

act:onaid

— REALIZZA IL CAMBIAMENTO —

**The Big Wall: un'inchiesta di
ActionAid su come l'Italia ha
tentato di fermare
l'immigrazione dall'Africa -
usando anche fondi europei -
e su quanto ha speso per farlo**

Autore: Roberto Sensi

Introduzione

Complice la cosiddetta crisi dei rifugiati del 2015, la migrazione è diventata una priorità dell'agenda politica europea e dei suoi Stati membri che hanno portato avanti strategie e programmi volti al contrasto dell'immigrazione irregolare verso il vecchio continente. Il framework strategico di riferimento è quello dell'esternalizzazione delle frontiere, ovvero un complesso di strumenti finanziari e non, mirati al controllo remoto dei flussi migratori nei paesi di origine e transito¹. A partire dal 2015, l'Italia ha giocato un ruolo fondamentale all'interno di questa strategia, mettendo in campo un complesso e oneroso sistema di relazioni, in particolare con i Paesi situati lungo la rotta del Mediterraneo centrale (Niger, Sudan, Libia, ma anche Tunisia per la sua vicinanza geografica con il nostro Paese) alimentato da ingenti risorse di finanza pubblica.

ActionAid ha provato a quantificare l'ammontare complessivo di queste risorse e a quali ambiti di intervento sono state destinate. Nonostante, infatti, esistano stime parziali, focalizzate su specifici settori e Paesi, non sono disponibili al momento dati ufficiali che raccolgano, organizzino e rendano accessibili le informazioni sulla distribuzione e l'ammontare complessivo di queste risorse pubbliche: miliardi di euro destinati alla costruzione del "grande muro" a difesa della fortezza Europa².

Punto di partenza di questo lungo lavoro di inchiesta è stata la definizione di "spesa esterna", ovvero quella spesa che risponde a obiettivi di natura migratoria, siano essi esclusivi o parte di una strategia più ampia, realizzata nei Paesi terzi. Abbiamo poi scelto l'arco temporale, collocandolo dall'avvio della risposta alla c.d. "crisi dei rifugiati" del 2015 fino alla fine del 2020. Rispetto alle categorie di spesa, abbiamo operato una classificazione che fa riferimento, riorganizzandoli, agli ambiti di intervento contenuti nella diverse strategie di azione esterna adottate sia a livello europeo che nazionale, come il Valletta Action Plan³, il Fondo Fiduciario dell'UE per l'emergenza in Africa⁴ e il c.d. Fondo Africa⁵ (oggi rinominato Fondo Migrazioni⁶): cause profonde, controllo dei confini, governance, protezione, sensibilizzazione sui rischi delle migrazioni irregolari, anti-trafficking, rimpatri e vie legali. Abbiamo scelto di limitare l'ambito geografico di riferimento ai Paesi della rotta del Mediterraneo Centrale, dove il nostro Paese ha investito in modo determinante negli ultimi anni. Sono stati, infine, presi in considerazione gli stanziamenti e le erogazioni di fondi disposti direttamente da organismi governativi italiani o anche da enti istituzionali dell'Unione Europea, ma solo nel caso in cui i progetti e fondi collegati siano stati implementati da organismi governativi italiani.

¹ ASGI, L' esternalizzazione delle frontiere e della gestione dei migranti: politiche migratorie dell'unione europea ed effetti giuridici, 2020. <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/asilo-esternalizzazione-approfondimento/>

² <http://thebigwall.org>

³ https://www.consilium.europa.eu/media/21839/action_plan_en.pdf

⁴ https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/index_en

⁵ https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2017/02/decreto_africa_0.pdf

⁶ https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2020/05/dm_4115_616_fondo_migrazioni_2020.pdf

I risultati

Delle 317 tra linee di finanziamento e progetti individuati, per un totale di 1 miliardo e 337 milioni di euro, la parte più sostanziosa è rivolta al capitolo del controllo dei confini, che rappresenta il 49,83 per cento della spesa totale, ovvero 666,314 milioni di euro. Della spesa complessiva, 791.58 milioni, il 59,2% sono risorse stanziati direttamente dal nostro Paese, mentre 545.54, 40.8%, sono risorse europee gestite dall'Italia. Nella Tabella 1 viene riportata la ripartizione della spesa per tipologie di programmi e risorse allocate.

Tabella 1: Spesa esterna per settori di intervento (euro)

Settori di intervento	Spesa	% sul totale
Controllo dei confini	666.314.701,13	49,83
Cause profonde	195.389.838,95	14,61
Governance	146.247.679,83	10,94
Antitrafficking	142.559.668,33	10,66
Protezione	92.641.795,50	6,93
Sensibilizzazione	14.787.415,94	1,11
Rimpatri	64.036.302,95	4,79
Vie legali	15.141.527,11	1,13
TOTALE	1.337.118.929,74	100

La Libia è stato il principale beneficiario di questa spesa: 210 milioni di euro sono stati stanziati per progetti nel paese, di cui il 44% destinato a progetti focalizzati sul controllo dei confini, comprese le attività di rafforzamento delle capacità operative delle forze navali e autorità marittime libiche. Si tratta di ingenti risorse economiche, tecniche e umane impiegate per attività quali: approvvigionamento e manutenzione di motovedette; attività di formazione; assistenza nella dichiarazione di una Zona SAR Libica; assistenza nel coordinamento delle operazioni in mare, anche mediante l'impiego di una nave della Marina Militare Italiana permanentemente ormeggiata nel porto di Tripoli. Nel quadro dell'accordo politico espresso nel Memorandum d'Intesa tra Italia e Libia⁷, programmi specifici di cooperazione sono stati posti in essere con diversi strumenti, quali ad esempio il decreto legislativo n. 84/2018, che ha previsto la cessione a titolo gratuito di 12 unità navali per incrementare la capacità operativa della Guardia costiera del Ministero della difesa e degli organi per la sicurezza costiera del Ministero dell'interno libici nelle attività di controllo delle frontiere marittime e il Decreto Missioni Internazionali che negli ultimi quattro anni ha sempre previsto il finanziamento di iniziative quali la Missione bilaterale di assistenza alla Guardia costiera (10.050.160 di euro nel 2020) e la Missione Bilaterale di assistenza e supporto in Libia (MIBIL) (47.856.596 di euro nel 2020).

Il ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI) è il principale ente erogatore di risorse anche alla luce del ruolo fondamentale che la cooperazione allo sviluppo ha giocato nella strategia di contrasto alle migrazioni negli ultimi anni (Tabella 3). Non solo aiuto

⁷ <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/Libia.pdf>

pubblico allo sviluppo. Infatti, a partire dal 2017 con lo stanziamento di risorse per interventi straordinari volti a rilanciare il dialogo e la cooperazione con i Paesi africani di importanza prioritaria per le rotte migratorie, il MAECI ha speso le risorse del Fondo Africa, poi rinominato Fondo Migrazioni, per un ammontare complessivo di 252,347 milioni destinati, seppur in proporzioni differenti, a tutte le categorie di spesa, incluso il controllo di confini e i rimpatri (Tabella 2)⁸.

Il Fondo Africa è nato con l'obiettivo di rafforzare l'azione esterna dell'Italia in materia di migrazione, prevedendo interventi di cooperazione allo sviluppo, protezione dei soggetti più vulnerabili, controllo delle frontiere, contrasto al traffico degli esseri umani, programmi di accoglienza ai rifugiati, rimpatri volontari assistiti, campagne informative, ecc. Per la sua natura ibrida, ovvero strumento di cooperazione allo sviluppo e cooperazione migratoria, è stato assegnato alla Direzione Generale per gli italiani all'estero e le politiche migratorie (DGIT). La Legge di Bilancio n. 232/2016 lo dotava di 200 milioni, mentre le successive lo hanno rifinanziato per un ammontare rispettivamente di 50 milioni (2018) e 30 milioni (2019 e 2020) e 31.5 milioni 2021⁹.

Tabella 2: Quanto ha stanziato il Fondo Africa/Migrazioni

Settori di intervento	Risorse (euro)
Controllo dei confini	48,273,573.10
Antitrafficking	5,576,181.00
Cause profonde	36,188,956.00
Sensibilizzazione	1,500,000.00
Governance	84,425,000.00
Protezione	62,283,400.00
Rimpatri	14,100,000.00
Vie legali	0.00
Totale	252,347,110.10

Questo Fondo non può essere considerato un puro strumento di cooperazione allo sviluppo. Da un lato, perché impiegato in settori, come il controllo delle frontiere, che niente hanno a che vedere con i principi e gli obiettivi della cooperazione allo sviluppo. Ad esempio, nel 2017 parte delle risorse sono state assegnate al Ministero dell'Interno (2,5 milioni di euro) per la rimessa in efficienza di 4 motovedette, la fornitura di mezzi di ricambio e la formazione dell'equipaggio. Tutte attrezzature e attività da destinare alle autorità libiche per supportarle nelle pratiche di blocco dei migranti che tentano la fuga¹⁰. Tuttavia, anche quando si tratta di iniziative che rispondono ai criteri di aiuto pubblico allo sviluppo, la natura di alcuni programmi solleva dubbi in relazione alla logica sottesa agli interventi che paiono rispondere in modo più funzionale e coerente a una strategia di esternalizzazione delle frontiere che di sviluppo e umanitaria, seppur gli obiettivi dichiarati siano quelli di protezione dei migranti. Ne sono un esempio i finanziamenti erogati dal Fondo Africa all'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM) in materia di rimpatri volontari umanitari

⁸ Del totale degli stanziamenti previsti Legge di Bilancio a partire dal 2016 fino al 2020 che ammontano a 310 milioni, abbiamo ottenuto la documentazione per iniziative del valore complessivo di 253,35 milioni di euro.

⁹ La Legge di Bilancio 2020 ha esteso l'ambito geografico di intervento del Fondo oltre i soli paesi dell'Africa, rinominandolo "Fondo per gli interventi straordinari volti a rilanciare la cooperazione con i Paesi africani e gli altri Paesi di importanza prioritaria per i movimenti migratori" (Fondo Migrazione).

¹⁰ <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/libia-italia-ricorso-fondi-cooperazione/>

dalla Libia¹¹. Seppur con il passaggio dal Fondo Africa al Fondo Migrazioni alcuni controversi settori di intervento siano stati eliminati (ad esempio: programmi di formazione per le autorità di frontiera; fornitura di equipaggiamenti e strumentazioni per il controllo delle frontiere terrestri)¹² e vi sia un esplicito riferimento al rispetto dei diritti umani nell’attuazione dei suoi programmi (art.3)¹³, fino a che questo Fondo non supererà la sua natura ibrida di strumento di sviluppo e gestione dei flussi migratori non potrà essere in nessun modo considerato come un’opportunità per aumentare le risorse di cooperazione allo sviluppo.

Un altro attore fondamentale è stato il Ministero della Difesa, con oltre 254 milioni di euro destinati alla missione navale europea Sophia - EUNAVFOR Med¹⁴ - missione militare a guida italiana avviata nel 2015 e conclusasi a marzo 2020, il cui obiettivo primario era, sulla carta, la lotta alle organizzazioni criminali legate all’attraversamento del Mediterraneo da Libia, Egitto e Tunisia verso l’Italia. Anche il Ministero dell’Interno ha fatto la sua parte, finanziando in modo trasversale tutti gli ambiti per un totale di 116,35 milioni di euro. Infine, il Ministero dell’Economia e delle che ha stanziato 38,8 milioni di euro a sostegno di azioni della Guardia di Finanza per programmi di supporto al controllo delle frontiere. Quest’ultima ha inoltre implementato programmi di controllo di confini – in prevalenza del Mediterraneo, ma anche in Libia e Tunisia - per una ammontare di 255 milioni di euro, la maggior parte dei quali, 215,14 milioni, provenienti dal fondo ISF europeo¹⁵.

Tabella 3: Ripartizione spesa esterna in migrazione per Ministeri (euro)

	Quanto spende ogni ministero italiano, per capitolo di spesa				
	MAECI	Interno	Economia	Difesa	Lavoro
Controllo dei confini	48.673.573,10	51.838.798,00	38.806.669,22	127.385.230,50	-
Governance	100.050.640,00	2.267.274,00	-	-	-
Cause profonde	84.892.006,21	32.524.499,41	13.000.000,00	-	-
Sensibilizzazione	12.358.348,46	2.429.067,48	-	-	-
Antitrafficking	7.841.104,50	-	-	127.385.230,50	-
Rimpatri	19.584.100,83	23.124.822,04	-	-	-
Protezione	88.050.900,00	3.798.661,00	-	-	-
Vie legali	-	372.458,35	-	-	7.198.305,25
Totale	361.450.673,10	116.355.580,28	51.806.669,22	254.770.461,00	7.198.305,25
				Totale	791.581.688,85

¹¹ Nello specifico si tratta di un rifinanziamento di 2,5 milioni di euro erogato dalla DGIT a fine maggio 2019 per un programma denominato “Comprehensive and multi-sectoral Action Plan in response to the migration crisis in Libya”. Già nel 2017, l’Italia, sempre attraverso il Fondo Africa, contribuì a questo programma con un finanziamento di 18 milioni di euro, 10 dei quali per un sub grant su “Humanitarian return and reintegration of vulnerable and stranded migrants out of Libya”. Secondo quanto sostiene ASGI, c’è il sospetto che l’Italia abbia “affidato un cospicuo finanziamento ad OIM per lo svolgimento di attività generiche in Libia, senza aver richiesto un preciso piano di presentazione dell’azione, dei soggetti destinatari, dei luoghi dell’intervento e delle garanzie per l’espletamento delle stesse”. Il rischio paventato è quello di effettuare respingimenti illegittimi di migranti verso i loro Paesi di origine. https://it.euronews.com/2019/11/08/quant-soldi-diamo-alla-libia-esattamente.Si_veda_inoltre:https://sciabacaoruka.asgi.it/wp-content/uploads/2020/07/Profili-critici-delle-attivita%CC%80-delle-ONG-italiane-nei-centri-di-detenzione-in-Libia-con-fondi-AICS-1.pdf

¹² https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2018/04/atto_dindirizz_fondo_africa_2018.pdf

¹³ https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2020/05/dm_4115_616_fondo_migrazioni_2020.pdf

¹⁴ https://www.difesa.it/OperazioniMilitari/op_intern_corso/eunavfor_med/Pagine/default.aspx

¹⁵ https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/202107_managing-migration-eu-financial-support-to-italy_en.pdf

Complessivamente, si tratta di una spesa significativa che appare estremamente disorganica, caratterizzata da un governance frammentata e soggetta a forte condizionamento politico, poco trasparente, senza una chiara programmazione ed obiettivi, se non quelli generali di contenimento e repressione dei movimenti migratori. Rintracciare la spesa è molto complesso, così come ottenere dettagliate informazioni sull'implementazione dei programmi e i loro impatti. Oltre al carattere prevalentemente securitario, la spesa esterna mappata presenta altre importanti criticità: scarsa trasparenza, mancanza di accountability in materia di diritti umani, condizionamento e deviazione degli aiuti pubblici allo sviluppo.

Le criticità: l'approccio securitario

L'approccio securitario è evidente, in primo luogo, guardando alle ingenti risorse, quasi il 50% del totale, investite dall'Italia nell'ambito del controllo dei confini, a cui dovremmo aggiungere anche quelli relativi alla governance migratoria e nelle attività di contrasto al traffico dei migranti che poco hanno a che vedere con l'aiuto dei migranti e molto con la repressione dei flussi migratori. Un sostegno fondamentale in questo settore è arrivato dalla stessa Unione europea, che ha finanziato per il 65% il totale la spesa Italiana in controllo delle frontiere.

Un contributo destinato a aumentare nei prossimi anni, come prevede il nuovo Quadro Finanziario Pluriennale Europeo 2021-2027 che, per la prima volta, ha stabilito un capitolo di spesa specifico dedicato proprio alle migrazioni (Migrazione e gestione delle frontiere) che ammonta a 23.6 miliardi di euro¹⁶, con un incremento del 87% rispetto alle risorse stanziare nel periodo 2014-2020. Questi fondi saranno così ripartiti: 8.7 (+29%) al nuovo Asylum and Migration Fund (AMF) di cui il 60% progetti di integrazione e il restante 40% per rafforzare l'azione sui rimpatri. I restanti 13,76 miliardi saranno così ripartiti: 6.5 miliardi (+135%) per Integrated Border Management Fund, 7.2 milioni (+164%) per il rafforzamento delle agenzie decentralizzate per i confini, in particolare Frontex, 1,1 (+149%) alle agenzie decentrate per la migrazione. L'Internal Security Fund sarà, invece, dotato di 1,7 miliardi di euro¹⁷. Un aspetto importante di questo nuovo capitolo di spesa è la possibilità di utilizzare una componente "significativa" delle risorse messe a disposizione dalla Rubrica 4 per l'azione esterna della migrazione. In sede negoziale il Parlamento aveva chiesto di porre un limite massimo a questa spesa - il 5% per AMF e del 4% IBMF - proposta che non è stata accolta dal Consiglio europeo.

L'approccio securitario è confermato anche dalla nuova strategia della Commissione Europea su migrazione, il Patto sulla Migrazione e l'Asilo¹⁸, che sottolinea l'importanza di proseguire con l'approccio orientato all'esternalizzazione visto negli ultimi anni, prevenendo un rafforzamento del ruolo dell'Ue sul tema dei rimpatri, già evidenziato dall'aumento significativo di budget e risorse dedicate all'agenzia Frontex, e della cooperazione in materia di migrazione con i Paesi terzi¹⁹. Pur non avanzando alcuna novità di natura legislativa per quanto riguarda l'azione esterna, il Patto introduce alcuni nuovi elementi come il "return sponsorship" la lista dei Paesi terzi sicuri²⁰. In un

¹⁶ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690544/EPRS_BRI\(2021\)690544_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690544/EPRS_BRI(2021)690544_EN.pdf)

¹⁷ https://www.consilium.europa.eu/media/47567/mff-2021-2027_rev.pdf

¹⁸ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1706

¹⁹ https://euromedrights.org/wp-content/uploads/2020/10/Analysis-of-Asylum-and-Migration-Pact_Final_Clickable.pdf

²⁰ https://euromedrights.org/wp-content/uploads/2020/10/Analysis-of-Asylum-and-Migration-Pact_Final_Clickable.pdf

non-paper congiunto del novembre 2020, firmato con Francia, Spagna e Malta²¹, il nostro Paese insisteva sulla necessità di stabilire relazioni chiare con i paesi partner, all'interno di un approccio securitario, centrato sul capacity building di autorità locali e forze di sicurezza, per "aumentarne la performance nel ridurre i flussi migratori". Si sostiene quindi la necessità di stringere nuovi accordi con paesi terzi, anche per il rimpatrio.

In conclusione, si tratta di una strategia di corto respiro che contribuisce ad orientare il capitale politico all'interno dei paesi partner senza valorizzare il ruolo della società civile locale e rischiando di mettere in pericolo le economie transfrontaliere e la libertà di movimento all'interno di organizzazioni regionali africane come l'ECOWAS, e soprattutto, esponendo i migranti e rifugiati a abusi, respingimenti, estorsioni, rimodellando percorsi e rendendo più difficile, anche per rifugiati, cercare protezione. Nuove relazioni con i paesi africani richiedono nuovi approcci, in grado di distaccarsi da quanto fatto finora, valorizzando buone pratiche legate alla costruzione di vie legali, alla cooperazione tra enti locali, favorendo una lotta alla tratta che unisca alternative e pratiche locali e cooperazione giudiziaria per individuare i vertici delle (poche) organizzazioni criminali strutturate, con un'attenzione a fenomeni di corruzione e clientela. Non illusioni, ma la possibilità di scardinare approcci finora maggioritari, per creare partnership più durature e funzionali.

Quello dei canali di ingresso regolari rappresenterebbe una delle soluzioni per un approccio alla mobilità in grado di massimizzare il suo impatto positivo, minimizzando, allo stesso tempo, i rischi a cui sono esposti i cittadini stranieri che intraprendono percorsi migratori. Si intende con 'vie' o 'canali' legali, dei programmi strutturati che permettono l'accesso in modo regolare al territorio italiano di cittadini non comunitari, per motivi di lavoro, studio e protezione. Si tratta di progetti attivi in più paesi, in concerto con il Ministero dell'Interno, e volti all'identificazione e alla formazione pre-partenza di lavoratori e di loro famigliari. La migrazione regolare, viene argomentato, ha infatti un più alto potenziale di riduzione della povertà di quella irregolare poiché è meno costosa, rischiosa, e lesiva dei diritti delle persone coinvolte. In una prospettiva di sviluppo, i programmi di sostegno alla migrazione sicura e regolare devono dunque essere pensati come uno strumento complementare agli altri programmi di sviluppo e come un indispensabile strumento di riduzione della povertà: essi hanno peraltro un potenziale di impatto ampiamente superiore ai programmi di sviluppo tradizionali²².

La mancanza di adeguata trasparenza

Una seconda criticità, riguarda il tema della trasparenza. Non esiste, infatti, un database pubblico che raccolga, organizzi e renda accessibili tutte le informazioni relative ai programmi, progetti e finanziamenti a supporto dell'azione esterna italiana in materia di migrazione, la cui ricostruzione ha richiesto molti mesi di lavoro, la consultazione di molteplici fonti, tra le quali i documenti ufficiali ottenuti grazie alle numerose richieste di accesso (FOIA) effettuate dalla società civile negli ultimi anni, in particolare dall'Associazione Studi Giuridici per l'Immigrazione (ASGI), con riferimento alle risorse previste dal Fondo Africa. Proprio la creazione di uno strumento *ad hoc* per interventi "straordinari" come il suddetto Fondo richiederebbe maggiore trasparenza sull'effettivo utilizzo di questa spesa: dal contenuto dei singoli progetti finanziati, alle modalità di assegnazione dei contributi e ai risultati e l'impatto dei progetti. Oltre alle delibere e ai provvedimenti, le schede descrittive di ogni singolo progetto dovrebbero essere disponibili e consultabili online. La trasparenza della pubblica amministrazione in questo ambito ha assunto negli ultimi due anni un carattere più formale che sostanziale. Pur fornendo gli atti e i documenti relativi agli stanziamenti, ancora oggi il MAECI rifiuta di fornire informazioni dettagliate sui rendiconti delle spese dei progetti

²¹ <https://twitter.com/NikolajNielsen/status/1331856468186902529>

²² https://www.cininet.org/wp-content/uploads/2020/02/Report_CINI-final.pdf

finanziati, come dimostra in modo emblematico il caso dei finanziamenti erogati dall'Agazia Italiana per la Cooperazione allo sviluppo (AICS) per gli interventi umanitari in Libia²³, sostenendo che la divulgazione delle informazioni sarebbe lesiva delle relazioni con le organizzazioni internazionali. Una recente sentenza del Consiglio di Stato sembra aprire una breccia in questo muro che la pubblica amministrazione ha costruito nei confronti di informazioni di grande rilevanza e interesse pubblico²⁴.

Per quanto riguarda i fondi canalizzati attraverso il Ministero dell'Interno, anche qui si tratta di capitoli di spesa afferenti a diversi dipartimenti e direzioni, i cui dettagli sono solo parzialmente disponibili. La trasparenza rispetto all'attività dell'amministrazione pubblica si riduce spesso al minimo di trasparenza richiesta dalla legislazione, senza offrire dettagli sull'effettivo impiego delle risorse stanziare. Nell'ambito degli accordi di cooperazione con paesi africani per la gestione delle migrazioni e la riammissione, per esempio, è possibile ricostruire in modo parziale alcuni contenuti della spesa, tra cui attività realizzate e contratti stipulati, solo grazie alla Relazione Annuale sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica, presentata al Parlamento (oltre mille pagine)²⁵, e sfogliando tra centinaia di avvisi di gara registrati sul sito della Polizia di Stato. Sono pochissime anche le informazioni disponibili sugli interventi di cooperazione allo sviluppo finanziati dal Ministero dell'Interno tramite bandi periodici e sui finanziamenti multilaterali per organizzazioni internazionali. Nel caso migliore, sono disponibili gli avvisi di selezione e i documenti di approvazione dei progetti presentati, sui cui contenuti non sono disponibili informazioni, affidando semplicemente all'ente attuatore un'eventuale decisione di mettere a disposizione maggiori dettagli.

L'accountability in materia di Diritti Umani

Sul fronte dell' accountability in materia di diritti umani, colpisce l'assenza di meccanismi di monitoraggio e di impatto di programmi e progetti messi in atto tramite fondi italiani o gestiti da autorità italiane. L'Agenda esterna europea e italiana è stata caratterizzata dal proliferare di strumenti di *soft-law*, come dichiarazioni ed MoU, in particolare nel settore dei rimpatri, che hanno indebolito il sistema di tutela obbligatorio dei Diritti Umani, minando il controllo democratico e l'esercizio del potere giudiziario, cui si somma l'assenza di sistemi di monitoraggio del rispetto dei diritti umani a cui il Paese è vincolato²⁶.

Secondo il diritto internazionale dei Diritti Umani e il diritto dell'UE, l'Italia ha l'obbligo di garantire che la sua azione esterna in materia migratoria non asseconi, faciliti o contribuisca a gravi violazioni dei Diritti Umani fondamentali. Con la conoscenza dei rischi che i migranti e i rifugiati corrono in Paesi come, ad esempio, la Libia e senza misure sufficienti per mitigarli e prevenirli, il sostegno alle autorità di quei Paesi volto al rafforzamento della capacità di controllo dei confini, evidenzia la responsabilità italiana nei confronti di tali violazioni. L'uso di strumenti di *soft law* e di accordi informali ha limitato, inoltre, la possibilità di scrutinio democratico da parte del Parlamento e della società civile.

²³ <https://sciabacaoruka.asgi.it/wp-content/uploads/2020/01/Microsoft-Word-scheda-accessi-OI-finale.docx.pdf>

²⁴ <https://sciabacaoruka.asgi.it/wp-content/uploads/2020/05/Sentenza-3012.2020.pdf>

²⁵ https://www.camera.it/leg18/494?idLegislatura=18&categoria=038&tipologiaDoc=elenco_categoria

²⁶ http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/8f2a144e-8e9c-4f73-9066-5c6d5a01040c/EU_External_Migration_Policy_and_the_Protection_of_Human_Rights.pdf

In una recente risoluzione²⁷, il Parlamento europeo ha preso atto dell'assenza a livello comunitario di meccanismi operativi di segnalazione, monitoraggio, valutazione e responsabilità nei casi di violazione dei diritti umani per effetto degli accordi informali dell'UE e della cooperazione finanziaria, e ha invitato la Commissione Europea a sviluppare meccanismi efficaci al fine di evitare violazioni dei diritti umani e, nel caso se ne verificano, a porvi rimedio, nonché ad aumentare la trasparenza per favorire un ruolo di controllo più forte da parte del Parlamento e delle altre istituzioni competenti.

Risulta quindi necessario rafforzare in modo significativo la *due diligence* da parte di tutti gli attori coinvolti, focalizzandosi sull'impatto degli interventi finanziati sui Diritti Umani di persone in viaggio, immigrati, rifugiati, vittime di tratta e comunità locali. Com'è stato evidenziato nel presente lavoro e grazie ad organizzazioni di tutela dei diritti umani, società civile e giuristi, le politiche italiane ed europee hanno contribuito a realizzare misure di contenimento della migrazione, evidenti in particolare nel contesto libico, dove la creazione di un sistema di intercettazione delle persone in fuga, tramite assetti militari e sistemi di coordinamento marittimo, ha prolungato i periodi di detenzione di stranieri, aumentando in modo significativo il rischio di abusi. Se gli impatti delle intercettazioni nel Mediterraneo centrale sono noti, è urgente mettere in atto un sistema di monitoraggio periodico anche su altri interventi e finanziamenti, in particolare sui programmi di ritorno volontario dai paesi di transito, sul supporto a forze di sicurezza locali tramite donazione di materiali, finanziamenti, e azioni di legittimazione politica.

Le politiche italiane vanno inoltre analizzate in un contesto di intervento europeo, di negoziati bilaterali e multilaterali: se anche il supporto italiano alle forze di sicurezza interna dell'Egitto, all'interno dell'accordo di cooperazione tra i due paesi, non fosse sufficiente per delineare un quadro di violazioni dei diritti umani dei migranti da parte di quelle stesse forze di sicurezza, è evidente come questo rischio vada analizzato in modo più ampio, guardando agli interventi europei, all'interno dei quali si inserisce quello italiano e a come tali interventi portino di fatto ad una legittimazione di azioni di repressione, in assenza di meccanismi di *due diligence* e *accountability* a livello locale. Attivisti e membri della società civile di diversi paesi, consultati per questo lavoro, hanno segnalato come, in nome di una priorità di contenimento delle migrazioni, i donatori europei abbiano chiuso un occhio, o entrambi, sulla riduzione di spazi democratici, su una crescente repressione interna e sulle violenze verso migranti e rifugiati da parte di regimi autoritari o a democrazia limitata.

Una sistematica attività di monitoraggio periodico, indipendente, delle implicazioni e dell'impatto sui diritti umani dei diversi interventi messi in atto per ridurre le migrazioni attraverso il Mediterraneo, risulta quindi urgente e non può esaurirsi - in modo formale - con l'introduzione, il mainstreaming, dei diritti umani nei percorsi di formazione a funzionari e agenti pubblici dei paesi partner, come nel supporto all'adozione di normative in linea con gli standard internazionali e di infrastrutture di monitoraggio locali.

Condizionalità e deviazione dell'aiuto pubblico allo sviluppo

L'ultima criticità riguarda il condizionamento e deviazione degli aiuti pubblici allo sviluppo (APS). La cooperazione allo sviluppo ha svolto, e continua a svolgere, un ruolo centrale nei processi di esternalizzazione. La logica sottesa all'ingente utilizzo di aiuti allo sviluppo per fermare la migrazione è quella di intervenire sulle cosiddette "cause profonde", nella convinzione che maggiore sviluppo

²⁷ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0242_IT.html

economico si tradurrebbe in una riduzione dei flussi migratori. Vi è ormai un crescente e ampio consenso sul fatto che l'aumento di reddito pro-capite nel breve medio termine nei Paesi poveri non sarebbe in grado di ridurre la propensione a migrare. Al contrario, maggiori disponibilità di reddito a livello familiare e individuale determinerebbero un aumento della mobilità. Questo perché il rapporto tra migrazione e sviluppo non è di semplice causa effetto e, ancora più importante, le migrazioni non sono un problema bensì una risposta al mancato sviluppo, laddove le politiche non arrivano. Maggiore welfare e riduzione delle diseguaglianze determinerebbero maggiori opportunità a restare, mentre più reddito individuale poco sopra la soglia della povertà in un contesto di assenza di reti di protezione sociale e di marcate diseguaglianze non fa rendere la migrazione un'opzione viabile.

Uno dei pilastri della logica di intervento del EU Trust Fund è stato quello di avviare programmi di sviluppo economico indirizzati ai giovani e ai gruppi più vulnerabili dal punto di vista occupazionale per aumentare le loro competenze, così come la creazione di opportunità di lavoro. Milioni di euro in aiuto pubblico allo sviluppo sono stati spesi nei principali paesi di origine dei flussi migratori verso l'Unione europea al fine di fare formazione professionale ed avviare micro-imprese con scarso "successo" – oltre che di difficile dimostrazione - sulla riduzione dei flussi migratori. L'approccio alle cause profonde ha inoltre determinato un grave *vulnus* nel sistema di cooperazione allo sviluppo, attraverso l'imposizione di condizionalità agli aiuti e deviazione di loro obiettivi di sviluppo. Da un lato, sulla base del principio "more for more", ovvero più risorse a fronte di un maggiore impegno nel fermare i migranti, gli aiuti sono stati vincolati all'impegno dei Paesi poveri nei confronti del contrasto alle migrazioni irregolari. Non solo più aiuti in cambio di maggiori risorse, ma anche l'accettazione delle priorità imposte dal donatore contravvenendo a uno dei principi chiave dell'efficacia degli aiuti: l'ownership dei Paesi. Non solo condizionalità, ma anche deviazione degli aiuti. Questi ultimi, infatti, non sono andati a programmi e Paesi il cui obiettivo principale è la riduzione della povertà, ma, appunto il contrasto alle migrazioni irregolari.

Un ruolo centrale nel finanziamento dei programmi indirizzati alle cause profonde è stato svolto dall'Ue attraverso l'istituzione di un Fondo fiduciario (EU Emergency Trust Fund for Africa) del valore 5 miliardi di euro, di cui 4.4 provenienti dal Fondo Europeo di Sviluppo (FES). L'Italia ha contribuito in modo significativo al co-finanziamento del fondo, impegnando 123 milioni di euro ma ricevendone altrettanti per l'implementazione di programmi e progetti previsto dallo stesso EUTF²⁸ che si chiuderà con la conclusione degli ultimi progetti previsti per il 2021.

Oltre a raddoppiare la spesa interna in migrazione, il nuovo bilancio europeo ha anche previsto un potenziamento della spesa esterna all'interno dello strumento di cooperazione allo sviluppo e di vicinato, il Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument (NDICI). Due i principali aspetti critici che emergono da questo nuovo strumento finanziario. In primo luogo, una soglia del 10% del valore complessivo del fondo, che ammonta a 79.5 miliardi di euro (70.8 miliardi ai prezzi del 2018), dovrà essere destinata "ad affrontare le cause profonde dell'immigrazione irregolare e degli sfollamenti forzati e a sostenere la gestione e la governance delle migrazioni, compresa la protezione dei rifugiati e i diritti dei migranti"²⁹. L'accordo raggiunto il 18 Dicembre 2020 tra Parlamento europeo e Consiglio³⁰, stabilisce che questa percentuale debba essere massima e non minima – come invece chiedevano alcuni Paesi tra cui l'Italia - e, per quanto riguarda le cause

²⁸ https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/content/trust-fund-financials_en

²⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018PC0460&from=EN>

³⁰ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/12/18/neighbourhood-development-and-international-cooperation-instrument-coreper-endorses-provisional-agreement-with-the-european-parliament/>

profonde, non dovrà essere indirizzata generici interventi, bensì ad azioni che esplicitamente contengano target relativi alle migrazioni e agli spostamento forzati. Il linguaggio, volutamente ambiguo, lascia aperta la possibilità di un utilizzo del fondo per intervento focalizzati in modo più esclusivo sul contrasto e la repressione dei movimenti migratori (come i rimpatri, il controllo delle frontiere, la lotta al traffico dei migranti e la governance) che poi è quanto hanno ripetutamente chiesto diversi Paesi membri, tra i quali, l'Italia.

La seconda criticità riguarda il tema delle condizionalità. Il governo italiano, insieme ad altri Paesi membri, ha chiesto di condizionare il più possibile gli aiuti allo sviluppo alla cooperazione in materia di riammissioni e 'gestione' delle migrazioni³¹ da parte dei paesi beneficiari. Una posizione supportata anche dalla Francia e inclusa in un report del Parlamento UE approvato, a sorpresa, nel novembre 2020 nonostante la posizione espressa dallo stesso Parlamento in precedenza contro l'inserimento di condizionalità negative all'interno della cooperazione europea con i Paesi terzi³². I meccanismi di questa condizionalità, condannata in modo uniforme dagli attori dello sviluppo del terzo settore³³ e da alcuni parlamentari europei, saranno decisi in negoziati del 2021. Uno dei nodi riguarderà se tutto il pacchetto di fondi NDICI debba legarsi a questa condizionalità o se si tratti di un incentivo 'accessorio', limitato a quella soglia del 10 per cento.

In conclusione, ingenti risorse verranno spese nei prossimi anni con l'obiettivo di fermare i migranti costi quel che costi. Alle organizzazioni che lavorano per la difesa dei diritti umani, le Ong, gli attivisti e la società civile, nonché i rappresentanti delle istituzioni sensibili a questi temi, sarà richiesto un grande impegno per continuare a monitorare e denunciare i dispositivi finanziari e diplomatici a sostegno dei processi di esternalizzazione. Più in generale, è evidente come continuare a rinnovare e ri-finanziare questi muri possa far comodo alle multinazionali della sicurezza, a cantieri navali, speculatori politici, regimi autoritari e trafficanti internazionali. Non di certo ai cittadini, che – dalle istituzioni italiane e europee – si aspetterebbero azioni ben diverse capaci di uno sguardo al futuro a come sarà il mondo tra 10, 30, 50 anni evitando di calpestare diritti umani, di annullare processi democratici per un obiettivo che – la storia sembra insegnare – è di corto respiro.

³¹ <https://www.devex.com/news/eu-breaks-impasse-on-aid-budget-98828>

³² <https://www.devex.com/news/migration-conditionality-fight-looms-over-eu-development-budget-98666>

³³ <https://concordeurope.org/2020/11/27/denying-aid-on-the-basis-of-eu-migration-objectives-is-wrong/>



act:ionaid

— REALIZZA IL CAMBIAMENTO —

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

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

Via San Biagio dei Librai, 39
80138 - Napoli
Tel. +39 345 2604842

Codice Fiscale
09686720153



informazioni@actionaid.org

www.actionaid.it