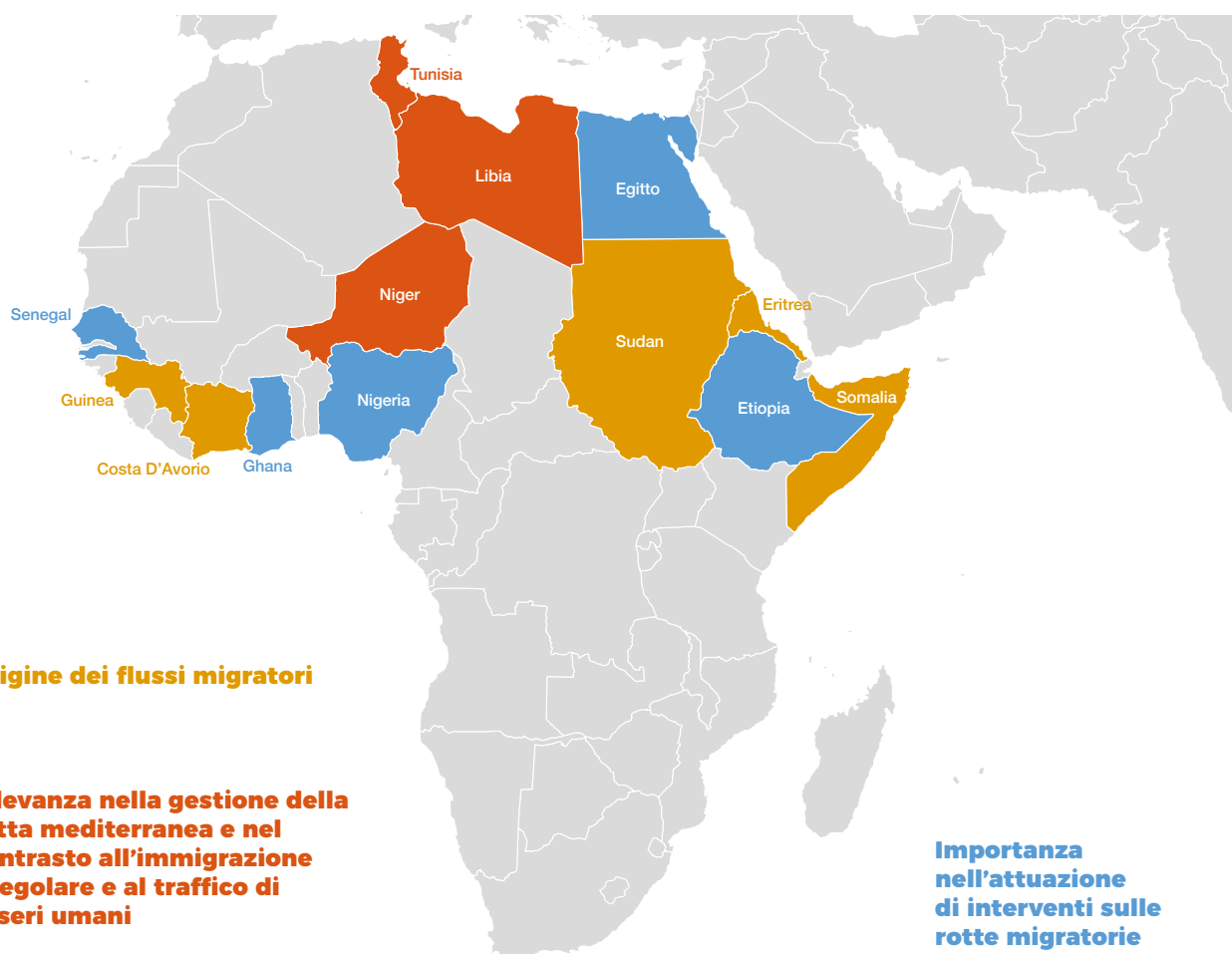
<sup>3</sup> Articolo 1, comma 621, Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020.

# CHE COS'È IL FONDO PER L'AFRICA?

Il Fondo per l'Africa viene istituito con la **Legge di Bilancio 2017, art. 1 comma 621**, allo stato di previsione del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI).

Con una dotazione finanziaria di **200 milioni di euro**, aggiuntivi a quelli previsti per le attività ordinarie di cooperazione allo sviluppo, il Fondo nasce con l'obiettivo di avviare "interventi straordinari volti a **rilanciare il dialogo e la cooperazione con i paesi africani di**

**importanza prioritaria per le rotte migratorie**". Il Decreto che ne definisce le linee di indirizzo, firmato dal Ministro degli Esteri l'1 febbraio 2017, aggiunge che esso sarà "parte qualificante del complesso di misure stabilite dal Governo italiano volte al **contrasto all'immigrazione irregolare e al traffico di esseri umani**". Inoltre, sono individuati **13 paesi prioritari**<sup>4</sup>, identificati in premessa come afferenti a tre categorie, riportate anche nella mappa che segue.



<sup>4</sup> L'art. 2 comma 2 definisce Libia, Niger e Tunisia strategicamente prioritari. Si prevede inoltre la possibilità di realizzare interventi anche in paesi limitrofi, se vi fosse l'esigenza di fornire assistenza ai rifugiati o potenziare l'efficacia di interventi sulle rotte migratorie.

Anche gli **interventi** finanziabili sono divisi in settori, come riporta la tabella seguente.

Per quanto riguarda gli **enti attuatori**, il Fondo può avvalersi dell'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo (AICS), di altre amministrazioni pubbliche, dell'Unione europea (ad esempio attraverso l'EUTF - Fondo fiduciario di emergenza dell'UE per la stabilità e la lotta contro le cause profonde della migrazione irregolare e del fenomeno degli sfollati in Africa), dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM), dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) e di altre organizzazioni internazionali competenti. Per quanto concerne le attività di cooperazione allo sviluppo è data possibilità di implementazione anche alle organizzazioni della società civile, come prevede la normativa di settore, ovvero la L.125/2014 e il DM 113/2015.

Infine, per quanto attiene la **governance**, il Fondo per

l'Africa è assegnato allo stato di previsione del MAECI, che, come stabilito dal Decreto, ha allocato le risorse che lo compongono - limitatamente all'annualità 2017 - alla Direzione Generale per gli Italiani all'estero e le Politiche migratorie (DGIT). Le risorse afferiscono al capitolo di spesa 3109, Azione "Cooperazione migratoria", Programma "Italiani nel mondo e politiche migratorie", sotto alla la Missione "L'Italia e l'Europa nel Mondo". Si prevede che la DGIT riferisca direttamente al Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale. In questo senso, le risorse del FA sono assegnate sulla base di delibere la cui natura cambia a seconda della tipologia di ente attuatore. Nel caso di progetti afferenti alla programmazione dell'AICS (da essa attuati o assegnati alle Organizzazioni Internazionali) le proposte passano al vaglio del Comitato Congiunto; nel caso invece di assegnazione di risorse al Ministero dell'Interno e/o all'EUTF le delibere sono emanate direttamente dalla DGIT, che provvede all'erogazione dei fondi.

## TAB. 1

## Settori di intervento del Fondo per l'Africa

Decreto MAECI del 1 febbraio 2017

**Interventi di cooperazione allo sviluppo**

---

**Accoglienza e assistenza a migranti e rifugiati**

---

**Coinvolgimento delle comunità locali**

---

**Informazione sul rischio migratorio**

---

**Aggiornamento e digitalizzazione dei registri di stato civile**

---

**Formazione Autorità di frontiera e giudiziarie**

---

**Fornitura di equipaggiamenti e strumentazioni per il controllo e la prevenzione dei flussi di migranti irregolari e per la lotta al traffico di esseri umani**

---

**Sostegno istituzionale e alle capacità amministrative**

---

**Protezione dei più vulnerabili**

---

**Rimpatrio volontario assistito dai paesi di transito a quelli di origine**

Elaborazione di ActionAid sul Decreto MAECI, novembre 2017



# COME SONO STATE USATE LE RISORSE NEL 2017

La trasparenza è un elemento fortemente critico per quanto attiene al Fondo per l'Africa, a partire dall'utilizzo delle risorse che lo compongono. Qui di seguito si riporta uno schema elaborato a partire dalla risposta del MAECI in data 13 settembre 2017 circa lo stato dell'utilizzo delle risorse del Fondo per l'Africa, nella persona del Sottosegretario agli Affari Esteri Benedetto Della Vedova, all'interrogazione dell'On. Lia Quartapelle<sup>5</sup>. A queste informazioni si aggiungono quelle relative alle risorse deliberate dal Comitato Congiunto (CC) previsto dalla L. 125/2014 e le delibere della DGIT a valere su risorse messe a disposizione dell'EUTF e/o del Ministero dell'Interno. Infine, ulteriori progetti potrebbero essere deliberati dal Comitato Congiunto entro la fine del 2017, seppure il disegno di Legge di Bilancio 2018<sup>6</sup>, depositato in Parlamento il 31 ottobre 2017, registri un avanzo (che verrà portato al 2018) di 55 milioni di euro.

Allo stato attuale risultano essere stati **deliberati**

**149.973.285,85 di Euro** sui 200 milioni previsti, di cui **140.816.653,85 Euro a valere sull'esercizio finanziario 2017**. Di questi, escludendo i 6.773.285,85 euro deliberati dai CC di settembre e ottobre 2017, successivi alla risposta in aula, Benedetto Della Vedova ha definito totalmente "daccabili"<sup>7</sup> 100,5 milioni di euro. 30,7 milioni risultano esserlo solamente in parte e 12 per nulla. Si noti, tuttavia, che la conferma dell'inclusione di tali risorse nell'effettivo calcolo dell'APS italiano arriverà dall'organo preposto, ovvero il Comitato dell'OCSE-DAC, nel 2018. Affronteremo nelle sezioni successive il tema dell'eleggibilità delle spese come APS secondo le nuove direttive dell'OCSE-DAC.

NB: Si noti che la categoria "N.D." del grafico corrisponde alle risorse deliberate successivamente alla risposta del Sottosegretario Della Vedova, di cui non si dispongono informazioni in merito alla daccabilità.

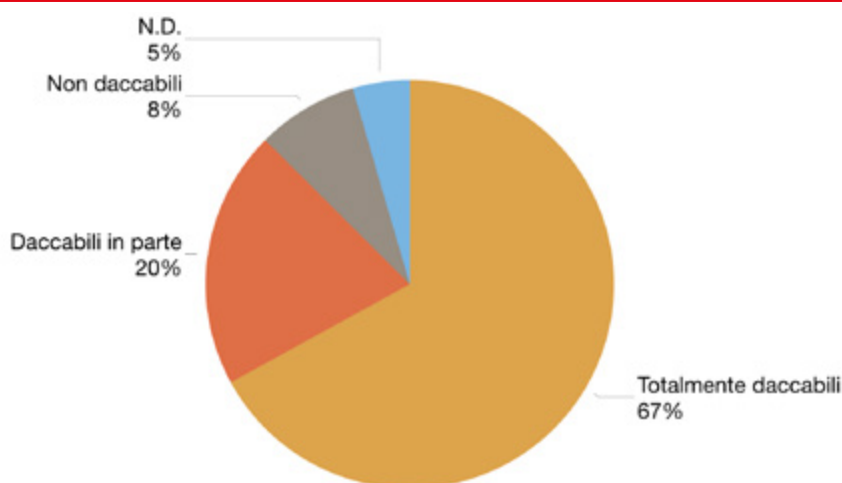
<sup>5</sup> <http://aic.camera.it/aic/scheda.html?numero=5/12104&ramo=CAMERA&leg=17>

<sup>6</sup> A.S. 2960.

<sup>7</sup> Si definiscono "daccabili" le risorse che rispondono ai criteri dell'OCSE-DAC in materia di Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS) e contribuiscono dunque al calcolo dell'APS erogato da un Paese.

## GRAF. 1

## Ripartizione secondo criteri OCSE - DAC



Elaborazione di ActionAid su informazioni fornite dal sottosegretario Della Vedova e successive integrazioni

**TAB. 2 Risorse deliberate a valere sul Fondo per l'Africa**

Risorse che concorrono in toto a APS secondo criteri OCSE-DAC			
	Intervento	Importo	A valere su 2017
<b>Africa Occ.le</b>	UNHCR - protezione dei minori	€ 3.500.000	€ 1.000.000
<b>Ciad</b>	Supporto alle riforme in materia di sicurezza e gestione delle frontiere	€ 10.000.000	€ 10.000.000
<b>Etiopia</b>	UNIDO/OSC - occupazione nel settore tessile	€ 3.500.000	€ 1.000.000
	AICS - progetto di assistenza per 4 campi per rifugiati	€ 2.000.000	€ 2.000.000
<b>Libia</b>	UTF/Min. Interno - Supporto tecnico Autorità libiche per sistema di gestione integrata delle frontiere e dell'immigrazione	€ 10.000.000	€ 10.000.000
	Min. Interno - Supporto tecnico Autorità libiche per migliorare la gestione delle frontiere e dell'immigrazione, inclusi lotta al traffico di migranti e attività di SAR per sistema di gestione integrata delle frontiere e dell'immigrazione	€ 2.500.000	€ 2.500.000
<b>Niger</b>	AICS - progetto in ambito agricolo per zone a rischio socio-economico elevato (Zarese)	€ 3.000.000	€ 1.159.940
	EUTF/OIM - assistenza ai migranti e rimpatri volontari assistiti di migranti in transito	€ 15.000.000	€ 15.000.000
	AEUTF - sostegno al piano nigerino di contrasto al traffico di esseri umani	€ 50.000.000	€ 50.000.000
<b>Sudan</b>	UNICEF - protezione dei minori	€ 1.000.000	€ 1.000.000
<b>TOTALE PARZIALE</b>		<b>€ 100.500.000</b>	<b>€ 93.659.940</b>

Risorse che concorrono in parte a APS secondo criteri OCSE-DAC			
	Intervento	Importo	A valere su 2017
<b>Libia</b>	OIM - piano di azione Libia	€ 18.000.000	€ 18.000.000
	UNHCR - piano di azione Libia	€ 10.000.000	€ 10.000.000
	UNODC - cooperazione giudiziaria + Global Programme Against the Smuggling of Migrants	€ 2.700.000	€ 2.700.000
<b>TOTALE PARZIALE</b>		<b>€ 30.700.000</b>	<b>€ 30.700.000</b>



<b>Risorse che NON concorrono a APS secondo criteri OCSE-DAC</b>			
	<b>Intervento</b>	<b>Importo</b>	<b>A valere su 2017</b>
<b>Tunisia</b>	Min. Interno - Supporto tecnico Autorità tunisine per migliorare la gestione delle frontiere e dell'immigrazione, inclusi lotta al traffico di migranti e attività di SAR	€ 12.000.000	€ 12.000.000
<b>TOTALE PARZIALE</b>		<b>€ 12.000.000</b>	<b>€ 12.000.000</b>

<b>Risorse su cui non sono stati rilasciati dettagli circa la daccabilità</b>			
	<b>Intervento</b>	<b>Importo</b>	<b>A valere su 2017</b>
<b>Africa Occ.le</b>	OIM - "Redemption Song"	€ 873.285,85	€ 873.285,85
<b>Etiopia</b>	UNICEF - Miglioramento del Sistema delle RegISTRAZIONI Civili per il Diritto dei Minori all'Identità	€1.000.000	€ 1.000.000
<b>Libia</b>	UNOPS - "Programma di salute ambientale per la città di Tripoli: gestione sostenibile dei rifiuti solidi urbani"	€ 2.000.000	€ 2.000.000
<b>Tunisia</b>	UNICEF - protezione dei minori	€ 2.000.000	€ 583.428
<b>TOTALE PARZIALE</b>		<b>€ 6.773.285,85</b>	<b>€ 4.456.713,85</b>

<b>Totale degli impegni a valere sul Fondo per l'Africa</b>			
<b>TOTALE AL 22.11.2017</b>		<b>€149.973.285,85</b>	<b>€140.816.653,85</b>

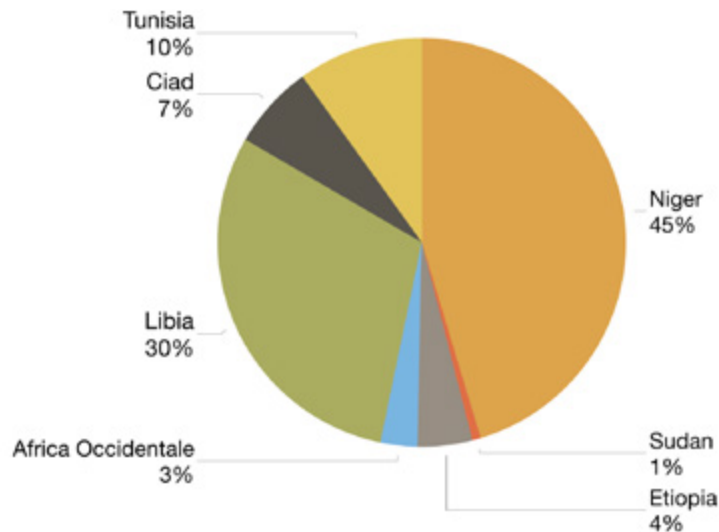
Elaborazione di ActionAid su risposta di Della Vedova all'interrogazione parlamentare e delibere del Comitato Congiunto, novembre 2017

A livello di **paesi destinatari**, il 75% delle risorse è destinato a due soli paesi: Niger e Libia, cruciali nelle partenze e nel transito dei migranti, con i quali l'Italia ha stretto accordi di collaborazione bilaterale per il contrasto dell'immigrazione irregolare e del traffico di esseri umani, i rimpatri dai Paesi di transito a quelli di origine e il controllo delle frontiere. Ad essi vanno rispettivamente il 45,3 % e il 30,1% del totale delle risorse deliberate. Il restante 25% è ripartito fra altri 5 paesi, su cui dominano le risorse stanziare alla Tunisia, che ammontano a quasi il 10% del totale.

Relativamente ai **settori di intervento**, le delibere (soprattutto quando si tratta di risorse che transitano da DGIT a EUTF) presentano in molti casi una titolazione generica e non entrano nel dettaglio delle attività previste. Non è dunque agevole desumere la tipologia di interventi portata avanti, elemento che genera grosse criticità dal punto di vista della trasparenza delle informazioni a disposizione.

## GRAF. 2 Paesi destinatari delle risorse del Fondo per l'Africa

26 ottobre 2017



### BOX

#### **AMPLIAMENTO DEI CRITERI DI ELEGGIBILITÀ A APS DELLE SPESE IN ATTIVITÀ DI PACE E SICUREZZA SECONDO LE NUOVE DIRETTIVE OCSE-DAC**

Nel febbraio del 2016 l'OCSE-DAC ha implementato una revisione dei criteri di reportistica delle spese destinate a pace e sicurezza quale APS dei paesi donatori. Tale revisione accoglie molte voci relative al supporto a forze militari e di polizia che prima erano escluse dall'APS, impattando chiaramente anche sulla contabilizzazione delle spese avvenute attraverso il FA. Qui di seguito un riassunto.

Si ricorda che l'obiettivo principale dell'APS è la promozione dello sviluppo economico e del benessere dei paesi partner e che il finanziamento di equipaggiamento o attività militare è generalmente escluso. Tuttavia, vengono inserite delle deroghe qualora lo scopo dei finanziamenti sia di tipo umanitario.

Si procede a distinguere le forze militari (genericamente facenti capo al Ministero della Difesa) da quelle di polizia (che si occupano invece dell'applicazione e rafforzamento della legge, fra cui figura ad esempio la Guardia Costiera).

Forze militari - Sono valorizzabili come APS:

- » le attività militari che prevedono l'impiego di personale militare del Paese donatore per fini esclusivamente umanitari o di sviluppo e solo ed esclusivamente come opzione irrinunciabile (ovvero se non vi sono alternative che impieghino forze civili);
- » i costi addizionali del personale militare del paese partner se e solo se impiegato per fini esclusivamente umanitari o di sviluppo e solo ed esclusivamente come opzione irrinunciabile;
- » la formazione alle forze militari del paese partner se e solo se condotta sotto l'egida di una forza civile (compresa la polizia) e con un chiaro proposito di sviluppo.

Forze di polizia - Sono valorizzabili come APS:

- » le attività di polizia che prevedono l'impiego di personale o equipaggiamento del Paese donatore a fini di sviluppo e solamente per le spese di missione;
- » i finanziamenti alle attività routinarie di polizia nei paese partner;
- » la fornitura di equipaggiamento non letale;
- » la formazione delle forze di polizia del paese partner.

# ALCUNI INTERVENTI FINANZIATI DAL FONDO PER L'AFRICA

## Tunisia

Il decreto del Direttore Generale della DGIT del 14 giugno 2017 impegna 12 milioni di euro a favore del Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, per attività di supporto tecnico alle Autorità tunisine in materia di gestione delle frontiere e dell'immigrazione, ivi inclusi la lotta al traffico di esseri umani e le attività di ricerca e soccorso. Il decreto della DGIT esplicita tale assistenza tecnica come:

- » fornitura di mezzi terrestri per il pattugliamento (incluse le spese di trasporto);
- » completamento del sistema di rilevamento e comparazione delle impronte digitali;
- » rimessa in efficienza di sei motovedette e loro manutenzione;
- » fornitura di equipaggiamenti vari per il pattugliamento "finalizzati al contrasto del traffico di migranti e alla ricerca e soccorso in mare";
- » fornitura di pezzi di ricambio per motovedette e motori nautici.

Data la natura delle spese, appare difficile collocare un progetto di questo tipo nell'ambito della cooperazione allo sviluppo. La firma, da parte di Angelino Alfano e del suo omologo tunisino Khemaies Jhinaoui<sup>8</sup>, dell'Accordo quadro per la gestione concertata del fenomeno migratorio mirato a contrastare l'immigrazione irregolare, il traffico degli esseri umani e a rafforzare le frontiere, mette in luce del resto gli obiettivi securitari sottesi all'intervento in oggetto. Essi appaiono poi ancora più evidenti se si tiene conto della tipicità della Tunisia: un Paese che è sì di transito, perché situato sulle rotte migratorie più frequentemente battute, ma anche di origine di molti migranti<sup>9</sup>. Il numero di tunisini che migrano è infatti aumentato al punto da rendere inadeguato l'accordo di riammissione attualmente in vigore: i sessanta rimpatri a settimana previsti non sono

sufficienti, né tantomeno lo sono i posti allocati nei centri di trattenimento<sup>10</sup>; inoltre, poiché ai migranti tunisini non è generalmente concessa la possibilità di richiedere asilo, in virtù degli accordi e della considerazione del Paese nordafricano quale Stato sicuro, ci si scontra con la totale assenza di vie regolari di ingresso, che genera relegazione nell'irregolarità<sup>11</sup>.

In questo senso l'implementazione di un miglior controllo alla frontiera (terrestre e marittima) appare avere un triplice scopo: in primo luogo contrastare le partenze dei migranti tunisini e di tutti quelli che potrebbero tentare questa "nuova" rotta; rimpatriare i migranti in transito; infine, riammettere in Tunisia quei richiedenti asilo giunti in Europa transitando per il Paese, considerato appunto un "Paese terzo sicuro", anche alla luce di accordi *ad hoc* e/o all'approvazione del nuovo regolamento sul Sistema Comune di Asilo (CEAS). Questo terzo punto non viene mai pienamente esplicitato e sembrerebbe, invece, confermato da una delle misure previste dall'intervento finanziato, ovvero il completamento del sistema di rilevamento e comparazione delle impronte digitali (AFIS), e dall'Intesa Tecnica dell'1 giugno 2017 fra MAECI e Ministero dell'Interno.

## Niger

Con decreto del Direttore Generale della DGIT del 5 luglio 2017 si stabilisce l'impegno e la conseguente erogazione di 50 milioni di euro all'EUTF (finestra Sahel e Lago Ciad<sup>12</sup>), a favore della creazione in Niger di unità specializzate nel controllo delle frontiere, di posti di frontiera fissa o loro ammodernamento, di un nuovo centro di accoglienza a Dirkou e di una pista di atterraggio da riattivare. Lo stanziamento, oltre che riferirsi al Summit de La Valletta, è riconducibile all'Intesa Tecnica sancita fra Italia e Niger il 31 marzo 2017, che prevedeva un sostegno finanziario al fine di ridurre il transito di migranti nella regione di Agadez e nei territori settentrionali, nonché dei flussi verso la Libia. Nella risposta all'interrogazione parlamentare, il sottosegretario Della Vedova sostiene che l'intervento servirà a "permettere alle unità di polizia e di sicurezza

<sup>8</sup> [http://www.esteri.it/mae/it/sala\\_stampa/archivionotizie/approfondimenti/2017/02/alfano-firma-dichiarazione-congiunta.html](http://www.esteri.it/mae/it/sala_stampa/archivionotizie/approfondimenti/2017/02/alfano-firma-dichiarazione-congiunta.html)

<sup>9</sup> Per maggiori informazioni circa il fenomeno migratorio in Tunisia si segnala: <http://www.lastampa.it/2017/10/25/esteri/tunisia-tra-gli-ex-detenuiti-in-fuga-via-mare-verso-litalia-la-guardia-costiera-ci-lascia-passare-QUQ3ZfNkXmJwXoX1LUMTwN/pagina.html>

<sup>10</sup> Ex CIE - Centri di Identificazione e Espulsione, attuali CPR - Centri Permanenti per il Rimpatrio. I Centri di trattenimento, con le loro varie ri-denominazioni e modifiche, inaugurano in Italia lo stato della detenzione amministrativa, sottoponendo a regime di privazione della libertà personale individui che hanno violato una disposizione amministrativa, come quella del necessario possesso di regolare permesso di soggiorno.

<sup>11</sup> <https://www.a-dif.org/2017/10/29/respingimenti-differiti-e-trattenimento-illegittimo-di-tunisini-a-lampedusa/>

<sup>12</sup> Lanciato al Summit de La Valletta il 12 novembre 2015, l'EUTF è diviso in tre finestre: Regione del Sahel/Lago Ciad (Burkina Faso, Cameroun, Ciad, Costa d'Avorio, Gambia, Ghana, Guinea, Mali, Mauritania, Niger, Nigeria, Senegal); Corno d'Africa (Djibouti, Eritrea, Etiopia, Kenya, Somalia, Sud Sudan, Sudan, Tanzania, Uganda); Nord Africa (Marocco, Algeria, Tunisia, Libia, Egitto).

*di garantire un più capillare controllo del vasto territorio desertico, impedendo ai trafficanti di spingere i migranti verso la pericolosissima rotta attraverso il deserto libico”.*

In questo caso, il FA viene utilizzato come strumento flessibile per trasferire risorse all'EUTF, a sua volta strumento il cui rapporto con le priorità dei Paesi partner è stato definito quantomeno controverso da molti interlocutori. Nello specifico, si rileva nel Fondo fiduciario la natura di strumento politico dell'UE in risposta al fenomeno migratorio e alle proprie necessità interne, piuttosto che di soluzione in linea con i bisogni reali dei Paesi partner. Le risorse stanziare tramite esso sembrano infatti molto spesso essere legate a criteri di condizionalità estremamente severi, legati soprattutto al traffico di esseri umani, che scarsamente tengono in debito conto i fragili equilibri dei paesi partner.

Per meglio comprendere la condizionalità e il tipo di supporto che si intende fornire al Governo nigerino, ricorriamo ad un passaggio della ricerca svolta da CINI e CONCORD sul Trust Fund europeo<sup>13</sup>:

*Il Project Support for justice and security in Niger to fight organised crime, smuggling and human trafficking” (AJUSEN) è particolarmente interessante in quanto fornisce supporto economico diretto alle autorità nigerine attraverso l'aiuto al bilancio. Secondo molteplici interlocutori, una parte del finanziamento dipenderà da una serie di condizioni, tra cui: la stesura di una strategia nazionale contro la migrazione irregolare entro il giugno 2017 e di una strategia di sicurezza nazionale prima di settembre 2017; l'acquisto di attrezzature di sicurezza per migliorare il controllo delle frontiere; la riabilitazione o la costruzione di posti di frontiera in aree strategiche; la creazione di speciali unità di polizia di confine e la costruzione di centri di accoglienza per i migranti. Se alcuni di questi obiettivi non venissero raggiunti, il governo nigerino dovrà affrontare penalità finanziarie.*

Il tema dello scarso allineamento fra EUTF e priorità dei paesi destinatari delle risorse è stato affrontato anche da una ricerca di Global Health Advocates<sup>14</sup> che ha esplorato proprio il caso del Niger, sollevando il problema delle interferenze di attori esterni (come la Delegazione UE) nelle politiche del Governo nigerino e nelle stesse attività portate avanti sul campo, provocando seri impatti su un equilibrio già fragile di per sé, a partire dalla diminuzione di investimenti di risorse domestiche in settori cruciali come salute e educazione a favore di quelli più legati alle questioni securitarie.

## **Libia**

Passiamo ora al finanziamento forse più critico di tutti quelli finora deliberati a valere sul Fondo per l'Africa. Nella pratica si tratta di due delibere della DGIT: una di 10 milioni di euro impegnati e contestualmente erogati all'EUTF in data 5 settembre 2017 e l'altra di 2,5 milioni impegnati il 28 agosto 2017 a favore del Ministero dell'Interno italiano, Dipartimento di Pubblica Sicurezza.

Tali finanziamenti sono da considerare combinati, in quanto mirano entrambi ad assicurare il supporto alle Autorità libiche in materia di gestione delle frontiere e dell'immigrazione, inclusi la lotta al traffico di esseri umani e le attività di ricerca e soccorso. Nello specifico, i 10 milioni destinati all'EUTF verranno utilizzati per lo sviluppo di un sistema di gestione integrata delle frontiere e dell'immigrazione, nonché per il rafforzamento delle capacità di sorveglianza lungo i confini marittimi, terrestri e nel Sud del Paese. I restanti 2,5 milioni risponderanno invece agli obiettivi dell'Intesa Tecnica sancita il 4 agosto 2017 fra DGIT e Dipartimento di Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno che prevede:

- » rimessa in efficienza di 4 motovedette
- » fornitura di pezzi di ricambio e oneri di traino
- » corso di addestramento per 22 membri di equipaggio
- » relative coperture assicurative.

## **Natura politico-normativa**

Riperkorrendo le relazioni diplomatiche Italia-Libia degli ultimi anni, emerge il rischio concreto che la deliberazione di 10 milioni di Euro erogati all'EUTF non sia altro che l'attuazione delle attività di controllo della frontiera a sud della Libia previste dal Memorandum d'Intesa Italia-Libia<sup>15</sup> siglato nel febbraio 2017, che a più riprese fa riferimento (nell'introduzione e all'art. 3) all'art. 19 del Trattato di Amicizia, Partenariato e Cooperazione del 2008 (valso all'Italia peraltro la condanna della CEDU<sup>16</sup> per i respingimenti che da quello presero le mosse). Il Trattato prevedeva infatti “la realizzazione di un sistema di controllo delle frontiere terrestri libiche, da affidare a società italiane<sup>17</sup> in possesso delle competenze

tecnologiche necessarie” attraverso un co-finanziamento tra Italia e Unione europea<sup>18</sup>.

<sup>13</sup> Partnership o condizionalità dell'aiuto? Rapporto di monitoraggio sul Fondo Fiduciario d'Emergenza per l'Africa e i Migration Compact dell'Unione Europea, CINI/CONCORD, Novembre 2017 <http://www.concorditalia.org/wp-content/uploads/2017/11/rapporto-completo-EUTF.pdf>

<sup>14</sup> Global Health Advocates, Misplaced trust: diverting EU aid to stop migration, 2017 [http://www.ghadvocates.eu/wp-content/uploads/2017/09/Misplaced-Trust\\_FINAL-VERSION.pdf](http://www.ghadvocates.eu/wp-content/uploads/2017/09/Misplaced-Trust_FINAL-VERSION.pdf)

<sup>15</sup> Memorandum d'intesa sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto all'immigrazione illegale, al traffico di esseri umani, al contrabbando e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra lo Stato della Libia e la Repubblica Italiana, siglato il 2 febbraio 2017, <http://www.governo.it/sites/governo.it/files/Libia.pdf>

<sup>16</sup> European Court of Human Rights. Grand Chamber. *Case of Hirsi Jamaa and others v. Italy*, application no. 27765/09, <http://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=001-109231&filename=001-109231.pdf>

<sup>17</sup> In riferimento all'azione di rafforzamento del controllo sul confine sud della Libia, vi era un'assegnazione di 300.000 € a Finmeccanica (tra Libia, Chad e Niger) – appalto aperto al tempo, poi sospeso a causa degli eventi del 2011.

<sup>18</sup> Supposizione corroborata dalla recente approvazione di un finanziamento di 46 milioni di Euro da parte dell'EUTF a favore di un progetto di

Se fossimo effettivamente in presenza dell'attuazione di attività di controllo in linea con quanto previsto dal Memorandum d'Intesa Italia-Libia, si svelerebbe la vera natura di accordo internazionale del Memorandum stesso, a dispetto del nome<sup>19</sup>. In tal caso, come prevedono il diritto internazionale e le linee guida del Ministero della Difesa in materia di trattati<sup>20</sup>, esso sarebbe dovuto passare al vaglio del Parlamento italiano, che risulterebbe così il grande assente in una vicenda politica di grande rilievo, trattandosi di un accordo di natura politica che ha impatti su molte questioni, non da ultimo il diritto di asilo e la cooperazione allo sviluppo<sup>21</sup>.

Non possiamo essere certi dell'onerosità dell'accordo, poiché dal testo del Memorandum non si comprende con certezza se vi siano oneri aggiuntivi; possiamo però caratterizzare la natura dell'accordo secondo la formula di atto che ha "un impatto generalizzato nei confronti della comunità statale, o nei confronti dello Stato Amministrazione, o la valenza in termini di politica estera", proprio secondo le già citate Linee Guida del Ministero della Difesa. La mancata ratifica da parte del Parlamento anche per questa fattispecie di accordo dovrebbe risultare nell'incostituzionalità di quanto sancito dal Memorandum.

## Diritti umani e diritto internazionale

I 2,5 milioni di euro transitati dal FA al Ministero dell'Interno in supporto alle Autorità libiche sono stati utilizzati per la rimessa in efficienza di strumentazione militare (le sopra citate motovedette), in aperta violazione del Regolamento UE n. 44 del 2016<sup>22</sup> che ha introdotto importanti limitazioni circa la fornitura di materiale bellico alla Libia, imponendo misure restrittive per gli Stati Membri<sup>23</sup>. Nonostante tale Regolamento non si applichi alla "fornitura, alla vendita o

al trasferimento di materiale militare non letale, destinato unicamente ad uso umanitario o protettivo, come pure alla fornitura della relativa assistenza tecnica o formazione", le motovedette a cui fa riferimento il decreto della DGIT sembrerebbero essere le stesse che furono oggetto di scambio sulla base dell'accordo stipulato tra Italia e Libia nel 2008, in Italia per riparazioni e dotate o potenzialmente attrezzabili con armi (es. cannoni o mitragliatrici)<sup>24</sup>. Tale specifica le allontana dunque dal solo uso umanitario, nella misura in cui potrebbero essere potenzialmente utilizzate anche per scopi bellici o lesivi, circostanza peraltro non escludibile considerando il fatto che già da alcuni anni le autorità libiche utilizzino i loro mezzi con fini intimidatori (non ultimi quelli contro alcune ONG impegnate nelle operazioni di *Search and Rescue* - SAR - e i migranti stessi) e di difesa militare dei confini.

Le criticità presenti nella delibera Fondo Africa non determinano solamente l'infrazione del Regolamento UE, di per sé fatto già grave, ma rischiano di contribuire a perseguire obiettivi contrari alle norme costituzionali e internazionali vincolanti, secondo le quali il controllo delle frontiere deve in ogni caso essere volto alla salvaguardia della vita dei migranti e dei loro diritti fondamentali. Si sconfinano dunque nella violazione della normativa in materia di protezione internazionale e dei diritti umani fondamentali (diritto alla vita e divieto di trattamenti inumani e degradanti) a causa del fatto che le risorse a valere sul FA sono utilizzate per intercettare i migranti che partono dalla Libia, i quali vengono sostanzialmente riportati nei centri di detenzione libici, le cui terribili condizioni sono state ampiamente documentate da organizzazioni internazionali, società civile e stampa<sup>25</sup>.

Non è quindi chiaro come l'Italia scongiuri il rischio di violazione del principio di *non-refoulement*<sup>26</sup> e garantisca

---

rafforzamento del controllo delle frontiere libiche ([http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-2187\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-2187_en.htm)) consequenziale al Piano di Azione della Commissione europea in supporto all'Italia stabilito a luglio 2017 ([https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170704\\_factsheet\\_-\\_central\\_mediterranean\\_route\\_commission\\_action\\_plan\\_to\\_support\\_italy\\_and\\_stem\\_flows\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170704_factsheet_-_central_mediterranean_route_commission_action_plan_to_support_italy_and_stem_flows_en.pdf)).

<sup>19</sup> Nella prassi internazionale, il sorgere di obbligazioni internazionali è riconducibile a svariati tipi di atti, quali ad esempio accordi, convenzioni, patti, etc. Non è però possibile elaborare una classificazione dei trattati in base ai diversi termini usati, in quanto l'efficacia giuridica dell'atto non è connessa al nome utilizzato. Sono dunque definibili come accordi internazionali: i trattati di natura politica; i trattati concernenti clausole di risoluzione di controversie internazionali, arbitrati o regolamenti giudiziari; i trattati che prevedono modificazioni territoriali; i trattati che comportano oneri finanziari; i trattati che importano variazioni di leggi.

<sup>20</sup> [https://www.difesa.it/SGD-DNA/Approfondimenti/Direttive/Documents/45945\\_SGDG015.pdf](https://www.difesa.it/SGD-DNA/Approfondimenti/Direttive/Documents/45945_SGDG015.pdf)

<sup>21</sup> "Per quanto riguarda i trattati di natura politica, nel determinare la sussistenza o meno di tale requisito il Governo dovrà valutare la presenza di un impatto generalizzato nei confronti della comunità statale, o nei confronti dello Stato Amministrazione, o la valenza in termini di politica estera.", *Linee Guida relative agli aspetti amministrativi/negoziati in materia di accordi intergovernativi e di intese non governative*, Ministero della Difesa.

<sup>22</sup> Regolamento (UE) n. 2016/44 del Consiglio del 18 gennaio 2016 concernente misure restrittive in considerazione della situazione in Libia e che abroga il regolamento (UE) n. 204/2011, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32016R0044>

<sup>23</sup> Art. 1 del Regolamento UE 44/2016: *Sono vietati la fornitura, la vendita o il trasferimento diretti o indiretti alla Libia di armamenti e materiale connesso di qualsiasi tipo — compresi armi e munizioni, veicoli e materiale militari, materiale paramilitare e relativi pezzi di ricambio — nonché materiale che potrebbe essere utilizzato a fini di repressione interna, da parte di cittadini degli Stati membri o in provenienza dal territorio degli Stati membri o con transito nel territorio degli Stati membri ovvero mediante navi o aeromobili battenti bandiera degli stessi, siano originari o meno di detto territorio.*

<sup>24</sup> Due delle motovedette oggetto dell'accordo del 2008 vennero in seguito distrutte, mentre le quattro rimanenti sono state riparate dall'Italia al fine di trasferimento successivo alla Libia nel primo semestre del 2017. Come indica una nota del Ministero dell'Interno (<http://www.interno.gov.it/it/notizie/minniti-libia-fronte-comune-contro-traffico-migranti>), il 16 maggio 2017 il Ministro Minniti ha partecipato ad una "cerimonia per la consegna alla Libia di quattro motovedette bloccate in Italia per riparazioni". Quattro sono anche le motovedette indicate nella delibera a valere sul FA: "due motovedette da 35 metri (P300 e P301), una motovedetta da 22 metri (P 200) e una motovedetta da 28 metri (P201), appartenenti all'Amministrazione Generale per la sicurezza Costiera del Ministero dell'Interno libico", il quale prevede la "rimessa in efficienza" di tali veicoli, facendo dunque riferimento a mezzi già esistenti e non frutto di un nuovo approvvigionamento da parte dell'Italia.

<sup>25</sup> L'illegittimità di questa situazione è stata anche posta dal Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa in una lettera al Ministro dell'Interno italiano circa la politica dell'Italia in materia di collaborazione con la Libia, <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/commissioner-seeks-clarifications-over-italy-s-maritime-operations-in-libyan-territorial-waters>

<sup>26</sup> Per *refoulement* si intende qualsiasi forma di allontanamento forzato verso un paese non sicuro. Esso è un principio fondamentale del diritto internazionale, ai sensi dell'art.33 della Convenzione di Ginevra secondo cui a un rifugiato non può essere impedito l'ingresso sul territorio né può esso

che i migranti intercettati dalle Autorità libiche grazie al proprio supporto non siano soggetti a torture e trattamenti inumani e dunque come garantisca il rispetto della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo. Le condizioni dei centri libici sono peraltro documentate anche da una recente sentenza della Corte di Assise di Milano<sup>27</sup>, che indica le terribili situazioni di violazione dei diritti umani a cui sono sottoposti i migranti. Alla luce di questo, si può arrivare alla conclusione che lo Stato italiano agisca in violazione degli articoli 2 e 3 della CEDU ogni qualvolta riconduca i migranti in Libia: uno Stato è infatti responsabile ogni volta che una propria attività, azione, provvedimento abbia come risultato quello di esporre una persona alla violazione dei propri diritti fondamentali.

Inoltre, fornire sostegno ed equipaggiamento di tipo militare rischia di gravare sugli equilibri già delicati della situazione libica, caratterizzata da numerose fazioni,

milizie e da una situazione governativa incerta. Sul tema, si ricorda anche il recente impegno del Governo italiano, nelle vesti del Ministro dell'Interno Marco Minniti, nel dialogo con le milizie libiche. Dall'aprile del 2017 il Ministro è stato infatti coinvolto in tre missioni (aprile, maggio e agosto) di dialogo con le tribù locali in merito al raggiungimento di accordi sul tema del contrasto alla migrazione (*c.d. progetto city to city*). Tale strategia economica e politica ha coinvolto nello specifico sia la frontiera terrestre del sud del Paese (con l'obiettivo di creare una guardia di frontiera che si sviluppi sui 5.000 km di confine desertico controllato dalle tribù) sia le milizie a nord (che controllano la costa e il traffico di migranti). Accanto alla parte più visibile della formazione delle Autorità di frontiera vi è dunque un elemento più oscuro, quello del dialogo con le milizie e le tribù, che se si rivelasse contribuire al loro finanziamento potrebbe avere un grosso impatto sulla stabilizzazione politica della Libia<sup>28</sup>.



essere deportato, espulso o trasferito verso territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate. Per effetto della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, il divieto di *refoulement* si applica indipendentemente dal fatto che la persona sia stata riconosciuta rifugiata e/o dall'aver quest'ultima formalizzato o meno una domanda diretta ad ottenere tale riconoscimento.

<sup>27</sup> <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/torture-libia-migranti-asilo-sentenza-storica-tribunale-corte-assise-milano/>

<sup>28</sup> A questo proposito si legga: Nancy Porsia, Human Smuggling from Libya Across the Sea over 2015-2016, [https://blamingtherescuers.org/assets/annexes/Porsia\\_Human\\_Smuggling\\_in\\_the\\_Central\\_Mediterranean.pdf](https://blamingtherescuers.org/assets/annexes/Porsia_Human_Smuggling_in_the_Central_Mediterranean.pdf)



# LE CRITICITÀ

## Politiche

- » La commistione di attività di sviluppo e attività di contrasto alla migrazione **non facilita il rilancio di una nuova narrazione dello sviluppo e delle migrazioni**, basata sui concetti di solidarietà e ruolo positivo del fenomeno migratorio. Allo stesso tempo, tale sovrapposizione presenta le attività di cooperazione deliberate sul FA come frutto della **semplificazione “più sviluppo = meno migrazioni”**.
- » Il Fondo conferma l'adozione di un **approccio securitario** da parte del Governo italiano e dell'Unione europea, in contrasto con le finalità della cooperazione allo sviluppo e volto ad esternalizzare la tematica della migrazione, anche attraverso il finanziamento di attività di rafforzamento delle frontiere e giungendo in alcuni casi in possibili e inaccettabili violazioni dei diritti umani fondamentali.
- » La possibilità che risorse del FA possano essere state utilizzate in aperta **violazione dei trattati sui diritti umani fondamentali e di normative europee** (v. caso Libia) creano invece una criticità in termini di rispetto delle normative internazionali.
- » Le **incertezze circa l'utilizzo di risorse del FA** in relazione al Memorandum Italia - Libia del febbraio 2017 creerebbero invece una criticità a livello procedurale non di poco conto: il problema centrale starebbe nell'**omissione del passaggio di ratifica dell'accordo** da parte del Parlamento italiano, che potrebbe essere causa di incostituzionalità dell'accordo e quindi di uso illegittimo delle risorse del FA.

## Amministrative

- » L'allegato 18<sup>29</sup> dello stato previsionale del MAECI in Legge di Bilancio 2017, che assegna ad ogni stanziamento la quota percentuale corrispondente a quanto di quello stanziamento andrebbe contabilizzato come APS, recava - in merito alle risorse del FA - un computo al 100% nell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo. Nella pratica vediamo come molto probabilmente non sarà così. Questo elemento riconduce ad un presumibile **cambio di impostazione degli obiettivi del Fondo per l'Africa** dalla sua nascita alle prime delibere circa le sue risorse, criticità che nasce dall'assegnazione del Fondo alla competenza della DGIT e non della Direzione Generale per la

Cooperazione allo Sviluppo (DGCS), titolare degli indirizzi relativi alle attività della cooperazione italiana.

- » Il comma 2 dell'art. 4 del Decreto Ministeriale prevede che le risorse possano essere direttamente trasferite al bilancio settoriale dei Paesi prioritari; una pratica positiva dal punto di vista generale, ma che, in questo specifico contesto, apre alla **possibilità di sostegno a Stati promotori di politiche antidemocratiche e di violazione dei diritti umani**, condizione non esclusa nell'articolato e che non sembra risolta nemmeno dal riferimento al rispetto delle norme europee ed internazionali in materia di diritti fondamentali (art. 3 comma 2)<sup>30</sup>.
- » Allo stesso modo il **finanziamento di operazioni di rimpatrio volontario assistito è inaccettabile** per Paesi come Niger e Libia, caratterizzati da situazioni di violazione dei diritti umani ormai riconosciute. I rimpatri volontari prevedono il ritorno della persona nel proprio paese di origine o in altro paese di domicilio: nel caso di quelli da Libia o Niger la volontarietà è ragione di forte dubbio.
- » In alcuni casi, come il finanziamento di 50 milioni di euro al Niger tramite l'EUTF, le risorse del FA sono concesse dietro la dimostrazione del Paese ricevente del raggiungimento di specifici obiettivi (es. Piano migratorio, etc.). Tale clausola è un chiaro esempio di **condizionalità degli aiuti**, inaccettabile sul piano della cooperazione allo sviluppo, contraria ai principi dell'efficacia e avversata anche dall'Agenda 2030.

## Di trasparenza

- » Il FA viene utilizzato al fine di rendere molto più flessibile l'assegnazione di risorse agli enti attuatori, soprattutto nel caso dell'EUTF. Le evidenze mostrano infatti come buona parte delle risorse del FA transitino attraverso il dispositivo europeo. Le istituzioni competenti dovrebbero però **prediligere la trasparenza alla flessibilità dell'uso dei fondi**: il passaggio dal FA all'EUTF appare risultare in un'ulteriore “diluizione delle responsabilità” in merito al finanziamento di progetti che hanno potenziali ripercussioni sulla stabilità politica dei Paesi destinatari, oltre che in termini di violazioni dei diritti umani e securizzazione delle frontiere.
- » Dal punto di vista della misurazione di impatto, dall'accesso agli atti si può verificare che il **reporting**

<sup>29</sup> Atto Senato n. 2611, Tab. 6, pag. 354.

<sup>30</sup> Si noti che la disciplina in merito prevede un chiaro nesso fra impiego del *budget support* e rafforzamento della *rule of law* e dei sistemi democratici.



**trimestrale**, nonostante sia previsto dal Decreto di istituzione del FA, sia in realtà richiesto solamente per le delibere dei progetti in capo all'AICS, che risultano essere una parte residuale sul totale (dal punto di vista sia numerico sia delle risorse impegnate). All'atto pratico, anche per i soli progetti AICS, tuttavia, non vi è traccia del reporting trimestrale alla DGIT.

Sempre in relazione alla misurazione di impatto, che sarebbe un metro utile per valutare il rifinanziamento o meno del FA, al momento **non sembra essere previsto un sistema di indicatori omogenei** né si comprende su cosa si andranno a valutare i progetti (indicatori relativi allo sviluppo umano o solamente in base alla riduzione degli sbarchi sul territorio nazionale).

## **Di governance**

» Dal punto di vista operativo **non sono chiare le motivazioni dell'attribuzione della responsabilità del Fondo per l'Africa alla DGIT**. In particolar modo, quando la DGIT è chiamata a valutare le progettualità proposte da AICS per decidere quali verranno sottoposte all'attenzione del Comitato Congiunto, essa si trova a svolgere il ruolo che sarebbe proprio della DGCS, che da L.125/14 è deputata a fornire gli indirizzi per la valutazione e approvazione delle attività da parte

del Comitato. Si conferma che, data la natura **ibrida del FA**, l'assegnazione delle risorse alla DGIT non è una soluzione ottimale. Pertanto si suggerisce l'allocazione delle risorse del cap. 3109 della Legge di Bilancio alla DGCS.

» Pur riconoscendo come non tutta la cooperazione allo sviluppo sia compresa nell'APS (il quale, è bene ricordare, è costituito da trasferimenti di denaro, beni o servizi verso i Paesi Partner, sotto forma di doni o di prestiti agevolati, diretti a promuovere lo sviluppo economico e il benessere della popolazione del Paese ricevente) e integrando nel ragionamento le più recenti decisioni in seno all'OCSE-DAC relativamente alla contabilizzazione di spese per la pace e la sicurezza<sup>31</sup>, non è possibile definire il Fondo per l'Africa come uno strumento destinato inequivocabilmente alla cooperazione allo sviluppo volta alla promozione del benessere di una popolazione. Se si tratta di cooperazione, infatti, in molti casi essa è di natura giudiziaria/militare: attività quali il finanziamento di motovedette, equipaggiamenti militari per il pattugliamento, dispositivi di rafforzamento delle frontiere e la creazione di unità di guardia ci paiono **molto distanti dai fini solidaristici della cooperazione allo sviluppo**, se non addirittura in aperta contrapposizione con essa.



<sup>31</sup> Si veda a questo proposito "The scope and nature of 2016 HLM decisions regarding the ODA-eligibility of peace and security-related expenditures", OCSE-DAC, Marzo 2016

# CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

Alla luce delle analisi condotte in questo breve documento, il Fondo per l'Africa appare essere uno strumento che presenta limiti e criticità: dal focus principale sul contenimento dei flussi migratori alla combinazione di approcci diversi dalla politica estera alla cooperazione allo sviluppo a una governance che non agevola l'espressione delle potenzialità che si intendevano assegnare a tale strumento.

A parere di ActionAid, oggetto del contendere non dovrebbe essere tanto la valorizzazione delle risorse del FA quali APS italiano, visto che la revisione dei criteri dell'OCSE-DAC amplia notevolmente lo spettro degli interventi ammissibili. Il dibattito dovrebbe piuttosto vertere su alcuni punti essenziali: a) l'utilizzo della cooperazione per fini strumentali, che non mettono lo sviluppo al centro dell'agenda, ma piuttosto la sicurezza delle frontiere; b) il finanziamento di soggetti e attività che contribuiscono alla violazioni dei diritti umani; c) il FA come ricorso a meccanismi che ridimensionano l'impatto dell'APS nella misura in cui gli aiuti sono utilizzati come moneta di scambio per favorire il controllo dei flussi migratori.

Scopo del *brief* vuole essere quello di indirizzare le discussioni in corso in modo concreto e propositivo: si propone dunque un insieme di raccomandazioni che entrano nel merito delle risorse e della governance del Fondo per l'Africa, al fine di restituire a questo strumento le potenzialità di cui era stato dotato al momento della sua istituzione.

## ActionAid chiede al Parlamento di:

- » Assicurare che le risorse assegnate al Fondo per l'Africa dal Disegno di Legge Bilancio 2018 (e dai futuri DdL) confermino la loro natura di risorse addizionali a quelle previste per l'APS generale (ovvero a valere sulla L.125/14): tale prerogativa è essenziale per evitare la competizione fra il FA e le attività tradizionali di cooperazione allo sviluppo, che pur necessiterebbero di un incremento nell'ottica del raggiungimento degli impegni internazionali assunti dall'Italia.
- » Svolgere un ruolo di vigilanza circa le attività poste in essere con le risorse del Fondo, attraverso i dispositivi di competenza, per controllare che esse non siano in nessun caso causanti o concorrenti di episodi di violazione dei diritti umani e/o del diritto internazionale in materia di migrazione, accoglienza e cooperazione allo sviluppo. A questo proposito, per contribuire a un dibattito informato,

si invita il Parlamento, quale principale e naturale destinatario dei risultati dei controlli della Corte dei Conti, a valutare la possibilità di sottoporre le risorse deliberate sul Fondo per l'Africa fino ad ora all'analisi della Corte stessa, per appurare se vi siano o meno deviazioni dalle finalità preposte e consentire il "controllo successivo" della dell'efficienza e efficacia dell'attività amministrativa posta in essere.

## ActionAid chiede al Governo e in particolare al Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale di:

- » Assegnare, in sede di decreto per la ripartizione delle risorse per centri di costo, la responsabilità del capitolo di spesa a cui attiene il FA (3109) alla Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo (DGCS), in modo da garantire una più efficace e chiara governance delle politiche di cooperazione, mettendo a sistema ogni sforzo effettuato in questa direzione.
- » Slegare le progettualità deliberate a valere sul FA da condizionalità negative imposte ai Paesi destinatari, assicurando così la piena attuazione dei principi dell'Agenda 2030 e delle linee tracciate dal nuovo Consenso europeo sullo Sviluppo. In particolare, evitare di imporre condizionalità sugli aiuti erogati quali il numero di rimpatri eseguiti, i rientri, la gestione delle migrazioni e il controllo delle frontiere.
- » Tenere conto degli obiettivi strategici dei paesi partner e non solamente delle necessità contingenti l'"emergenza migranti" percepita. In questo senso si richiama al rispetto dei principi di efficacia dello sviluppo e di allineamento con i piani dei Paesi partner inerenti i propri obiettivi di sviluppo nazionale, dove essi esistano. Qualora questi non fossero chiari o completi, si invita il MAECI a porre in essere un'approfondita valutazione, con il Paese partner e in assenza di condizionamenti esterni o indotti, delle priorità di sviluppo da raggiungere e delle opportunità di massimizzazione del potenziale di sviluppo della migrazione stessa.
- » Rivedere, tramite apposito decreto a firma del Ministro degli Affari Esteri, la lista dei settori e dei

paesi finanziabili, in modo da restituire al Fondo lo spirito iniziale di strumento per rilanciare il dialogo e la cooperazione con l'Africa e ribadire lo spirito di solidarietà della cooperazione internazionale e di rispetto delle priorità dei paesi partner. In questo senso si propone di:

- » eliminare dalle attività finanziabili a paesi che violino apertamente i diritti umani, come la Libia e il Niger:
  - a) la fornitura di equipaggiamenti e strumentazioni per il controllo e la prevenzione dei flussi di migranti irregolari e per la lotta al traffico di esseri umani;
  - b) l'aggiornamento e digitalizzazione dei registri di stato civile; c) il sostegno istituzionale e alle capacità amministrative.
- » sostituire il rimpatrio volontario assistito dai paesi di transito a quelli di origine con l'istituzione di canali di ingresso umanitari, attraverso un'ammissione umanitaria diretta sul suolo nazionale. Il reinsediamento peraltro è previsto già nell'agenda dell'UE per la migrazione, sebbene inserito nelle raccomandazioni quale misura non vincolante per gli Stati membri. Prevedere dunque canali di ingresso regolari per i migranti e rotte legali e sicure per i rifugiati in cerca di protezione.

- » Rivedere la lista dei Paesi destinatari affinché essa aderisca alle logiche delle priorità della cooperazione italiana allo sviluppo e non alla "securizzazione", che ora appare essere la strategia sottesa a molti degli interventi finanziati, tenendo anche conto della possibile ingerenza nelle politiche locali e intra-africane<sup>32</sup>.
- » Assicurare l'accesso a tutti gli atti relativi allo stanziamento delle risorse del Fondo per l'Africa e ai report di monitoraggio e valutazione dei progetti in corso e attuati, assicurando che tali atti rechino precise informazioni circa la tipologia di attività finanziate, non risolvibile con il solo titolo del progetto, ma da sostanziare con le azioni previste.
- » Prevedere un sistema di monitoraggio e valutazione indipendente con indicatori omogenei, tarati sullo sviluppo umano e non sulla diminuzione degli sbarchi, che possa aiutare a raccogliere evidenze circa l'effettivo funzionamento del Fondo per l'Africa, anche attraverso il ricorso ad una valutazione dialogica con i paesi partner, in modo da verificare l'effettivo allineamento con le priorità nazionali.

<sup>32</sup> "Come si evince dai dati OIM, la maggior parte delle persone che migrano lungo la rotta del Sahara non sono effettivamente dirette in Europa: nel 2016 solo il 20-35 per cento degli immigrati avevano intenzione di raggiungere l'Europa, il resto ha riferito che Algeria e Libia erano le loro destinazioni finali. Tuttavia, secondo le interviste, le misure del governo sul controllo delle migrazioni non fanno distinzioni tra la migrazione intra ed extra-regionale: a partire dall'anno scorso, i diritti dei cittadini ECOWAS sono stati limitati, compromettendo le relazioni tra il Niger e gli altri 15 membri dell'ECOWAS", Partnership o condizionalità dell'aiuto? Rapporto di monitoraggio sul Fondo Fiduciario d'Emergenza per l'Africa e i Migration Compact dell'Unione Europea, CINI/ CONCORD, Novembre 2017 <http://www.concorditalia.org/wp-content/uploads/2017/11/rapporto-completo-EUTF.pdf>





# act:ionaid

— REALIZZA IL CAMBIAMENTO —

Via Alserio, 22  
20159 - Milano  
Tel. +39 02 742001  
Fax +39 02 29537373

Via Tevere, 20  
00198 - Roma  
Tel. +39 06 45200510  
Fax 06 5780485

Codice Fiscale  
09686720153

**[informazioni@actionaid.org](mailto:informazioni@actionaid.org)**

**[www.actionaid.it](http://www.actionaid.it)**

