

L'AIUTO ALLE FRONTIERE

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

Coordinamento ricerca:

Roberto Sensi

Autrice/tori:

Eva Baluganti, Lorenzo Figoni, Roberto Sensi

Traduzioni:

Eva Baluganti (Inglese), Roberto Sensi (Italiano)

Grafica e impaginazione:

Tadzio Malvezzi

Ringraziamenti:

Gli autori desiderano esprimere la propria gratitudine a tutti gli stakeholder che hanno contribuito a questa ricerca. In particolare, desiderano ringraziare le ricercatrici e i ricercatori Zina Weisner (Danube University Krems), Federica Zardo (Danube University Krems), Agnese Pacciardi (LUND University), Jessica Hagen-Zanker (ODI) e Anna Knoll (Ecdpm), Luca De Fraia (ActionAid Italia) per le riflessioni e le competenze condivise durante la stesura di questo rapporto.

Gli autori desiderano inoltre ringraziare il personale della Commissione europea, del Parlamento europeo, dell'OCSE, del Parlamento italiano e dell'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo (AICS) per la disponibilità a condividere informazioni e approfondimenti sui diversi strumenti di finanziamento esaminati nel rapporto.

Uso dell'intelligenza artificiale generativa:

Nel processo di redazione del rapporto è stato utilizzato ChatGPT (OpenAI) come strumento di supporto alla traduzione, alla revisione linguistica e all'editing dei testi e, in alcune fasi della ricerca, all'analisi della documentazione progettuale sulla base di criteri definiti dagli autori. La definizione dell'impianto metodologico, la selezione e la verifica delle fonti e dei dati, l'interpretazione dei risultati e le conclusioni sono responsabilità degli autori. I contenuti elaborati con il supporto dello strumento sono stati sottoposti alla loro verifica e revisione.

Testi chiusi il 21 Settembre 2026

INDICE

LISTA DEGLI ACRONIMI	3
SINTESI E RACCOMANDAZIONI	5
1 - COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO E DIMENSIONE ESTERNA DELLE POLITICHE MIGRATORIE	17
1.1 - Migrazione, sviluppo ed esternalizzazione: il ruolo della cooperazione allo sviluppo	17
1.2 - Il nesso migrazione-sviluppo: il cambiamento della domanda politica	18
1.3 - Le "cause profonde" come dispositivo di policy per la deterrenza	19
1.4 - Impatti di sviluppo delle politiche di esternalizzazione	23
1.5 - L'ammissibilità dell'APS nelle politiche migratorie: il quadro OCSE-DAC	25
1.6 - Le lenti dell'analisi	26
2 - GLI STRUMENTI DI FINANZIAMENTO EUROPEI E ITALIANI: UNA PANORAMICA	28
2.1 - NDICI Global Europe	29
2.2 - Fondo Migrazioni – Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI)	31
2.3 - Fondo premialità per le politiche di rimpatrio – Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI)	33
2.4 - Capitolo 2371 – Ministero dell'Interno	35
2.5 - Il Decreto Missioni – Ministero della Difesa Italiano e Ministero dell'Economia e delle Finanze	36
2.6 - Due diligence in materia di diritti umani	38
La Due diligence nel sistema di azione esterna migratoria dell'Ue	38
La Due diligence nel sistema di azione esterna migratoria dell'Italia	40
2.7 - Trasparenza	41
La trasparenza nei programmi europei	41
La trasparenza nel sistema di spesa italiano	42
2.8 - Scrutinio parlamentare	44
Il potere di controllo del Parlamento europeo	44
Il ruolo del Parlamento italiano	45
3 - ANALISI QUANTITATIVA DELL'ALLOCAZIONE DELLE RISORSE	47
3.1 - NDICI Global Europe	47
3.2 - Gli strumenti finanziari italiani	52
Fondo Migrazioni	54
Fondo premialità per le politiche di rimpatrio	59
Capitolo 2371	63

4 - ANALISI QUALITATIVA DELL'ALLOCAZIONE DELLE RISORSE 66

4.1 - Migrazione, gestione delle frontiere e rimpatri: la deviazione dell'APS a fini della deterrenza.	66
4.1.1 - Migrazione e gestione delle frontiere	66
Programmi europei di gestione della migrazioni e delle frontiere	67
Programmi italiani di gestione delle frontiere - Nord Africa	72
Programmi europei di gestione della migrazione e delle frontiere – Africa subsahariana ..	74
Programmi italiani di gestione delle frontiere - Africa subshariana	76
4.1.2 - Ritorni e reintegrazione	77
Programmi europei di ritorno e reintegrazione	80
Programmi italiani di ritorno e reintegrazione	83
4.2 - Programmi di protezione e interventi sulle cause profonde: il nesso tra migrazione e sviluppo	86
4.2.1 - Protezione e spostamenti forzati	86
Programmi europei su protezione e spostamenti forzati	87
I programmi di protezione italiani	90
4.2.2 - Cause profonde	97
Migrazione e sviluppo nelle cornici strategiche europee e nazionali	99
La cornice europea	103
I programmi europei sulle cause profonde	105
Le “cause profonde” nei programmi italiani di cooperazione	106
Bando RELINT 2024: il coinvolgimento delle organizzazioni della società civile negli interventi sulle cause profonde	110
Le campagne informative: tra prevenzione, deterrenza e costruzione delle narrazioni migratorie	114
4.3 - Incentivi, finanziamenti flessibili e condizionalità	116

5 - CONCLUSIONI122

ANNEX126

Allegato 1: Linee guida OCSE-DAC sull'ammissibilità delle azioni in materia di migrazione ai fini dell'APS	126
Annex 2: Nota metodologica e sui dati utilizzati nell'analisi.....	129
Annex 3: Panoramica dei programmi europei analizzati.....	130
Annex 4: Elenco progetti Italiani analizzati nel rapporto	133
Annex 5: Metodologia sviluppata per l'analisi delle proposte progettuali approvate nell'ambito del bando RELINT 2024	136

LISTA DEGLI ACRONIMI

AFD – Agenzia francese per lo sviluppo

AFET – Commissione per gli affari esteri del Parlamento europeo

AICS – Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo

CICS – Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo

CPR – Centri di permanenza per i rimpatri

DEVE – Commissione per lo sviluppo del Parlamento europeo

DG – Direzione generale della Commissione europea

DG ENEST – Direzione generale per l'Allargamento e il Vicinato orientale

DG INTPA – Direzione generale per i Partenariati internazionali

DG MENA – Direzione generale per il Medio Oriente, il Nord Africa e il Golfo

DG NEAR – Direzione generale per il Vicinato e i negoziati di allargamento (oggi sostituita dalla DG MENA e dalla DG ENEST)

DGCS – Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo

DGIT – Direzione generale per gli Italiani all'estero e le politiche migratorie

SEAE – Servizio europeo per l'azione esterna

UE – Unione europea

EUTF – Fondo fiduciario di emergenza dell'Unione europea per l'Africa

FAO – Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura

FOIA – Libertà di informazione / accesso alle informazioni

GEWE – Uguaglianza di genere ed empowerment di donne e ragazze

IDPs – Sfolati interni

OIM – Organizzazione Internazionale per le Migrazioni

MAECI – Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale

QFP – Quadro finanziario pluriennale

MOCADDEM – Meccanismo di coordinamento operativo del Consiglio dell'UE per la dimensione esterna della migrazione

MOI – Ministero dell'Interno italiano

MoU – Memorandum d'intesa

MRCC – Centro di coordinamento del soccorso marittimo

NDICI-GE – Strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale – Europa globale

APS – Aiuto pubblico allo sviluppo

OCSE-DAC – Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, Comitato per l'aiuto allo sviluppo

OSS – Obiettivi di sviluppo sostenibile

SGBV – Violenza sessuale e di genere

SIDA – Agenzia svedese per la cooperazione internazionale allo sviluppo

UNHCR – Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati

SRHR – Salute e diritti sessuali e riproduttivi

UNICEF – Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia

ONU – Organizzazione delle Nazioni Unite

UNODC – Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine

UNDP – Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo

WFP – Programma alimentare mondiale

UNFPA – Fondo delle Nazioni Unite per la popolazione

OMS – Organizzazione mondiale della sanità

SINTESI E RACCOMANDAZIONI

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

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

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

Nel settore della protezione e degli spostamenti forzati, gli interventi sono generalmente coerenti con le finalità dell'APS e rispondono a bisogni concreti. Alcuni di essi, tuttavia, sono inseriti in una logica di deterrenza quando l'assistenza

rientra in programmi orientati al controllo delle frontiere o al contenimento della mobilità.

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

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

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

Il rapporto offre una panoramica quantitativa delle risorse stanziare attraverso i diversi strumenti di finanziamento, distinguendo gli interventi in base alla tipologia, alla distribuzione geografica e all'andamento nel tempo. Segue un'analisi qualitativa approfondita di un campione di programmi e progetti, da cui emergono elementi utili a comprendere gli obiettivi, le teorie del cambiamento, le attività, i beneficiari e l'ambito geografico delle principali categorie di

intervento finanziate: gestione dei confini, ritorno e reintegrazione, protezione e *cause profonde*.

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

RISULTATI PRINCIPALI

I Numeri – L'unione europea

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

regione all'altra. In Nord Africa, la Gestione dei confini assorbe da sola il 51% dei finanziamenti, seguita da Protezione, Ritorno e reintegrazione e Migrazione regolare e mobilità lavorativa. Nell'Africa subsahariana, gli Spostamenti forzati ricevono il 48% delle risorse, seguiti da Ritorno e reintegrazione, Migrazione e gestione dei confini, Cause profonde, Migrazione regolare e mobilità lavorativa e dalle altre categorie minori.

I numeri - Italia

- I finanziamenti italiani sono fortemente concentrati in Nord Africa e nell'Africa subsahariana. Tra il 2020 e il 2025, il Fondo Migrazioni ha destinato circa 242 milioni di euro a Paesi terzi. Alla Libia sono andati 78 milioni, pari a circa un terzo del totale, mentre i cinque principali Paesi beneficiari hanno assorbito oltre il 60% delle risorse. Il Fondo premialità per le politiche di rimpatrio ha stanziato circa 87 milioni di euro, di cui 67 milioni, oltre il 70%, destinati alla Tunisia.
- La *Protezione* è la categoria di intervento più finanziata considerando entrambi i fondi, che presentano però composizioni molto diverse. Nel Fondo Migrazioni assorbe il 56% delle risorse, pari a circa 136 milioni di euro. Nel Fondo premialità, invece, oltre il 62% dei finanziamenti, circa 54 milioni di euro, è destinato alla *gestione dei confini*. Questa concentrazione fa di questa categoria di spesa la principale funzione operativa del Fondo, anche se il suo ambito formale è più ampio e riguarda la cooperazione in materia di rimpatri.
- Il Capitolo 2371 del bilancio del Ministero dell'Interno ha una dotazione complessiva più contenuta, ma resta uno strumento rilevante: tra il 2019 e il 2024 ha finanziato 46 progetti per circa 59 milioni di euro. Attraverso bandi rivolti a Organizzazioni non Governative (ONG) ed enti locali, affidamenti diretti all'OIM e contributi a programmi europei, sostiene soprattutto interventi sulle *cause profonde* e *campagne*

informative, estendendo l'azione in ambito migratorio a settori tradizionalmente riconducibili alla cooperazione allo sviluppo.

Deviazione dell'Aiuto e Incoerenza delle politiche

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

- Nei programmi per la gestione dei confini, la deviazione dell'APS è evidente già alla luce del quadro dell'OCSE-DAC: tutti i progetti analizzati si discostano dai principi e dai criteri condivisi, pur essendo stati rendicontati, in particolare a livello europeo, come ammissibili all'APS. La loro logica è quella del controllo e dell'intercettazione. Sebbene ricorrano spesso, in modo improprio, al linguaggio della ricerca e del soccorso, questi programmi mostrano chiaramente che la finalità principale non è promuovere lo sviluppo locale e la protezione delle persone migranti.
 - Nei programmi di ritorno e reintegrazione, la deviazione dell'APS emerge considerando la logica complessiva e le strategie a cui gli interventi rispondono. Le singole attività possono risultare coerenti con il quadro dell'OCSE-DAC, ma restano inserite in una logica di deterrenza, nella quale il cosiddetto rimpatrio «volontario» diventa l'unica opzione disponibile nei Paesi situati lungo le principali rotte migratorie e può essere utilizzato anche per prevenire gli arrivi in Europa.
- » **Nel complesso, i programmi europei e italiani analizzati nei settori della protezione e degli spostamenti forzati sono coerenti con i criteri dell'APS e con**

le priorità di sviluppo. Rispondono ai bisogni delle popolazioni costrette a spostarsi e delle comunità ospitanti, soprattutto nei contesti segnati da spostamenti prolungati, conflitti e gravi emergenze umanitarie. In questi contesti, il sostegno ai sistemi di accoglienza, l'accesso ai servizi e la ricerca di soluzioni durature restano componenti essenziali della cooperazione allo sviluppo. **Si osservano tuttavia incoerenze tra gli obiettivi delle politiche quando i programmi di protezione vengono inseriti in un più ampio quadro di deterrenza, soprattutto in Nord Africa.** Quando queste finalità si sovrappongono, gli interventi di protezione rischiano di dover attenuare gli effetti della deterrenza - ad esempio fornendo assistenza dopo le intercettazioni in mare - e di essere mobilitati sempre più spesso per sostenere obiettivi di controllo delle migrazioni.

» Gli interventi sulle *cause profonde* presentano caratteristiche più complesse. Nel corso degli anni, soprattutto dal 2015, attività tradizionali della cooperazione allo sviluppo - in materia di occupazione, formazione, servizi di base, mezzi di sussistenza e resilienza - sono state sempre più presentate come parte degli sforzi per ridurre le cosiddette partenze irregolari. Tuttavia, **se il concetto di cause profonde si è dimostrato molto efficace sul piano politico, la sua traduzione operativa resta debole:**

- A livello europeo, la Commissione ha compiuto gli sforzi più concreti per tradurre questo concetto sul piano operativo, introducendo nell'obiettivo migrazione e spostamenti forzati dell'NDICI-GE una specifica categoria di intervento. Restano tuttavia ampi margini di discrezionalità nell'utilizzo e nella definizione di questa categoria. Gli interventi sulle *cause profonde* rappresentano una quota limitata delle risorse dell'obiettivo NDICI-GE, circa il 4%, e si concentrano soprattutto nell'Africa subsahariana e in Asia. Nel complesso, le singole attività sono coerenti con il quadro dell'OCSE-DAC. Rimane però una tensione di fondo: gli interventi continuano a essere

progettati e presentati in funzione del loro contributo alla riduzione delle partenze.

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

Incentivi e condizionalità

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

potrebbero non essere ammissibili. L'approccio incentivante flessibile si colloca quindi in un'area grigia, che richiede una valutazione basata sulla natura e sugli obiettivi delle singole attività finanziate.

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

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

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

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

Infine, il testo propone di ripensare il rapporto

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

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

RACCOMANDAZIONI

RISPETTO DELLE REGOLE OCSE-DAC SU APS

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

La Commissione europea e il Governo italiano dovrebbero:

- » Garantire che la programmazione esterna in materia di migrazione sia effettivamente orientata alla promozione dello sviluppo economico e del benessere dei Paesi in via di sviluppo, come previsto dai Trattati dell'UE e dalle linee guida dell'OCSE.
- » Rispettare con maggiore rigore i limiti dell'ammissibilità all'APS stabiliti nelle linee guida dell'OCSE adottate nel 2022 dai membri del DAC, che definiscono sei principi e otto criteri per valutare l'ammissibilità all'APS delle azioni in ambito migratorio. A tal fine, occorre in particolare:
 - Indicare esplicitamente l'*obiettivo principale* delle attività finanziate, poiché questo elemento è decisivo per stabilire se siano ammissibili all'APS. Le attività il cui obiettivo principale è contenere i flussi migratori e ridurre gli arrivi in Europa non sono ammissibili all'APS, perché rispondono agli interessi dei donatori e non alle priorità di sviluppo dei Paesi partner.
 - Rispettare i limiti stabiliti dal criterio 4 delle linee guida dell'OCSE in materia di ammissibilità all'APS degli interventi di gestione dei confini e di contrasto alle cosiddette migrazioni irregolari. In particolare, le attività di ricerca e soccorso sono ammissibili all'APS solo quando il soccorso costituisce l'obiettivo principale

e limitatamente ai costi aggiuntivi rispetto alle spese ordinarie di gestione delle operazioni della guardia costiera. Le attività finalizzate alla costruzione di infrastrutture per l'intercettazione sistematica, la sorveglianza e il pattugliamento dei confini non sono ammissibili.

- Rispettare i limiti stabiliti dal criterio 5 delle linee guida dell'OCSE in materia di ammissibilità all'APS delle operazioni di rimpatrio e quelli previsti dal criterio 3 per i progetti che dovrebbero produrre benefici reciproci per il donatore e il Paese partner.

- » Adeguare o sospendere le attività non ammissibili all'APS, così da renderle conformi ai criteri di ammissibilità nei futuri programmi. Occorre prestare particolare attenzione agli interventi per la gestione dei confini e ai programmi di ritorno, categorie nelle quali l'obiettivo principale spesso si allontana dalla promozione dello sviluppo locale.
- » Collaborare con i governi dei Paesi partner, le organizzazioni della società civile locale e gli altri attori del territorio per progettare programmi in materia di migrazione e spostamenti forzati coerenti con i bisogni e le priorità locali, rafforzando la titolarità dei Paesi partner. A tal fine, è necessario promuovere ampie consultazioni a livello locale, coinvolgendo una pluralità di interlocutori, tra cui le organizzazioni della società civile.

In particolare, la Commissione europea dovrebbe:

- » Valutare con maggiore attenzione la quota di ammissibilità all'APS assegnata agli interventi in materia di gestione dei confini e ritorni, ambiti nei quali il rischio di superare i limiti dell'APS è più elevato, ma le attività vengono spesso classificate come ammissibili al 100% all'APS.
- » Per gli interventi la cui ammissibilità all'APS è inferiore al 100%, chiarire quali attività e obiettivi siano considerati ammissibili e quali ne siano esclusi.
- » Applicare in modo sistematico i principi e i criteri definiti nelle linee guida dell'OCSE

del 2022, a tutte le categorie di intervento e ai relativi codici DAC. In particolare, anche gli interventi per la gestione dei confini classificati con il codice 15210 – *Gestione e riforma dei sistemi di sicurezza*, anziché con il codice più frequentemente utilizzato 15190 – *Promozione di una migrazione e di una mobilità ordinate, sicure, regolari e responsabili*, devono rispettare il principio generale della promozione dello sviluppo economico e del benessere di un Paese in via di sviluppo per poter essere considerati APS.

In particolare il Governo Italiano dovrebbe

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

CONDIZIONALITÀ DELL'AUTO LEGATA ALLA COOPERAZIONE IN MATERIA DI MIGRAZIONE

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

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

La Commissione europea e il Governo italiano dovrebbero:

- » Rifiutare le forme di condizionalità che subordinano l'erogazione degli aiuti alla cooperazione dei Paesi partner nelle politiche migratorie e di ritorno. Queste forme di condizionalità, definite «negative», sono incompatibili con le regole dell'APS e con gli obiettivi della cooperazione allo sviluppo. Impongono un'agenda esterna in materia di migrazione e rimpatri per accedere a risorse destinate allo sviluppo economico e al benessere delle popolazioni, evidenziando un'incoerenza nell'azione esterna dell'UE e dell'Italia nei settori dello sviluppo e della migrazione. Inoltre, possono danneggiare le comunità e le popolazioni locali, interrompendo programmi e forme di assistenza essenziali.
- » Quando vengono introdotti incentivi e approcci basati sul principio del «più sostegno in cambio di maggiore cooperazione», garantire che i progetti finanziati rispondano ai bisogni e alle priorità dei Paesi partner. Ciò può riguardare, per esempio, la protezione, la risposta agli spostamenti forzati, i percorsi regolari e la mobilità lavorativa oppure, più in generale, programmi di sviluppo rivolti anche a migranti, rifugiati e persone sfollate all'interno del proprio Paese. Quando questi approcci servono invece a imporre un'agenda dei donatori in materia di migrazione, gli interventi esulano dall'ambito dell'APS.
- » Rispettare i limiti stabiliti dal criterio 2 delle Linee Guida dell'OCSE in materia di condizionalità. Il criterio chiarisce che i programmi di cooperazione allo sviluppo possono rientrare in un dialogo politico più ampio con il Paese partner, ma un'attività non può essere rendicontata come APS quando l'erogazione dei fondi è subordinata a condizioni specifiche e al conseguimento di determinati risultati in ambito migratorio. Questo aspetto potrebbe essere rafforzato in particolare attraverso:
 - Descrivere in modo trasparente, fin dalla fase di programmazione, le caratteristiche dell'aiuto e le eventuali forme di

condizionalità associate. Tali informazioni dovrebbero essere riportate nei documenti relativi ai singoli programmi e agli strumenti di finanziamento di cui fanno parte, nonché nella rendicontazione trasmessa all'OCSE.

In particolare, la Commissione europea dovrebbe:

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

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

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

AMPLIARE LA PROGRAMMAZIONE SU MIGRAZIONE E SVILUPPO OLTRE LA DETERRENZA

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

La Commissione europea e il Governo italiano dovrebbero:

- » Dare priorità, nell'assegnazione delle risorse, agli ambiti di intervento che rispondono ai bisogni e alle priorità di sviluppo dei Paesi partner e sono coerenti con gli obiettivi di sviluppo e con le regole dell'APS.
- » Ampliare in particolare i seguenti ambiti di programmazione:
 - **Percorsi regolari**, come il reinsediamento, il ricongiungimento familiare, i corridoi umanitari e altri meccanismi di protezione. A livello europeo e italiano, questi interventi rappresentano ancora una quota minima dei finanziamenti. Sono però essenziali per garantire l'accesso a forme di mobilità sicure e regolari, prevenire violazioni e decessi lungo le rotte migratorie e ridurre il ricorso alle reti di trafficanti.
 - **Programmi di mobilità per motivi di studio e lavoro**. Questi strumenti sono essenziali per valorizzare il potenziale della mobilità a sostegno dello sviluppo locale e del trasferimento di competenze, ma restano fortemente selettivi e ricevono risorse insufficienti sia a livello europeo sia italiano.
 - **Coinvolgimento delle diaspore e trasferimento delle rimesse**. Programmi di questo tipo possono facilitare il trasferimento di risorse, conoscenze e

competenze e contribuire allo sviluppo locale dei Paesi di origine. Anche questo ambito, tuttavia, resta sottofinanziato.

» Occorre mantenere e rafforzare i seguenti ambiti di programmazione:

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

HUMAN RIGHTS DUE DILIGENCE e DIRITTI UMANI

La questione della *due diligence* in materia di diritti umani nei finanziamenti destinati ai programmi migratori esterni non può più essere

rimandata. Con l'aumentare, negli anni, delle evidenze relative a violazioni dei diritti umani - soprattutto nell'ambito dei programmi per la gestione dei confini - i futuri programmi e strumenti di finanziamento dovranno fondarsi su un approccio basato sui diritti umani e sul principio del «do no harm».

In particolare, la Commissione europea dovrebbe:

- » Attuare le raccomandazioni contenute nella Relazione speciale 17/2024 della Corte dei conti europea e rendere pubbliche le nuove procedure adottate per darvi seguito.
- » Svolgere sistematicamente, nella fase *ex ante*, valutazioni d'impatto sui diritti umani e analisi di genere, così da orientare la progettazione dei programmi e l'individuazione delle relative misure di mitigazione.
- » Svolgere un monitoraggio sistematico dei diritti umani durante l'attuazione dei progetti e predisporre misure di mitigazione - compresa la sospensione dei programmi e/o dei finanziamenti futuri - qualora siano accertate violazioni nel contesto di un progetto finanziato dall'UE.
- » Rendere pubbliche le informazioni sull'eventuale elaborazione di nuove procedure per segnalare ed esaminare le denunce relative a violazioni dei diritti umani in seguito alle raccomandazioni della Corte dei conti e, in caso affermativo, descriverne il contenuto. In particolare, mancano ancora informazioni su:
 - come gli attori esterni, comprese le organizzazioni della società civile locale, possano segnalare in sicurezza presunte violazioni e ricevere informazioni sulle iniziative adottate dalla Commissione dopo tali segnalazioni;
 - come le persone interessate possano ottenere accesso a un rimedio attraverso procedure sicure e chiare per presentare reclami, ricevere forme adeguate di riparazione e garantire che gli accertamenti conducano all'adozione di misure correttive.

- » Qualora siano state adottate misure di mitigazione o correttive, soprattutto nell'ambito dei progetti per la gestione dei confini finanziati dall'NDICI-GE, chiarire come ne sia stata valutata l'efficacia e in che modo abbiano orientato la programmazione successiva.
- » Chiarire per quali ragioni, finora, la sospensione dei programmi - soprattutto nel settore della gestione dei confini - prevista dall'articolo 29 del regolamento NDICI non sia stata considerata una misura correttiva adeguata e quali circostanze potrebbero determinarne l'adozione nella programmazione futura.

In particolare il Governo italiano dovrebbe:

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

rimedi, attraverso procedure chiare e sicure per presentare reclami, forme adeguate di riparazione e strumenti capaci di garantire che gli accertamenti conducano all'adozione di misure correttive.

TRASPARENZA

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

La Commissione europea dovrebbe:

- » Centralizzare in un'unica piattaforma o banca dati le informazioni e la documentazione relative a tutti i progetti NDICI-GE gestiti dalle diverse direzioni generali e dai servizi della Commissione, consentendo di effettuare ricerche e filtrare i dati per servizio della Commissione, linea di bilancio, obiettivi di spesa, indicatori di policy e codici DAC assegnati. Il recente elenco di tutte le azioni adottate nell'ambito dell'obiettivo migrazione e spostamenti forzati dell'NDICI-GE può costituire la base per sviluppare una piattaforma centralizzata dedicata a tutti i progetti finanziati dallo strumento.
- » Garantire al Parlamento europeo e al Consiglio lo stesso livello di condivisione delle informazioni, accesso ai documenti e possibilità di esaminare i bilanci pubblici. In particolare, i documenti condivisi nel gruppo MOCADDEM o nel gruppo di coordinamento NDICI sulla migrazione e gli spostamenti forzati dovrebbero essere trasmessi e resi accessibili anche al Parlamento europeo.
- » Inserire informazioni più dettagliate sulla componente relativa a migrazione e

spostamenti forzati dell'NDICI-GE nelle *Relazioni annuali sull'attuazione degli strumenti di azione esterna*. Dovrebbero essere fornite, in particolare, informazioni sulle azioni adottate nell'ambito dell'obiettivo migrazione e spostamenti forzati, sulla loro eventuale rendicontazione come APS, sugli esiti del monitoraggio dei diritti umani e sulle eventuali misure correttive o di mitigazione adottate.

Il Parlamento europeo dovrebbe:

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

Il Governo italiano dovrebbe:

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

Il Parlamento italiano dovrebbe:

- » Adottare una normativa che estenda i propri poteri ispettivi e di acquisizione delle informazioni ai fondi pubblici impiegati oltre i confini nazionali. Tali poteri dovrebbero comprendere l'accesso agli accordi, alla documentazione sugli appalti, ai contratti, ai rapporti di monitoraggio e alle informazioni sull'utilizzo delle attrezzature trasferite.
- » Istituire un meccanismo permanente di controllo interparlamentare, con il coinvolgimento delle Commissioni Affari esteri,

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

1 - COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO E DIMENSIONE ESTERNA DELLE POLITICHE MIGRATORIE

1.1 - Migrazione, sviluppo ed esternalizzazione: il ruolo della cooperazione allo sviluppo

Negli ultimi due decenni, e con particolare intensità dopo il 2015, il rapporto tra migrazione e cooperazione allo sviluppo ha subito una profonda trasformazione. La migrazione è diventata una priorità sempre più rilevante nelle politiche di sviluppo, mentre l'Aiuto pubblico allo sviluppo (APS) è stato progressivamente incorporato nella dimensione esterna delle politiche migratorie dell'Unione europea e dei suoi Stati membri. In questo quadro, l'UE e numerosi governi nazionali – con particolare riferimento, nel presente lavoro, all'Italia – hanno sviluppato strumenti finanziari, strategie e programmi che impiegano risorse della cooperazione per una pluralità di obiettivi. Da un lato, tramite il sostegno ad attività direttamente connesse alla gestione della mobilità, come il controllo delle frontiere, i ritorni, la reintegrazione e il rafforzamento delle capacità istituzionali; dall'altro, tramite interventi in ambiti tradizionalmente riconducibili allo sviluppo, quali protezione sociale, occupazione, formazione, mezzi di sussistenza e iniziative volte ad affrontare le cosiddette cause profonde (*root causes*) della migrazione.

La criticità si manifesta su due piani. Il primo riguarda l'utilizzo dell'APS per finanziare interventi direttamente finalizzati alla gestione e al controllo delle migrazioni, con il rischio di entrare in tensione con gli obiettivi propri della cooperazione allo sviluppo. Il secondo, meno immediato ma altrettanto rilevante, riguarda il progressivo riorientamento di programmi tradizionalmente vocati allo sviluppo verso finalità di deterrenza

e contenimento della mobilità. In questa prospettiva, l'idea che maggiori opportunità di sviluppo possano tradursi in una riduzione delle migrazioni finisce per influenzare la progettazione degli interventi: orienta la scelta dei territori e dei beneficiari, condiziona la definizione degli obiettivi e degli indicatori di risultato e rischia di subordinare le priorità di sviluppo alle esigenze di prevenzione delle partenze. A ciò si aggiunge un'ulteriore criticità. Questo approccio tende infatti a trattare la mobilità come un fenomeno sostanzialmente omogeneo, senza distinguere tra migrazione interna, stagionale, circolare, regionale o transfrontaliera e senza riconoscere il ruolo che tali forme di mobilità possono svolgere nel sostenere l'occupazione, gli scambi economici, la diversificazione dei mezzi di sussistenza e le strategie di adattamento delle persone e delle comunità. Diventa quindi essenziale comprendere attraverso quali strumenti e meccanismi l'APS sia stato progressivamente integrato nella dimensione esterna delle politiche migratorie e quali effetti ciò abbia prodotto sul perseguimento degli obiettivi di sviluppo.

A queste criticità se ne affianca una terza. Analizzare come viene utilizzato l'aiuto pubblico allo sviluppo è essenziale per capire in che misura le risorse destinate allo sviluppo siano state progressivamente orientate, o talvolta distolte, verso obiettivi di gestione della mobilità. Questa prospettiva, tuttavia, non è sufficiente a cogliere gli effetti complessivi delle politiche di esternalizzazione. Per valutarne l'impatto sullo sviluppo è infatti necessario adottare uno sguardo di medio-lungo periodo, capace di considerare le conseguenze che tali politiche possono produrre, indipendentemente dalle fonti di finanziamento,

sulle economie locali, sui sistemi di mobilità, sui diritti, sul funzionamento delle istituzioni e, più in generale, sulle traiettorie di sviluppo delle comunità interessate.

Il presente lavoro si concentra quindi sulle prime due dimensioni: l'impiego di risorse APS per finanziare interventi direttamente orientati alla gestione e al controllo delle migrazioni e il riorientamento di programmi tradizionali di sviluppo affinché concorrano al perseguimento di obiettivi di contenimento della mobilità e riduzione delle partenze. Pur non costituendo oggetto specifico della presente analisi, gli impatti di medio-lungo periodo delle politiche di esternalizzazione rappresentano un riferimento essenziale per la discussione delle implicazioni di policy, per l'individuazione delle principali criticità e per orientare future attività di ricerca e di monitoraggio.

1.2 - Il nesso migrazione–sviluppo: il cambiamento della domanda politica

Per comprendere come la cooperazione allo sviluppo sia stata progressivamente incorporata nelle strategie di deterrenza e contenimento della mobilità è utile ripercorrere, seppur sinteticamente, l'evoluzione del dibattito sul rapporto tra migrazione e sviluppo. Le diverse interpretazioni di questo nesso non sono rimaste confinate al piano teorico, ma hanno contribuito a definire priorità, strumenti e obiettivi delle politiche pubbliche. Alle prime letture, prevalentemente incentrate sui rischi della migrazione – dalla fuga di competenze alla dipendenza dalle rimesse, fino alla riproduzione delle disuguaglianze – si sono progressivamente affiancate, soprattutto a partire dagli anni Duemila, prospettive più favorevoli. In questa fase, il ruolo delle rimesse, delle diaspore e della circolazione delle competenze ha contribuito ad affermare una visione delle persone migranti

come attori capaci di generare effetti positivi sui processi di sviluppo dei Paesi di origine.¹

L'evoluzione del rapporto tra migrazione e sviluppo non può essere spiegata soltanto attraverso i cambiamenti intervenuti nelle teorie dello sviluppo. A incidere sono state anche le priorità politiche che, nel corso del tempo, hanno orientato l'azione di governi e organizzazioni internazionali. Di conseguenza, è cambiato anche il modo di interpretare questo nesso. In una prima fase, il dibattito si è concentrato sul contributo che la migrazione poteva offrire ai processi di crescita economica e sociale dei Paesi di origine, ma con il progressivo affermarsi della gestione della mobilità come priorità politica, questa prospettiva si è però modificata. La cooperazione allo sviluppo ha iniziato a essere considerata non solo come uno strumento per promuovere benessere e opportunità, ma anche come una possibilità per influenzare i movimenti migratori, prevenirli, ridurli o indirizzarli. **Si è così trasformata la domanda che orienta le politiche: non più soltanto come la migrazione possa contribuire ai processi di sviluppo, ma anche come questi ultimi possano prevenirla.**²

La letteratura ha progressivamente messo in discussione l'idea di una relazione diretta tra sviluppo e migrazione. Un miglioramento delle condizioni economiche e sociali, infatti, non si traduce necessariamente in una riduzione della mobilità. Al contrario, soprattutto nel breve e medio periodo, l'aumento del reddito, dell'istruzione e delle opportunità può ampliare le capacità e le risorse necessarie per migrare. Allo stesso tempo, anche gli effetti della migrazione non sono univoci. Il contributo che essa può offrire dipende dal contesto in cui si inserisce: dalla qualità delle istituzioni, dal funzionamento dei mercati del lavoro, dal livello delle disuguaglianze e, più in generale, dalle condizioni economiche, sociali e politiche dei Paesi di origine, di transito e di destinazione³.

¹ Hein de Haas, The Migration and Development Pendulum: A Critical View on Research and Policy, *International Migration*, vol. 50, n. 3, 2012. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-2435.2012.00755.x>

² Martin Geiger e Antoine Pécoud, Migration, Development and the 'Migration and Development Nexus', *Population, Space and Place*, vol. 19, n. 4, 2013. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/psp.1778>

³ Hein de Haas, Migration and Development: A Theoretical Perspective, *International Migration Review*, vol. 44, n. 1, 2010. <https://journals.sagepub.com/doi/10.1111/j.1747-7379.2009.00804.x>

Negli ultimi anni è cambiato soprattutto il modo in cui viene interpretato il rapporto tra migrazione e sviluppo. Nei primi anni Duemila la migrazione era considerata prevalentemente una possibile risorsa per i Paesi di origine, grazie al contributo delle rimesse, delle diaspore, della circolazione delle competenze e degli investimenti dei migranti. Progressivamente, però, si è affermata una lettura che interpreta la migrazione come il risultato di condizioni di povertà, instabilità, disoccupazione e mancanza di opportunità nei Paesi di origine.⁴ Questo cambio di prospettiva ha inciso anche sul ruolo attribuito alle politiche di sviluppo e, in particolare, alla cooperazione. **L'obiettivo non è più soltanto sostenere processi di sviluppo e valorizzare il contributo della mobilità, ma intervenire sulle condizioni considerate all'origine delle partenze.** Questa evoluzione si colloca all'interno di un processo più ampio, attraverso il quale l'Unione europea ha progressivamente integrato la cooperazione allo sviluppo, le relazioni con i Paesi terzi e la gestione della mobilità nella dimensione esterna della propria politica migratoria.⁵

A partire dal 2015 questo approccio diventa uno degli assi portanti della programmazione europea e, progressivamente, delle politiche adottate dai suoi Stati membri. Le politiche di sviluppo vengono sempre più orientate anche al perseguimento di obiettivi di riduzione della migrazione cosiddetta irregolare e di contenimento della mobilità nei Paesi di origine e di transito. Questo cambiamento non riguarda soltanto il linguaggio delle strategie, ma si riflette, come già accennato, nella progettazione degli interventi. Programmi dedicati all'occupazione, ai mezzi di sussistenza, alla protezione sociale o allo sviluppo locale vengono così inseriti in un quadro di intervento nel quale gli obiettivi di sviluppo convivono con finalità di gestione della mobilità, che finiscono per orientarne anche i criteri di valutazione. Parallelamente, una quota crescente di risorse europee e nazionali viene

destinata a iniziative sulle cosiddette *root causes*, alla gestione delle migrazioni e al rafforzamento del controllo delle frontiere.⁶ In questo modo, **l'Aiuto pubblico allo sviluppo entra sempre più a far parte della dimensione esterna delle politiche migratorie, sostenendo interventi di gestione della mobilità e contribuendo al perseguimento di obiettivi di deterrenza, controllo delle frontiere e rimpatrio attraverso una più stretta cooperazione con i Paesi terzi.**

1.3 - Le “cause profonde” come dispositivo di policy per la deterrenza

L'approccio alle cosiddette *root causes* ha rappresentato una delle principali cornici interpretative attraverso cui è stata giustificata una più stretta integrazione tra cooperazione allo sviluppo e politiche migratorie. Alla base di questa impostazione vi è l'idea che intervenire sulle condizioni economiche, sociali e istituzionali dei Paesi di origine possa contribuire a ridurre le pressioni migratorie e, di conseguenza, le partenze. Le evidenze disponibili restituiscono però un quadro più complesso. Il rapporto tra migrazione e sviluppo non segue una dinamica lineare e la mobilità non può essere interpretata esclusivamente come un problema da prevenire. In molti contesti rappresenta una strategia attraverso cui individui e famiglie accedono al lavoro, diversificano le fonti di reddito, affrontano situazioni di rischio e rafforzano le proprie capacità di adattamento. Anche le modalità con cui le persone si spostano non dipendono soltanto dalle condizioni dei Paesi di origine. Le politiche adottate dai Paesi di destinazione – dalla disponibilità di canali regolari alle regole di ingresso, dai sistemi di asilo ai controlli alle frontiere – incidono in modo determinante sulle opportunità di mobilità e sul fatto che questa avvenga in condizioni regolari, sicure o, al contrario, irregolari e precarie. Ricondurre la migrazione esclusivamente alle sue presunte

⁴ Oliver Bakewell, *Reshaping the Intersection Between Development and Migration Studies*, International Migration, vol. 64, n. 2, 2026.

⁵ Sandra Lavenex e Rahel Kunz, *The Migration-Development Nexus in EU External Relations*, Journal of European Integration, vol. 30, n. 3, 2008. https://www.researchgate.net/publication/247500287_The_Migration-Development_Nexus_in_EU_External_Relations

⁶ Cathrine Talleraas, *The Role of EU Development Cooperation in Addressing Irregular Migration in Africa*, European Parliament, Directorate-General for External Policies, 2025. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_STU\(2025\)754485](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_STU(2025)754485)

cause profonde significa quindi concentrare l'attenzione quasi esclusivamente sui fattori di origine e affidare alla cooperazione allo sviluppo il compito di ridurre le partenze, lasciando in secondo piano il ruolo delle politiche migratorie e le condizioni che permettono alla mobilità di contribuire allo sviluppo anziché trasformarsi in un fattore di vulnerabilità.⁷

L'approccio alle *root causes* assume un ruolo centrale quando viene tradotto nelle scelte di programmazione della cooperazione, ma il suo peso va oltre la dimensione operativa. Prima ancora che un insieme di interventi, esso rappresenta una cornice politica e narrativa attraverso cui la migrazione, in particolare quella cosiddetta irregolare, viene interpretata come il risultato di povertà, disoccupazione, instabilità e altre condizioni di vulnerabilità nei Paesi di origine. Questa lettura rende possibile collocare obiettivi di deterrenza e contenimento della mobilità all'interno di un'agenda di sviluppo, conferendo loro una più ampia legittimazione politica. La riduzione della povertà, la creazione di opportunità economiche, il rafforzamento dei mezzi di sussistenza e la promozione della stabilità continuano a rappresentare gli obiettivi dichiarati degli interventi. Sempre più spesso, tuttavia, la scelta di cosa finanziare, dove intervenire e come misurare i risultati viene influenzata anche dall'aspettativa che tali interventi contribuiscano a ridurre le partenze. È in questo passaggio che l'approccio alle *root causes* incide concretamente sulla cooperazione: **orienta l'allocazione delle risorse, la selezione dei territori e dei beneficiari, la scelta dei partner e la definizione**

dei risultati attesi, contribuendo ad avvicinare progressivamente cooperazione allo sviluppo, politiche migratorie e obiettivi di sicurezza.⁸

La crescente integrazione tra cooperazione allo sviluppo e governance migratoria affonda le proprie radici ben prima del 2015. Già negli anni Novanta l'Unione europea aveva iniziato a inserire la migrazione nella propria azione esterna, riconoscendo un legame tra le dinamiche migratorie e le condizioni economiche, sociali e politiche dei Paesi di origine. Questo orientamento si consolida con il Consiglio europeo di Tampere del 1999 e con la Comunicazione della Commissione del 2002, che promuovono un maggiore coordinamento tra politiche migratorie, cooperazione allo sviluppo e relazioni con i Paesi terzi.⁹ Un ulteriore passaggio avviene con il *Global Approach to Migration* del 2005 e, successivamente, con il *Global Approach to Migration and Mobility* del 2011.¹⁰ Entrambi contribuiscono a definire un quadro comune nel quale migrazione e sviluppo vengono affrontati insieme ad altri pilastri della politica migratoria europea, come la mobilità regolare, la protezione internazionale, la riammissione e il contrasto della migrazione cosiddetta irregolare.

Il 2015 segna tuttavia un punto di svolta. Con il Vertice della Valletta e l'istituzione del Fondo fiduciario di emergenza dell'Unione europea per l'Africa (*EUTF for Africa*), il riferimento alle cause profonde smette di rappresentare soltanto un principio di indirizzo e si traduce sempre più chiaramente nelle scelte di programmazione e di finanziamento. All'interno dello stesso

⁷ Jørgen Carling e Cathrine Talleraas, *Root Causes and Drivers of Migration: Implications for Humanitarian Efforts and Development Cooperation*, Peace Research Institute Oslo, 2016, <https://www.prio.org/publications/9229>; Natascha Zaun e Olivier Nantermoz, *Depoliticising EU Migration Policies: The EUTF Africa and the Politicisation of Development Aid*, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 49, n. 12, 2023, https://www.researchgate.net/publication/385754026_Depoliticising_EU_migration_policies_the_EUTF_Africa_and_the_politicisation_of_development_aid

⁸ Oliver Bakewell, 'Keeping Them in Their Place': The Ambivalent Relationship between Development and Migration in Africa, *Third World Quarterly*, vol. 29, n. 7, 2008; Cathrine Talleraas, *The Role of EU Development Cooperation in Addressing Irregular Migration in Africa*, Parlamento Europeo, 2025, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_STU\(2025\)754485](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_STU(2025)754485)

⁹ Commissione Europea, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Immigration and Asylum Policies*, COM(94) 23 final, Bruxelles, 23 Febbraio 1994, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51994DC0023>; Consiglio europeo, *Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Tampere*, 15-16 Ottobre 1999, in particolare parr. 10-27, https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_it.htm; Commissione Europea, *Integrating Migration Issues in the European Union's Relations with Third Countries*, COM(2002) 703 final, Bruxelles, 3 Dicembre 2002, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0703:FIN:EN:PDF>

¹⁰ Consiglio Europeo, *Presidency Conclusions – Brussels European Council*, 15-16 Dicembre 2005, doc. 15914/1/05 REV 1, Allegato I, *Global Approach to Migration: Priority Actions Focusing on Africa and the Mediterranean*, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15914-2005-REV-1/en/pdf>; Commissione Europea, *The Global Approach to Migration and Mobility*, COM(2011) 743 final, Bruxelles, 18 Novembre 2011, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0743:FIN:EN:PDF>

quadro strategico vengono ricondotti interventi di sviluppo, stabilizzazione, gestione delle migrazioni, ritorno e controllo delle frontiere, rafforzando il ruolo della cooperazione allo sviluppo nel perseguimento degli obiettivi di prevenzione delle partenze e contenimento della mobilità.¹¹ Questo orientamento non si esaurisce con la conclusione dell'EUTF. Con l'introduzione dello strumento NDICI–Global Europe, nel 2021, il collegamento tra cooperazione allo sviluppo e politiche migratorie viene infatti incorporato nell'architettura finanziaria ordinaria dell'azione esterna dell'Unione europea, assumendo un carattere più stabile e strutturale.¹²

Uno degli elementi che spiega la diffusione dell'approccio alle *root causes* è la sua notevole flessibilità. Il concetto non identifica infatti un insieme definito di cause della migrazione, ma può ricomprendere fattori economici, sociali, politici, istituzionali e ambientali. Questa ampiezza consente di ricondurre alla stessa cornice interventi molto diversi tra loro, dalla formazione professionale al sostegno ai mezzi di sussistenza e alle comunità locali, fino alle campagne di informazione. Se da un lato, questa flessibilità ne facilita l'integrazione nella programmazione della cooperazione e l'adattamento a priorità politiche differenti, dall'altro rende più difficile definire il nesso causale tra gli interventi finanziati e gli obiettivi migratori perseguiti. Spesso non è infatti chiaro attraverso quali meccanismi un determinato intervento dovrebbe incidere sulla mobilità, quali forme di migrazione si intendano influenzare né come misurarne gli effetti.¹³

Tuttavia, tale approccio, come vedremo in dettaglio nella sezione qualitativa dedicata a questa categoria di intervento (Capitolo 4), presenta significative criticità sul piano operativo. Una prima riguarda l'assunto causale su cui si fonda. La migrazione, infatti, non deriva da un insieme circoscritto di fattori economici o ambientali nei Paesi di origine, ma dall'interazione tra aspirazioni individuali, risorse economiche, reti sociali, disuguaglianze, opportunità di mobilità e contesti socio-economici e politici.¹⁴ Allo stesso modo, un maggiore livello di sviluppo non comporta automaticamente una riduzione delle partenze. Nel breve e medio periodo, l'aumento del reddito, dell'istruzione e delle opportunità può anzi accrescere la capacità delle persone di migrare. Le evidenze disponibili non confermano quindi che programmi locali e di durata limitata possano ridurre stabilmente la migrazione cosiddetta irregolare. La criticità non riguarda l'utilità degli interventi per l'occupazione, la formazione o il rafforzamento dei mezzi di sussistenza, ma l'idea che possano essere impiegati come strumenti di deterrenza.¹⁵

Una seconda criticità riguarda la definizione del problema migratorio e dei destinatari degli interventi. Programmi rivolti ai "migranti" o ai "potenziali migranti" tendono spesso a riunire sotto la stessa categoria forme di mobilità molto diverse: interna e internazionale, regolare e irregolare, temporanea, circolare o stagionale. Si tratta però di percorsi interconnessi. Una mobilità interna può precedere una migrazione internazionale, mentre la distinzione tra regolarità e irregolarità dipende in larga parte dalle

¹¹ Vertice di Valletta sulla migrazione, Political Declaration e Joint Valletta Action Plan, 11-12 novembre 2015, <https://www.consilium.europa.eu/it/meetings/international-summit/2015/11/11-12/>; Commissione europea, Decisione C(2015) 7293 final del 20 ottobre 2015 relativa all'istituzione del Fondo fiduciario di emergenza dell'Unione europea per la stabilità e la lotta contro le cause profonde della migrazione irregolare e del fenomeno degli sfollati in Africa. [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=C\(2015\)7293&lang=it](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=C(2015)7293&lang=it)

¹² Regolamento (UE) 2021/947 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 giugno 2021, che istituisce lo Strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale – Europa globale, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, L 209, 14 giugno 2021. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/947/oj/eng>

¹³ Cathrine Talleraas, The Role of EU Development Cooperation in Addressing Irregular Migration in Africa, European Parliament, Directorate-General for External Policies, 2025. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_STU\(2025\)754485](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_STU(2025)754485); Jørgen Carling, Nando Caso, Jessica Hagen-Zanker e Melissa Rubio, The Multi-level Determination of Migration Processes, MIGNEX Background Paper, Peace Research Institute Oslo, 2023, <https://www.mignex.org/d061>

¹⁴ Hein de Haas, A Theory of Migration: The Aspirations-Capabilities Framework, Comparative Migration Studies, vol. 9, n. 1, 2021. <https://link.springer.com/article/10.1186/s40878-020-00210-4>; Jørgen Carling e Kerilyn Schewel, Revisiting Aspiration and Ability in International Migration, Journal of Ethnic and Migration Studies, vol. 44, n. 6, 2018. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/1369183X.2017.1384146>

¹⁵ Hein de Haas, Turning the Tide? Why Development Will Not Stop Migration, *Development and Change*, vol. 38, n. 5, 2007. https://www.researchgate.net/publication/44838212_Turning_the_Tide_Why_Development_Will_Not_Stop_Migration; Michael A. Clemens e Hannah M. Postel, Deterring Emigration with Foreign Aid, *Population and Development Review*, vol. 44, 2018. <https://www.cgdev.org/publication/deterring-emigration-foreign-aid-overview-evidence-low-income-countries>

norme e dalle politiche di ingresso dei Paesi di destinazione. Il rischio è quindi di trattare come un unico problema forme di mobilità che, in molti contesti, sostengono l'accesso al lavoro, il commercio, la diversificazione del reddito e le economie familiari e locali.¹⁶

Infine, emerge il tema dell'allocazione dell'aiuto. Quando Paesi, territori e beneficiari vengono selezionati soprattutto in base alla loro posizione lungo le rotte verso l'Europa, la distribuzione delle risorse rischia di rispondere più agli interessi migratori dei donatori che ai bisogni dei Paesi partner. **In questo quadro, la riduzione della povertà, l'occupazione e gli interventi sulle vulnerabilità non restano soltanto obiettivi autonomi della cooperazione, ma vengono utilizzati anche per perseguire la riduzione delle partenze. La deviazione dell'aiuto non riguarda quindi solo l'eventuale finanziamento di attività non ammissibili come APS, ma anche il progressivo spostamento delle priorità della cooperazione verso obiettivi di contenimento della mobilità.**¹⁷

A partire dal 2015, l'approccio alle *root causes* ha avuto un ruolo centrale nell'integrazione della cooperazione allo sviluppo nella dimensione esterna della politica migratoria europea. Ha permesso di spostare sul piano esterno una crisi nata all'interno dell'Unione – legata agli arrivi, all'asilo, al controllo delle frontiere e alla distribuzione delle responsabilità tra Stati membri – trasformandola in un programma di intervento “a monte”, nei Paesi di origine e transito. A questo scopo sono stati mobilitati fondi, strutture operative e relazioni già consolidate con governi e organizzazioni internazionali.

La forza politica di questo approccio non risiede tanto nella solidità dell'ipotesi secondo

cui maggiori livelli di sviluppo ridurrebbero la migrazione irregolare. Le evidenze disponibili su questo nesso restano infatti limitate e controverse. Il suo principale punto di forza è stato la capacità di ricondurre obiettivi di deterrenza entro il linguaggio, gli strumenti e le risorse della cooperazione. Ciò ha permesso, da un lato, di orientare programmi per l'occupazione, la formazione, il rafforzamento dei mezzi di sussistenza e la stabilizzazione anche verso la riduzione delle partenze; dall'altro, ha favorito il progressivo ampliamento delle attività finanziabili come Aiuto pubblico allo sviluppo, includendo interventi sempre più direttamente rivolti al controllo della mobilità, ai ritorni e ad altre finalità di governance migratoria.

Questa evoluzione si colloca all'interno di una trasformazione più ampia dell'agenda internazionale dello sviluppo, nella quale la migrazione è diventata sempre più un ambito di programmazione, misurazione e gestione. Il target 10.7 degli Obiettivi di sviluppo sostenibile richiama la necessità di favorire una migrazione «ordinata, sicura, regolare e responsabile» attraverso politiche pianificate e ben gestite.¹⁸ Il *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration* consolida questo orientamento: riconosce il contributo della mobilità allo sviluppo, ma ne colloca la valorizzazione entro un quadro fondato sulla cooperazione, sulla regolazione e sul rafforzamento delle capacità istituzionali.¹⁹

Nel contesto europeo, tuttavia, il richiamo alla gestione della mobilità assume una connotazione più chiaramente orientata alla deterrenza. Il linguaggio della migrazione sicura e regolare viene inserito in una strategia che assegna priorità alla prevenzione delle partenze, al rafforzamento delle frontiere, ai ritorni e alla cooperazione con i Paesi di origine e transito. Se il quadro internazionale

¹⁶ Oliver Bakewell, *Undocumented Migration and Development*, in Tanja Bastia e Ronald Skeldon (a cura di), *Routledge Handbook of Migration and Development*, Routledge, 2020; Cathrine Talleraas, *The Politics of Migration Policy Implementation in Ghana*, Governance, vol. 38, n. 1, 2025, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/gove.12848>.

¹⁷ Natascha Zaun e Olivia Nantermoz, *Depoliticising EU Migration Policies: The EUTF Africa and the Politicisation of Development Aid*, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 49, n. 12, 2023, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/1369183X.2023.2193711>; Carlos Vargas-Silva, Jessica Hagen-Zanker, Jørgen Carling, Irene Carrasco, Mathias Czaika, Melissa Godin e Marta Bivand Erdal, *Tackling the Root Causes of Migration*, MIGNEX Background Paper D6.5, Peace Research Institute Oslo, 2023, <https://www.mignex.org/d065>.

¹⁸ Assemblea generale delle Nazioni Unite, *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*, Risoluzione A/RES/70/1, 25 Settembre 2015, <https://docs.un.org/en/A/RES/70/1>.

¹⁹ Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*, risoluzione A/RES/73/195, 19 dicembre 2018, <https://digitallibrary.un.org/record/1660537?ln=en&v=pdf>

ha contribuito a consolidare la migrazione come oggetto di policy, l'Unione europea, e i suoi stati membri, ne hanno sviluppato una declinazione più direttamente funzionale al contenimento e all'esternalizzazione del controllo migratorio. Una traiettoria che, come visto, risale i primi anni Duemila ed è stata ulteriormente rafforzata con il Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo.²⁰

1.4 - Impatti di sviluppo delle politiche di esternalizzazione

Per esternalizzazione delle politiche migratorie si intende l'insieme delle strategie attraverso cui l'Unione europea estende oltre il proprio territorio obiettivi, strumenti e funzioni della governance migratoria. Attraverso accordi con paesi terzi, finanziamenti, assistenza tecnica, incentivi e altre forme di cooperazione, paesi di origine e di transito, organizzazioni internazionali e altri attori vengono coinvolti nella prevenzione delle partenze, nella gestione della mobilità, nel controllo dei transiti e delle frontiere, nonché nelle attività di ritorno e riammissione.²¹

L'impiego della cooperazione allo sviluppo per finalità migratorie rappresenta una parte importante di questo processo, ma non ne esaurisce la portata. Oltre al riorientamento dell'APS verso obiettivi di deterrenza e contenimento, è necessario considerare gli effetti più ampi che le politiche di esternalizzazione producono sui contesti in cui vengono attuate. Questi impatti derivano soprattutto dagli interventi direttamente rivolti alla gestione e al controllo della mobilità, ma possono emergere anche nei programmi sulle *root causes*,

quando strumenti tradizionali della cooperazione vengono inseriti in strategie orientate alla riduzione delle partenze. La questione, quindi, non riguarda soltanto il modo in cui viene utilizzato l'aiuto, ma anche le conseguenze che l'insieme delle politiche di esternalizzazione può avere sullo sviluppo delle comunità locali dei Paesi partner.²²

Gli effetti delle politiche di esternalizzazione sullo sviluppo sono multidimensionali e non si limitano ai risultati immediati dei singoli programmi. Possono riguardare l'utilizzo delle risorse della cooperazione, le economie locali e i sistemi di mobilità, le istituzioni e i rapporti tra donatori e Paesi partner, nonché i diritti e la protezione delle persone. Possono inoltre essere diretti o indiretti, manifestarsi nell'immediato oppure emergere e consolidarsi nel tempo.²³

Nei programmi che mantengono la forma di interventi tradizionali di sviluppo – occupazione, formazione, istruzione, sostegno alle attività economiche e ai mezzi di sussistenza – gli effetti non riguardano soltanto le attività finanziate, ma il ruolo stesso attribuito alla cooperazione. Quando questi interventi vengono inseriti in strategie finalizzate anche alla riduzione delle partenze, gli obiettivi di sviluppo tendono a convivere con finalità di politica migratoria che ne influenzano la progettazione, l'attuazione e la valutazione. Nel tempo, questa evoluzione può modificare anche il comportamento degli attori coinvolti. Organizzazioni locali e internazionali sono infatti incentivate ad adattare priorità, competenze e linguaggi alle opportunità offerte dai finanziamenti, contribuendo alla progressiva costruzione di un

²⁰ Commissione europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, COM(2020) 609 final, Bruxelles, 23 settembre 2020. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:85ff8b4f-ff13-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0018.02/DOC_1&format=PDF; Consiglio dell'Unione europea, Il Consiglio adotta il patto dell'UE sulla migrazione e l'asilo, 14 maggio 2024, <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2024/05/14/the-council-adopts-the-eu-s-pact-on-migration-and-asylum/>; Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea, Regolamento (UE) 2024/1351 del 14 maggio 2024 sulla gestione dell'asilo e della migrazione, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, L, 22 maggio 2024. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401351

²¹ Salvatore Fabio Nicolosi, Externalisation of Migration Controls: A Taxonomy of Practices and Their Implications in International and European Law, *Netherlands International Law Review*, 71(1), 2024. <https://link.springer.com/article/10.1007/s40802-024-00253-9>

²² Cathrine Talleraas, The Role of EU Development Cooperation in Addressing Irregular Migration in Africa, *European Parliament, Directorate-General for External Policies*, 2025. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_STU\(2025\)754485](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_STU(2025)754485); Martin Lemberg-Pedersen, Manufacturing Displacement: Externalization and Postcoloniality in European Migration Control, *Global Affairs*, vol. 5, n. 3, 2019; Eleni Xanthopoulou, Mapping EU Externalisation Devices Through a Critical Eye, *European Journal of Migration and Law*, vol. 26, n. 1, 2024. <https://bura.brunel.ac.uk/bitstream/2438/28151/6/FullText.pdf>

²³ Cathrine Talleraas e Ida Marie Savio Vammen, The Rippling Effects of European Migration Governance in Africa: A Critical Research Agenda and Analytical Approach, *International Migration Review*, vol. 60, n. 2, 2026. <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/01979183251359170>; Cathrine Talleraas, The Role of EU Development Cooperation in Addressing Irregular Migration in Africa, *European Parliament, Policy Department for External Relations*, 2025, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_STU\(2025\)754485](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_STU(2025)754485)

settore della cooperazione sempre più centrato sulla migrazione.²⁴

Gli interventi rivolti al controllo della mobilità possono incidere direttamente sui sistemi economici e sociali dei Paesi partner. In molti contesti, la mobilità interna, regionale o transfrontaliera rappresenta una componente essenziale delle strategie di sostentamento delle famiglie e del funzionamento delle economie locali. Politiche orientate principalmente alla riduzione dei movimenti possono quindi produrre effetti sull'accesso al lavoro, sugli scambi commerciali, sulla diversificazione dei redditi e sulla capacità delle comunità di adattarsi a contesti economici e ambientali in trasformazione.²⁵

Questi effetti non riguardano soltanto chi intende raggiungere l'Europa, ma anche lavoratori stagionali, commercianti, trasportatori e comunità che dipendono dalla mobilità regionale. In Niger, la repressione delle attività legate al transito nell'area di Agadez ha coinvolto un'economia più ampia rispetto a quella riconducibile ai soli soggetti identificati come trafficanti;²⁶ in Ghana, l'inasprimento dei requisiti documentali è entrato in tensione con le pratiche quotidiane di chi vive e lavora sui due lati delle frontiere.²⁷

Gli stessi interventi possono limitare la libertà di

movimento e il diritto di lasciare il proprio Paese, aumentare l'esposizione a respingimenti, violenze e percorsi pericolosi e rafforzare la capacità coercitiva di apparati repressivi nei confronti delle persone migranti e non migranti. I diritti umani non costituiscono quindi una dimensione separata dall'impatto sullo sviluppo: incidono sulla sicurezza delle persone, sulla qualità delle istituzioni e sulla sostenibilità degli interventi.²⁸

Un'ulteriore dimensione riguarda le istituzioni e la governance della cooperazione. Il crescente peso attribuito agli obiettivi migratori può influenzare le relazioni tra donatori e Paesi partner, rafforzando la capacità dei primi di orientare priorità, strumenti e modalità di intervento. Questo processo può incidere sull'ownership delle politiche di sviluppo, sulla definizione delle priorità nazionali e sul ruolo delle istituzioni locali, alimentando una progressiva sovrapposizione tra cooperazione allo sviluppo, politiche di sicurezza e governance migratoria.²⁹

La condizionalità contribuisce a rafforzare queste dinamiche. In alcuni casi, l'accesso a fondi, incentivi o programmi è legato, in modo esplicito o implicito, alla disponibilità dei governi partner a collaborare sul controllo delle frontiere, sui rimpatri e sulle riammissioni. Anche in assenza di condizioni

²⁴ Cathrine Talleraas, The Role of EU Development Cooperation in Addressing Irregular Migration in Africa, European Parliament, Directorate-General for External Policies, 2025. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_STU\(2025\)754485](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_STU(2025)754485); Cathrine Talleraas, The Politics of Migration Policy Implementation in Ghana, Governance, vol. 38, n. 1, 2025. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/gove.12848>; Natascha Zaun e Olivia Nantermoz, Depoliticising EU Migration Policies: The EUTF Africa and the Politicisation of Development Aid, Journal of Ethnic and Migration Studies, vol. 49, n. 12, 2023, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/1369183X.2023.2193711>

²⁵ Cathrine Talleraas, The Role of EU Development Cooperation in Addressing Irregular Migration in Africa, European Parliament, Directorate-General for External Policies, 2025. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_STU\(2025\)754485](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_STU(2025)754485); Cristina Udelsmann Rodrigues e Jesper Bjarnesen, Intra-African Migration, Parlamento Europeo, Directorate-General for External Policies, PE 603.514, 2020, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_STU\(2020\)603514](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_STU(2020)603514); Clara Castillejo, Eva Dick e Benjamin Schraven, Supporting or Thwarting? The Influence of European Union Migration Policies on African Free Movement Regimes in West and North-Eastern Africa, DIE Briefing Paper n. 18/2019, 2019, <https://www.idos-research.de/briefing-paper/article/supporting-or-thwarting-the-influence-of-eu-migration-policies-on-african-free-movement-regimes-in-west-and-north-eastern-africa/>

²⁶ Morten Bøås, EU Migration Management in the Sahel: Unintended Consequences on the Ground in Niger?, Third World Quarterly, vol. 42, n. 1, 2020. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01436597.2020.1784002>

²⁷ Cathrine Talleraas, The politics of migration policy implementation in Ghana, Governance, Vol 38, No 1, 2025, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/gove.12848>

²⁸ Cathrine Talleraas, The Role of EU Development Cooperation in Addressing Irregular Migration in Africa, European Parliament, Directorate-General for External Policies, 2025. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_STU\(2025\)754485](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_STU(2025)754485); Kelsey P. Norman e Nicholas R. Micinski, The European Union's Migration Management Aid: Developing Democracies or Supporting Authoritarianism?, International Migration, vol. 61, n. 4, 2023, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/imig.13075>; Tineke Strik e Ruben Robbesom, "Compliance or Complicity? An Analysis of the EU-Tunisia Deal in the Context of the Externalisation of Migration Control", Netherlands International Law Review, vol. 71, 2024, <https://link.springer.com/article/10.1007/s40802-024-00251-x>

²⁹ Cathrine Talleraas, The Role of EU Development Cooperation in Addressing Irregular Migration in Africa, European Parliament, Directorate-General for External Policies, 2025. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_STU\(2025\)754485](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_STU(2025)754485); Mehari Taddele Maru, Migration Policy-Making in Africa: Determinants and Implications for Cooperation with Europe, EUI RSC 2021/54, Migration Policy Centre, 2021, <https://cadmus.eui.eu/entities/publication/f271b0e1-1e34-5891-9774-d02b2c9910e8>; Marieke Mouthaan, "Unpacking Domestic Preferences in the Policy-'Receiving' State: The EU's Migration Cooperation with Senegal and Ghana, Comparative Migration Studies, vol. 7, n. 35, 2019. https://www.researchgate.net/publication/335403410_Unpacking_domestic_preferences_in_the_policy-receiving_state_the_EU_s_migration_cooperation_with_Senegal_and_Ghana

formalmente vincolanti, i criteri di finanziamento e i termini di riferimento dei programmi possono orientare le priorità di governi, istituzioni e organizzazioni locali, riducendone i margini di autonomia. L'esternalizzazione può così rafforzare la dipendenza dai finanziamenti esterni, incidere sulle capacità amministrative e accentuare le asimmetrie negoziali nelle relazioni con l'Unione europea.³⁰

A queste conseguenze si aggiungono effetti indiretti che superano il perimetro e la durata dei singoli programmi. La letteratura li definisce *unintended o rippling effects* (effetti “non previsti” ed effetti “a cascata”): trasformazioni che si propagano tra istituzioni, economie, territori e gruppi sociali e possono consolidarsi nel tempo. Tra queste, rientrano l'erosione della fiducia nelle istituzioni e negli attori umanitari, la legittimazione di apparati autoritari, la progressiva criminalizzazione di forme ordinarie di mobilità e il radicamento della migrazione come priorità trasversale delle politiche pubbliche. Sebbene siano più complessi e difficili da monitorare, questi effetti concorrono a determinare l'impatto complessivo delle politiche di esternalizzazione sullo sviluppo.³¹

1.5 - L'ammissibilità dell'APS nelle politiche migratorie: il quadro OCSE-DAC

Alla luce delle criticità emerse nella programmazione migratoria e delle controversie sull'impiego dell'APS nella dimensione esterna della migrazione, l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) ha elaborato negli ultimi anni indicazioni e criteri volti a chiarire quali interventi possano essere finanziati e rendicontati come aiuto pubblico allo sviluppo e quali ne restino esclusi.

Nel 2018 è stato creato il **codice di finalità 15190 – Facilitazione di una migrazione e mobilità ordinate, sicure, regolari e responsabili** per le attività legate alla migrazione.³² La descrizione di questo codice prevede che possa essere utilizzato per assistere paesi in via di sviluppo nella facilitazione della migrazione e mobilità ordinata, sicura, regolare e responsabile tramite le seguenti attività:

- » Sviluppo delle capacità in materia di politiche migratorie e di mobilità, incluso il sostegno per facilitare una migrazione sicura e regolare e ad affrontare la migrazione irregolare, il coinvolgimento delle diaspore e i programmi che rafforzano l'impatto di sviluppo delle rimesse e/o il loro utilizzo.
- » Miglioramento dei sistemi di reclutamento della manodopera migrante nei paesi in via di sviluppo.
- » Sviluppo delle capacità per l'elaborazione di strategie e politiche e per lo sviluppo giuridico e giudiziario (compreso nella gestione delle frontiere). Ciò include il sostegno per affrontare e ridurre le vulnerabilità legate alla migrazione e rafforzare la risposta transnazionale al traffico di migranti e alla prevenzione e al contrasto della tratta di esseri umani.
- » Sostegno a strategie per garantire la protezione internazionale e il diritto di asilo.
- » Sostegno a strategie per garantire l'accesso alla giustizia e all'assistenza per le persone sfollate.
- » Assistenza ai migranti per il loro ritorno sicuro, dignitoso, informato e volontario nel paese di origine (esclusivamente per i ritorni da un altro paese in via di sviluppo ed escludendo l'assistenza ai rimpatri forzati).
- » Assistenza ai migranti per la loro reintegrazione sostenibile nel paese di origine.

³⁰ Cathrine Talleraas, The Role of EU Development Cooperation in Addressing Irregular Migration in Africa, European Parliament, Directorate-General for External Policies, 2025, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_STU\(2025\)754485](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_STU(2025)754485); E. McGregor et al., Conditionality, Compensation, or Both? Comparative Experiences of Third-Country Cooperation on Migration with the EU, Journal of Immigrant & Refugee Studies, vol. 23, n. 1, 2025, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/15562948.2024.2431067>

³¹ Cathrine Talleraas e Ida Marie Savio Vammen, The Rippling Effects of European Migration Governance in Africa: A Critical Research Agenda and Analytical Approach, International Migration Review, vol. 60, n. 2, 2026, <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/01979183251359170> Marieke Boersma et al., Learning in Migration Management? Persistent Side Effects of the EUTF, International Migration, vol. 60, n. 6, 2022, <https://pure.eur.nl/en/publications/learning-in-migration-management-persistent-side-effects-of-the-e/>

³² DAC Working Party on Development Finance Statistics, Update to the Review of the Activities Reported under Purpose Code 15190 on the Facilitation of Orderly, Safe, Regular and Responsible Migration and Mobility, OECD, 2025, [https://one.oecd.org/document/DCD/DAC/STAT\(2025\)9/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DCD/DAC/STAT(2025)9/FINAL/en/pdf)

La descrizione del codice chiarisce ulteriormente che le attività che danno priorità agli interessi dei paesi donatori sono escluse dall'APS. Inoltre, per quanto riguarda gli interventi che mirano ad affrontare le cause profonde della migrazione e degli spostamenti forzati, questi non devono essere riportati sotto il codice 15190 ma sotto i codici relativi all'ambito di intervento specifico.

Nel 2022, la commissione DAC ha adottato delle linee guida³³ che chiariscono l'eligibilità delle azioni in ambito migratorio secondo i parametri dell'APS, per preservare l'integrità dell'aiuto pubblico riconoscendo che nell'ambito della migrazione può essere difficile differenziare tra programmi che rispondono a priorità ed esigenze di sviluppo di paesi terzi da priorità ed interessi politici di paesi donatori. Le linee guida definiscono 6 principi e 8 criteri (Annex 1).

Nella rendicontazione dei progetti all'OCSE, i membri sono stati incoraggiati ad applicare le linee guida dal 2023 e massimo entro il 2024. **Nel 2025, l'OCSE ha poi adottato un Casebook sulle attività nel campo della migrazione, che riporta esempi di attività ammissibili come APS e di attività non ammissibili ed ha anche condotto una nuova revisione delle attività riportate col codice 15190 tenendo conto delle linee guida adottate.** Nelle raccomandazioni che ne escono, l'OCSE sottolinea che i membri devono prestare particolare attenzione ad attenersi in modo accurato alle linee guida, migliorare le descrizioni dei progetti in modo da rendere più facile l'analisi del loro allineamento con i principi dell'aiuto pubblico, distinguere le regole di rendicontazione delle attività legate alla migrazione da quelle relative ai costi dei rifugiati nei paesi donatori, ed essere più dettagliati nella descrizione delle attività sulla la mobilità del lavoro verso un paese non ammissibile a ricevere APS.

Per quanto riguarda la condizionalità, l'OCSE sottolinea che i membri devono migliorare le descrizioni dei progetti per chiarire le caratteristiche del proprio aiuto quando

l'erogazione dei fondi è soggetta a condizioni specifiche in materia di migrazione, inclusa la dimostrazione che le condizioni imposte contribuiscono principalmente alla promozione dello sviluppo economico e del benessere dei paesi in via di sviluppo. L'OCSE riconosce la difficoltà di individuare la condizionalità migratoria, poiché raramente viene dichiarata nelle descrizioni dei progetti e si manifesta soprattutto nell'impostazione politica degli interventi. Le linee guida stabiliscono tuttavia che spetta ai Paesi membri indicare se un intervento è subordinato alla collaborazione del Paese partner in materia migratoria. La rendicontazione deve quindi fornire informazioni esplicite su questo eventuale legame.

Per le attività di gestione delle frontiere, individuare l'obiettivo primario è essenziale per valutarne la coerenza con i principi dell'APS. Tuttavia, quando le descrizioni dei progetti sono brevi o generiche, tale obiettivo può risultare difficile da ricostruire. È in questo ambito che l'eligibilità degli interventi è stata contestata più frequentemente. L'OCSE raccomanda quindi di specificare l'obiettivo principale di ciascuna attività e di indicare con chiarezza quali componenti rientrino nell'APS e quali ne siano escluse.

1.6 - Le lenti dell'analisi

Il rapporto analizza i programmi di cooperazione migratoria dell'Unione europea e dell'Italia finanziati, a partire dal 2020, con risorse contabilizzate come Aiuto pubblico allo sviluppo (APS). L'analisi prende in esame gli interventi che sostengono la dimensione esterna delle politiche migratorie nei principali ambiti di programmazione – gestione delle frontiere, ritorno e reintegrazione, protezione e *root causes* – con l'obiettivo di ricostruirne la dimensione finanziaria, la distribuzione geografica, le priorità di intervento e le logiche che ne orientano l'impiego.

La prima parte del rapporto presenta un'introduzione sugli strumenti finanziari e

³³ DAC Working Party on Development Finance Statistics, Update to the Review of the Activities Reported under Purpose Code 15190 on the Facilitation of Orderly, Safe, Regular and Responsible Migration and Mobility, OECD, 2025. <https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/oda-eligibility-and-conditions/migration-related-activities-in-oda.html>

un'analisi quantitativa della spesa, distinguendo le diverse tipologie di intervento, la loro distribuzione geografica e la loro evoluzione nel tempo. Questo consente di individuare quali settori assorbano la quota maggiore delle risorse e quale equilibrio emerga tra gli interventi più direttamente orientati al controllo della mobilità e quelli riconducibili a obiettivi di protezione e sviluppo.

La seconda parte del rapporto approfondisce l'analisi di un campione di programmi e progetti. Attraverso l'esame degli obiettivi, della teoria del cambiamento, delle attività previste, dei beneficiari e dei criteri di selezione geografica, l'analisi valuta in che misura gli interventi, nelle diverse categorie considerate, siano riconducibili a finalità di sviluppo oppure risultino orientati, in modo più o meno diretto, verso obiettivi più ampi di gestione migratoria, prevenzione delle partenze e contenimento della mobilità. **Questa lettura consente di individuare sia eventuali criticità rispetto ai criteri OCSE-DAC, sia forme di deviazione sostanziale dell'aiuto che possono emergere anche quando la spesa risulta formalmente ammissibile come APS.** Le situazioni più critiche riguardano gli interventi di gestione delle frontiere, ritorno e reintegrazione e, in parte, quelli dedicati alla protezione. Analoghe criticità possono emergere anche nei programmi di sensibilizzazione e negli interventi sulle *root causes*, quando la scelta dei territori, dei beneficiari, delle attività o degli indicatori risponde principalmente all'obiettivo di ridurre le partenze, piuttosto che alle priorità di sviluppo dei Paesi partner.

Un secondo riferimento è offerto dalla *Policy Coherence for Development* (PCD), che consente di collocare l'analisi dell'APS destinato alla migrazione in un quadro più ampio, quello delle relazioni tra cooperazione, politica migratoria e azione esterna dell'Unione europea. I criteri OCSE-DAC permettono di verificare se un intervento sia ammissibile come APS e se lo

sviluppo ne rappresenti la finalità principale. **La PCD, invece, aiuta a mettere in luce le tensioni che emergono quando obiettivi di controllo, deterrenza ed esternalizzazione influenzano le priorità della cooperazione e, più in generale, l'azione esterna europea.**

Da questa prospettiva, l'analisi non si limita a verificare se l'impiego dell'APS sostenga gli obiettivi di sviluppo e le priorità dei Paesi partner. Considera anche il modo in cui i singoli programmi si inseriscono in strategie più ampie, nelle quali le finalità migratorie dei donatori possono condizionarne l'impostazione e l'attuazione. Ne possono derivare tensioni rispetto all'ownership dei Paesi partner, alla tutela dei diritti e agli impegni assunti dall'Unione europea in materia di sviluppo sostenibile.³⁴

La condizionalità attraversa entrambi i quadri analitici e, nel tempo, tende ad assumere un peso crescente. Quando l'accesso alle risorse viene legato alla collaborazione sul controllo delle frontiere, sui ritorni o sulle riammissioni, diventa essenziale capire quale finalità prevalga: il sostegno allo sviluppo e al benessere del Paese partner oppure il perseguimento degli interessi migratori del donatore.

Questa condizionalità può assumere forme esplicite, attraverso vincoli formalmente associati all'erogazione dei finanziamenti, ma anche più indirette. Incentivi, meccanismi premiali, priorità già definite o la necessità di adeguare programmi e politiche agli obiettivi del finanziatore possono produrre effetti analoghi. In entrambi i casi, le conseguenze riguardano sia la qualificazione della spesa come APS sia la coerenza delle politiche. Le risorse possono essere distolte dai bisogni prioritari, i margini di autonomia dei Paesi partner possono restringersi e le asimmetrie nei rapporti con i donatori possono risultarne rafforzate.³⁵

³⁴ Art. 208 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:en:PDF>; Commissione europea, 2019 EU Report on Policy Coherence for Development, SWD(2019) 20 final, 2019, https://international-partnerships.ec.europa.eu/system/files/2019-09/swd-2019-20-pcdreport_en.pdf; Cathrine Talleraas, The Role of EU Development Cooperation in Addressing Irregular Migration in Africa, Parlamento europeo, 2025. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_STU\(2025\)754485](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_STU(2025)754485)

³⁵ Cathrine Talleraas, The Role of EU Development Cooperation in Addressing Irregular Migration in Africa, European Parliament, Directorate-General for External Policies, 2025. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_STU\(2025\)754485](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_STU(2025)754485); Kelsey P. Norman e Nicholas R. Micinski, The European Union's Migration Management Aid: Developing Democracies or Supporting

2 - GLI STRUMENTI DI FINANZIAMENTO EUROPEI E ITALIANI: UNA PANORAMICA

La sezione seguente offre una panoramica dei diversi strumenti attraverso cui, a livello europeo e italiano, vengono sostenuti interventi nell'ambito della dimensione esterna della migrazione. Per quanto riguarda l'UE, il **Neighbourhood, Development and International Cooperation – Global Europe (NDICI-GE)** costituisce il principale riferimento per l'analisi delle risorse destinate a questo ambito, essendo lo strumento di bilancio per l'azione esterna e la cooperazione allo sviluppo nell'attuale ciclo di programmazione. Non è, tuttavia, l'unico canale utilizzato. Ricostruire la totalità dei fondi UE destinati a programmi sulla migrazione nei Paesi terzi è estremamente complesso, poiché le risorse possono provenire anche da altri fondi, come **l'Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF)** o il **Border Management and Visa Instrument (BMVI)**, che, pur essendo strumenti per gli affari interni, possono sostenere alcune azioni nei Paesi terzi.³⁶ A questi si aggiungono iniziative che combinano risorse dell'UE e degli Stati membri, attraverso forme di cofinanziamento o progetti distinti che contribuiscono agli stessi obiettivi nell'ambito dell'approccio **Team Europe**.³⁷ Per queste ragioni, lo studio non intende ricostruire in modo esaustivo tutti i canali attraverso cui viene finanziata la dimensione esterna della migrazione a livello europeo, ma concentra l'analisi sul NDICI-GE. Poiché il NDICI-GE è principalmente uno strumento di cooperazione allo sviluppo, la grande maggioranza delle azioni che finanzia è considerata Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS). A

queste azioni vengono attribuiti specifici codici del Comitato per l'Aiuto allo Sviluppo (Development Assistance Committee – DAC) dell'OCSE, che identificano il settore a cui sono destinate le risorse. A ciascuna azione viene inoltre associata una percentuale di *dacability*, che indica la quota del finanziamento considerata ammissibile come APS secondo i criteri del DAC.

A livello italiano, le attività legate alla dimensione esterna della migrazione sono sostenute attraverso diversi strumenti. Due fanno capo al Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale: il **Fondo Africa**, successivamente rinominato **Fondo Migrazioni**, e il **Fondo premialità per le politiche di rimpatrio**. Un'ulteriore linea di finanziamento, il **Capitolo di Bilancio 2371**, è invece gestita dal Ministero dell'Interno. Il sostegno bilaterale italiano alle autorità libiche preposte al controllo dei confini marittimi è autorizzato e finanziato nell'ambito del **Decreto Missioni**. Una parte delle attività, in particolare l'assistenza tecnico-logistica e la manutenzione delle unità navali, è attuata dalla **Guardia di Finanza** e finanziata attraverso il bilancio del **Ministero dell'Economia e delle Finanze**. Nei relativi documenti di bilancio e di autorizzazione, le risorse stanziare attraverso questi strumenti risultano rendicontabili, interamente o in parte, come Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS).

Authoritarianism?, *International Migration*, vol. 61, n. 4, 2023, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/imig.13075>; Tineke Strik e Ruben Robbesom, *Compliance or Complicity? An Analysis of the EU-Tunisia Deal in the Context of the Externalisation of Migration Control*, *Netherlands International Law Review*, vol. 71, 2024, <https://link.springer.com/article/10.1007/s40802-024-00251-x>

³⁶ Catherine Woollard, Josephine Liebl, Laura Davis, Elena Casajuana, *EU migration and asylum funds for third countries*, European Parliament, 2022, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/737870/IPOL_STU\(2022\)737870_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/737870/IPOL_STU(2022)737870_EN.pdf)

³⁷ L'approccio **Team Europe** nasce durante la pandemia di Covid-19 per coordinare la risposta dell'UE e degli Stati membri. In seguito, è stato esteso ad altri ambiti, compresa l'azione esterna dell'UE. L'approccio prevede che l'Unione europea e gli Stati membri, insieme alle rispettive agenzie di attuazione e banche pubbliche di sviluppo, alla Banca europea per gli investimenti e alla Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo, mettano in comune risorse e competenze e operino in maniera coordinata. https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/team-europe-initiatives_en

2.1 - NDICI Global Europe

Il NDICI-GE è lo strumento che finanzia l'azione esterna e la cooperazione allo sviluppo dell'UE nell'ambito dell'attuale Quadro finanziario pluriennale (QFP) 2021-2027. Ha una dotazione complessiva di 79 miliardi di euro e rientra nella Rubrica 6 del QFP, dedicata al Vicinato e al resto del mondo.

Almeno il 93% delle risorse del NDICI-GE deve rispettare i criteri stabiliti dal Comitato per l'Aiuto allo Sviluppo (DAC) dell'OCSE per essere rendicontato come Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS). In altri termini, questa quota deve finanziare azioni che abbiano come obiettivo specifico la promozione dello sviluppo economico e del benessere dei Paesi in via di sviluppo.³⁸

Il NDICI-GE si articola in quattro programmi geografici (Vicinato; Africa subsahariana; Asia e Pacifico; Americhe e Caraibi), quattro programmi tematici (Diritti umani e democrazia; Organizzazioni della società civile; Pace, stabilità e prevenzione dei conflitti; Sfide globali) e azioni di risposta rapida. A questa struttura si affianca una riserva per le sfide e le priorità emergenti, utilizzabile per destinare risorse aggiuntive a ciascuno dei tre pilastri in presenza di emergenze o esigenze impreviste. La maggior parte della programmazione avviene attraverso i programmi geografici. I programmi tematici integrano quelli geografici, mentre le azioni di risposta rapida hanno carattere complementare rispetto a entrambi.

GRAFICO 1. Architettura finanziaria del NDICI-Global Europe (2021-2027)

PILASTRO GEOGRAFICO 60,38 miliardi di €	PILASTRO TEMATICO 6,36 miliardi di €	RISPOSTA RAPIDA 3,18 miliardi di €
Vicinato Almeno 19,32 miliardi di €	Diritti umani e democrazia 1,36 miliardi di €	Risposta alle crisi e prevenzione dei conflitti
Africa subsahariana Almeno 29,18 miliardi di €	Organizzazioni della società civile 1,36 miliardi di €	Resilienza e collegamento tra azioni umanitarie e di sviluppo
Asia e Pacifico 8,48 miliardi di €	Pace, stabilità e prevenzione dei conflitti 0,91 miliardi di €	Esigenze e priorità di politica estera
Americhe e Caraibi 3,39 miliardi di €	Sfide globali 2,73 miliardi di €	
RISERVA PER SFIDE E PRIORITÀ EMERGENTI 9,53 miliardi di €		

Fonte: Elaborazione ActionAid

³⁸ Regulation (EU) 2021/947 of the European Parliament and of the Council of 14 June 2021 establishing the Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument – Global Europe [2021] OJ 2 209/01. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/947/oj/eng>

Per quanto riguarda migrazione e spostamenti forzati,³⁹ il NDICI-GE introduce alcuni elementi di novità. Entrambi compaiono tra gli obiettivi dello strumento definiti dall'articolo 3. In particolare, l'articolo 3(1)2 stabilisce che il NDICI-GE debba sostenere e promuovere nel mondo i valori, i principi e gli interessi fondamentali dell'Unione, in linea con gli articoli 3(5), 8 e 21 del Trattato sull'Unione europea. Tra gli obiettivi rientrano la riduzione e, nel lungo periodo, l'eliminazione della povertà, la promozione della democrazia, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, lo sviluppo sostenibile e la lotta ai cambiamenti climatici, oltre al contrasto della «migrazione irregolare e degli spostamenti forzati, comprese le loro cause profonde».⁴⁰

L'articolo 3(2), dedicato agli obiettivi specifici, include migrazione, mobilità e spostamenti forzati sia tra le sfide globali sia tra gli ambiti sui quali lo strumento può intervenire attraverso azioni di risposta rapida alle situazioni di crisi. Le azioni in materia di migrazione possono quindi essere finanziate attraverso i programmi geografici e tematici, le azioni di risposta rapida e la riserva per le sfide e le priorità emergenti.

In primo luogo, per quanto riguarda le tipologie di intervento, la cooperazione nell'ambito dello Strumento dovrebbe contribuire ai seguenti obiettivi:

1. Garantire l'accesso alla protezione internazionale.
2. Affrontare le cause profonde della (cosiddetta) migrazione irregolare e degli spostamenti forzati.
3. Rafforzare la gestione delle frontiere e

proseguire gli sforzi per prevenire la (cosiddetta) migrazione irregolare e gli spostamenti forzati.

4. Contrastare la tratta di esseri umani e il traffico di (persone) migranti.
5. Promuovere ritorni dignitosi e sostenibili, la riammissione e la reintegrazione.
6. Coinvolgere le diaspore.
7. Sostenere i canali di migrazione legale.

Il Considerando 51 introduce poi un obiettivo di spesa indicativo del 10% per le azioni a sostegno della gestione e della governance della migrazione e degli spostamenti forzati. Nel calcolo possono rientrare anche le azioni volte ad affrontare le cause profonde della migrazione e degli spostamenti forzati, purché siano direttamente rivolte a specifiche problematiche connesse a questi ambiti di intervento. Per stabilire quali azioni conteggiare ai fini del raggiungimento dell'obiettivo del 10%, la Commissione ha introdotto un *migration marker*, utilizzato per classificare ciascuna attività in base al suo contributo complessivo a tale obiettivo. A ogni attività può essere attribuito un valore pari a 2 (la migrazione costituisce l'obiettivo principale e il 100% dell'azione viene conteggiato come contributo al raggiungimento dell'obiettivo); 1 (la migrazione costituisce un obiettivo rilevante e il 40% dell'azione viene conteggiato); oppure 0 (la migrazione non costituisce un obiettivo e pertanto l'azione non viene conteggiata ai fini del raggiungimento dell'obiettivo).⁴¹

La programmazione del NDICI-GE si basa su programmi indicativi pluriennali (*Multiannual Indicative Programmes, MIP*), che definiscono i settori prioritari, gli obiettivi, i risultati attesi e le allocazioni finanziarie indicative del sostegno dell'UE a specifici paesi, regioni o

³⁹ La Commissione europea articola il proprio lavoro sulla mobilità umana in due aree di policy: migrazione e spostamenti forzati. Per migrazione si intende il movimento di persone all'interno di uno Stato o attraverso le frontiere. Gli interventi in questo ambito comprendono il contrasto alle cause profonde della migrazione irregolare, alla tratta e al traffico di migranti, la gestione delle frontiere, il rimpatrio e la reintegrazione, la migrazione legale e la mobilità, le diaspore e le rimesse. Gli spostamenti forzati indicano invece movimenti involontari o coatti dovuti a persecuzioni, conflitti, violenza generalizzata, violazioni dei diritti umani o agli effetti negativi dei cambiamenti climatici, del degrado ambientale o di disastri. Gli interventi riguardano l'assistenza a rifugiati, sfollati interni e richiedenti asilo, gli spostamenti indotti dal clima, la protezione e l'erogazione di servizi. https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/migration-and-forced-displacement_en

⁴⁰ Regulation (EU) 2021/947 of the European Parliament and of the Council of 14 June 2021 establishing the Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument – Global Europe [2021] OJ 2 209/01. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/947/oj/eng>

⁴¹ Catherine Woollard, Josephine Liebl, Laura Davis, Elena Casajuana, EU migration and asylum funds for third countries, European Parliament, 2022. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/737870/IPOL_STU\(2022\)737870_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/737870/IPOL_STU(2022)737870_EN.pdf)

aree tematiche.⁴² La Commissione elabora successivamente piani d'azione annuali o pluriennali per orientare l'attuazione dei MIP. Tali piani sono adottati mediante decisioni di esecuzione della Commissione (*Commission Implementing Decision*), che contengono i dettagli relativi al finanziamento dei piani d'azione e dei programmi.

I documenti d'azione (*Action Documents*), allegati a queste decisioni di esecuzione, costituiscono la documentazione pubblicamente disponibile con il maggior livello di dettaglio. Contengono informazioni sulla motivazione degli interventi, sul contesto e sull'analisi dei problemi, sulle lezioni apprese dalle esperienze precedenti, sugli obiettivi attesi, sui risultati e sulle attività indicative, nonché sull'analisi dei rischi e sulla logica di intervento. Specificano inoltre la modalità di gestione (diretta, indiretta o concorrente) e riportano informazioni tecniche, tra cui i codici DAC e il contributo agli Obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs). Per questa ragione, costituiscono la principale fonte di dati utilizzata nell'analisi (si veda l'Annex 3 per una panoramica completa dei documenti d'azione analizzati).

2.2 - Fondo Migrazioni – Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI)

Il Fondo Migrazioni è uno dei principali strumenti finanziari attraverso cui l'Italia finanzia la dimensione esterna delle sue politiche migratorie. È stato istituito nel 2017 con il nome di Fondo Africa,⁴³ in un contesto segnato da una forte pressione politica sul tema della cosiddetta immigrazione irregolare e dalla firma del controverso Memorandum d'intesa (MoU) con la Libia.⁴⁴ L'obiettivo dichiarato del Fondo

è «*rilanciare il dialogo e la cooperazione con i Paesi africani di importanza prioritaria per le rotte migratorie*».⁴⁵ Fin dalla sua istituzione, il Fondo ha avuto una duplice finalità: si colloca nel più ampio quadro della cooperazione allo sviluppo, ma risponde anche a una logica di gestione e contenimento dei flussi migratori. Quest'ultima dimensione emerge esplicitamente già nel documento di indirizzo del 2017, nel quale le risorse stanziare erano considerate parte delle «*misure stabilite dal Governo italiano volte al contrasto dell'immigrazione irregolare e del traffico di esseri umani*».⁴⁶

Il nuovo Fondo Migrazioni, che dal 2019 ha sostituito il Fondo Africa, ha ampliato considerevolmente il proprio ambito geografico. Non più limitato ai paesi africani, il Fondo è stato esteso a tutti i «*Paesi di origine, transito e destinazione dei flussi migratori di prioritario interesse per l'Italia*»,⁴⁷ attribuendo al contempo maggiore rilievo al suo ruolo nel sostegno alla più ampia gestione dei fenomeni migratori. Tra le priorità settoriali figuravano programmi di assistenza a rifugiati, migranti, persone costrette a spostarsi e comunità di accoglienza; assistenza tecnica alle autorità locali; rimpatrio volontario assistito; iniziative di sviluppo rivolte alle comunità di accoglienza e alle comunità di origine dei migranti; campagne di informazione. A differenza del Fondo Africa, tuttavia, il nuovo quadro di indirizzo non include esplicitamente la gestione e il controllo delle frontiere tra i settori prioritari di intervento, sebbene anche in questo ambito risultino finanziati alcuni progetti (Capitolo 3). Gli obiettivi legati alla gestione della migrazione restano presenti, ma sono formulati in termini più ampi, con riferimento alla governance dei fenomeni migratori e alla cooperazione con i paesi di origine e di transito.

⁴² Si veda il regolamento NDICI, articoli 14-25. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/947/oj/eng>

⁴³ ActionAid, Il compromesso impossibile. Gestione e utilizzo delle risorse del Fondo per l'Africa, 2017.

⁴⁴ Anne Palm, The Italy-Libya Memorandum of Understanding: The baseline of a policy approach aimed at closing all doors to Europe? EU Immigration and Asylum Law and Policy Blog, 2017. <https://eumigrationlawblog.eu/the-italy-libya-memorandum-of-understanding-the-baseline-of-a-policy-approach-aimed-at-closing-all-doors-to-europe/>

⁴⁵ MAECI, Decreto ministeriale del 1° febbraio 2017 recante le linee di indirizzo per l'utilizzo del Fondo Africa, 2017. https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2017/02/decreto_africa_0.pdf

⁴⁶ Ibidem.

⁴⁷ MAECI, Decreto ministeriale del 6 marzo 2020 recante le linee di indirizzo per l'utilizzo del Fondo Migrazioni, 2020. https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2020/05/dm_4115_616_fondo_migrazioni_2020.pdf

Questo cambiamento emerge anche dalla progressiva riduzione del ruolo dell’Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo (AICS) nell’attuazione dei progetti finanziati dal Fondo Migrazioni. Il Fondo fa oggi maggiore ricorso alle organizzazioni internazionali. Queste ultime possono contare su una presenza consolidata nei paesi di origine e di transito, competenze specialistiche e capacità operative lungo diverse rotte migratorie. Questa modalità di attuazione sembra rispondere all’esigenza di mobilitare e riorientare rapidamente le risorse in funzione di specifici obiettivi di politica migratoria. Consente infatti di adattare gli interventi ai cambiamenti

negli indirizzi, alle priorità diplomatiche e alle esigenze operative. Ne deriva un maggiore ricorso a interventi basati su singoli progetti rispetto a una programmazione di più lungo periodo.

Quando le risorse vengono assegnate al Fondo Migrazioni attraverso la legge di bilancio annuale, l’intero importo viene inizialmente classificato come APS. Questa classificazione viene successivamente sottoposta alle procedure di rendicontazione e verifica previste dal sistema OCSE-DAC. Come mostra la Tabella 1, gli importi notificati tra il 2020 e il 2024 sono stati infine tutti riconosciuti integralmente come APS.

TABELLA 1. Risorse del Fondo Migrazioni riconosciute come APS

Anno di notifica	Allocazione delle risorse comunicata dalla DGIT alla DGCS e successivamente all’OCSE (milioni di €)	% di APS riconosciuto dall’OCSE rispetto all’importo comunicato
2020	30,00	100%
2021	52,49	100%
2022	87,50	100%
2023	23,00	100%
2024	28,00	100%
2025	28,50	Non disponibile*

Fonte: richiesta di accesso civico generalizzato, DGIT, luglio 2026

*Per quanto riguarda il 2025, non è ancora possibile indicare la percentuale riconosciuta come APS dall’OCSE-DAC, poiché al momento della richiesta il ciclo di rendicontazione dei dati non era ancora concluso.

Va inoltre considerato che, come accennato, sul piano procedurale il Fondo opera attraverso un sistema di affidamento diretto a organizzazioni internazionali e ad altri soggetti attuatori⁴⁸. Questi vengono selezionati dalla Direzione Generale per gli Italiani all’Estero e le Politiche Migratorie (DGIT) del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI), valutando la coerenza delle proposte progettuali con gli obiettivi della programmazione annuale e con le priorità politiche del Governo.

La normativa italiana sugli appalti definisce un quadro preciso per le procedure di gara, ma tale quadro può non essere applicato quando i soggetti attuatori selezionati sono organizzazioni internazionali. In questi casi, l’assenza di procedure di selezione codificate e trasparenti lascia all’amministrazione un ampio margine di discrezionalità nella scelta dei soggetti attuatori. L’ampia discrezionalità nella selezione potrebbe incidere sul rapporto tra i soggetti attuatori e le priorità di politica migratoria definite dal

⁴⁸ La procedura di assegnazione non è stata resa pubblica ed è stato possibile ricostruirla solo attraverso una richiesta di accesso civico generalizzato. La procedura prevede l’individuazione dei soggetti attuatori, l’invito a presentare proposte progettuali, la valutazione delle proposte ricevute e la firma della relativa documentazione. Tutto ciò avviene senza una procedura di gara e senza le formalità previste dalla normativa italiana, poiché la maggior parte dei soggetti coinvolti è costituita da organizzazioni internazionali.

Governo italiano, soprattutto in un sistema in cui l'accesso ai finanziamenti dipende dalla valutazione dell'amministrazione. In assenza di procedure di selezione aperte e trasparenti, vi è quindi il rischio che la scelta dei soggetti attuatori favorisca organizzazioni le cui proposte risultano maggiormente coerenti con tali priorità, riducendo lo spazio per approcci alternativi.

2.3 - Fondo premialità per le politiche di rimpatrio – Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI)

Il Fondo premialità per le politiche di rimpatrio (di seguito, Fondo premialità) è stato istituito dal cosiddetto “Decreto Sicurezza bis” del 2019, durante il governo di coalizione tra Movimento 5 Stelle e Lega Nord.⁴⁹ Il Fondo mira a incentivare la cooperazione dei Paesi terzi con cui l'Italia o l'Unione europea hanno concluso accordi di riammissione o altre intese finalizzate al rimpatrio delle persone che soggiornano irregolarmente nel territorio dell'altra parte, attraverso misure volte a favorire la «riammissione dei migranti irregolari presenti sul territorio nazionale».⁵⁰

A differenza del Fondo Migrazioni, il Fondo premialità è esplicitamente concepito come uno strumento di condizionalità. Le risorse vengono assegnate ai paesi che cooperano attivamente con l'Italia in materia di rimpatri e riammissione e possono essere utilizzate anche per incentivare la conclusione di nuovi accordi bilaterali a questo scopo.

La dotazione iniziale del Fondo era pari a 2 milioni di euro per il 2019, con la possibilità di incrementarla ogni anno attraverso i risparmi

generati dal sistema di accoglienza⁵¹. Si stabiliva così un collegamento diretto tra la riduzione della spesa per l'accoglienza in Italia e il finanziamento della cooperazione in materia migratoria con i paesi di origine e di transito. Pur rimanendo invariata la struttura del Fondo, dal 2022 le risorse vengono stanziare direttamente nella Legge di Bilancio, con una spesa prevista di circa 10 milioni di euro l'anno, classificata in previsione come APS.

Tuttavia, come mostra la Tabella 2, solo il 57,8% delle risorse stanziare attraverso il Fondo premialità per le politiche di rimpatrio è stato infine riconosciuto come APS dall'OCSE-DAC. Il dato è coerente con la natura dello strumento. Come verrà discusso più avanti, una parte consistente della spesa non riconosciuta come APS riguarda il progetto *Sostegno al controllo delle frontiere e alla gestione dei flussi migratori in Tunisia*. Ciò indica che una quota rilevante delle risorse del Fondo ha finanziato attività direttamente connesse alla gestione delle frontiere e al controllo della migrazione, senza alcun collegamento con gli obiettivi di sviluppo.

⁴⁹ Italia, Decreto-legge 14 giugno 2019, n. 53, Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica, convertito, con modificazioni, dalla Legge 8 agosto 2019, n. 77. <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2019-06-14;53&vig=>

⁵⁰ MAECI, Direttiva ministeriale del 24 Dicembre 2019 recante gli indirizzi generali per l'utilizzo del Fondo premialità per le politiche di rimpatrio, Roma, 24 Dicembre 2019. https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2020/02/decreto_fondo_di_premialit_per_le_politiche_di_rimpatrio.pdf

⁵¹ Il sistema italiano di accoglienza per richiedenti asilo e beneficiari di protezione internazionale è articolato su più livelli e fornisce alloggio, assistenza sanitaria e assistenza sociale. Comprende strutture per l'accoglienza in situazioni di emergenza, centri governativi di primo livello e una rete decentrata di integrazione di più lungo periodo, rivolta principalmente ai beneficiari di protezione e ai richiedenti asilo vulnerabili. European Council on Refugees and Exiles (ECRE), Asylum Information Database (AIDA): Country Report – Italy, sezione “Short overview of the reception system”. <https://asylumineurope.org/reports/country/italy/reception-conditions/short-overview-reception-system/>

TABELLA 2. Risorse Fondo Premialità riconosciute come APS

Anno di notifica	Allocazione delle risorse comunicata dalla DGIT alla DGCS e successivamente all'OCSE (milioni di euro)	% of ODA recognised by the OECD of the notified amount
2020	-	0%
2021	-	0%
2022	30,00	60%
2023	10,00	30%
2024	5,00	100%
2025	7,50	Non disponibile*

Fonte: richiesta di accesso civico generalizzato, DGIT, luglio 2026

*Per quanto riguarda il 2025, non è ancora possibile indicare la percentuale riconosciuta come APS dall'OCSE-DAC, poiché al momento della richiesta il ciclo di rendicontazione dei dati non era ancora concluso.

I progetti finanziati attraverso il Fondo possono riguardare i seguenti ambiti: sostegno istituzionale e rafforzamento delle capacità nei paesi destinatari, compresa la gestione delle frontiere e il contrasto alla tratta; protezione dei rifugiati e dei migranti vulnerabili; rimpatri volontari assistiti; reintegrazione nei paesi di origine delle persone riammesse. L'ambito geografico non è definito attraverso un elenco di paesi specifici, ma è circoscritto ai paesi con cui l'Italia o l'Unione europea hanno concluso accordi di riammissione o con cui intendono promuovere la conclusione di nuovi accordi a questo scopo.

Il Fondo premialità opera principalmente come uno strumento di condizionalità "positiva", utilizzando incentivi finanziari per promuovere e premiare la cooperazione dei paesi terzi in materia di riammissione e rimpatrio. Dal 2022, le risorse hanno continuato a essere stanziare attraverso la legge di bilancio annuale e sono state impiegate anche per finanziare progetti in paesi come la Moldavia, in risposta alle conseguenze migratorie della guerra in Ucraina.

Sebbene questi interventi non fossero direttamente collegati alla riammissione, mostrano la flessibilità nell'utilizzo del Fondo premialità. Il suo impiego non è infatti limitato a una specifica area geografica o a un insieme ristretto di attività, ma può estendersi al sostegno dei paesi terzi

nella gestione dei flussi migratori generati da crisi umanitarie e situazioni di emergenza.

Le modalità di gestione sono simili a quelle del Fondo Migrazioni. Il MAECI può attuare i progetti direttamente oppure attraverso soggetti attuatori individuati tra le amministrazioni pubbliche italiane, le istituzioni dell'Unione europea e le organizzazioni internazionali. Nella pratica, anche in questo caso si ricorre ad affidamenti diretti: la DGIT sottoscrive accordi tecnici con i soggetti attuatori senza una procedura pubblica di selezione.

La coesistenza del Fondo premialità e del Fondo Migrazioni - due strumenti gestiti dallo stesso Ministero, attraverso le stesse strutture amministrative e con tipologie di intervento in larga parte sovrapponibili - pone una questione di razionalità dell'assetto istituzionale che il quadro normativo non chiarisce esplicitamente. Alcune differenze formali esistono: il Fondo premialità opera attraverso incentivi direttamente collegati ai rimpatri, mentre il Fondo Migrazioni finanzia interventi di cooperazione con i paesi destinatari. Nella pratica, tuttavia, la distinzione operativa tra i due strumenti è meno netta e non emerge una chiara giustificazione istituzionale per il mantenimento di due fondi separati anziché per la loro integrazione in un unico strumento di programmazione.

2.4 - Capitolo 2371 – Ministero dell’Interno

La cooperazione italiana allo sviluppo non è attuata esclusivamente attraverso il MAECI e l’AICS. La Legge n. 125/2014 la definisce come un sistema ampio, al quale partecipano diversi ministeri e amministrazioni pubbliche. Il MAECI è responsabile dell’indirizzo politico e del coordinamento generale, mentre l’AICS svolge un ruolo tecnico e operativo. Nella pratica, tuttavia, il coordinamento è spesso debole e i singoli ministeri possono agire *de facto* sulla base dei propri mandati e delle proprie priorità di policy.

In questo contesto, merita attenzione uno dei canali di finanziamento gestiti dal Ministero dell’Interno: il Capitolo 2371 del bilancio del Ministero, che finanzia partenariati internazionali, attività di cooperazione e assistenza ai paesi terzi nei settori della migrazione e dell’asilo. Il capitolo è alimentato direttamente dal contributo amministrativo di 250 euro previsto per tutte le domande di cittadinanza italiana ai sensi della legge sulla cittadinanza del 1992.

Le entrate derivanti dalle domande di cittadinanza vengono quindi utilizzate ogni anno per finanziare partenariati internazionali, attività di cooperazione e assistenza ai paesi terzi in materia di migrazione e asilo, anche attraverso la partecipazione dell’Italia a programmi europei. Allo stesso tempo, queste risorse coprono i costi delle procedure amministrative di competenza del Dipartimento per le Libertà Civili e l’Immigrazione, comprese le attività istruttorie relative ai procedimenti in materia di immigrazione, asilo e cittadinanza, nonché interventi straordinari di assistenza.

Il Capitolo 2371 costituisce quindi un meccanismo di finanziamento ibrido, che comprende sia spese per la cooperazione internazionale sia un insieme più ampio di attività amministrative e assistenziali sul territorio nazionale. Dal 2015, in concomitanza con la cosiddetta crisi dei rifugiati siriani, gli stanziamenti annuali sono passati da poche decine di migliaia di euro a circa 9 milioni di euro, mantenendosi poi su livelli sostanzialmente stabili nell’ultimo decennio (Tabella 3)

TABELLA 3. Capitolo 2371 – Stanziamenti annuali (2014–2026)

Anno	Risorse
2014	€55,805.00
2015	€9,020,624.00
2016	€9,020,624.00
2017	€9,020,564.00
2018	€8,927,870.00
2019	€8,932,633.00
2020	€8,932,633.00
2021	€8,932,633.00
2022	€8,932,633.00
2023	€8,932,633.00
2024	€8,574,183.00
2025	€23,886,002.00
2026	€8,462,252.00

Fonte: elaborazione su dati del Ministero dell’Economia e delle Finanze, 2015–2026. Decreti di ripartizione in capitoli delle unità di voto parlamentare relative al bilancio di previsione dello Stato (edizioni annuali).

Una delle principali modalità di allocazione delle risorse del Capitolo 2371 è rappresentata dai bandi RELINT. Finora ne sono stati pubblicati due: RELINT2019 e RELINT2024. Le procedure di selezione erano aperte a ONG nazionali e internazionali, organizzazioni internazionali ed enti locali per la realizzazione di progetti di cooperazione allo sviluppo nei Paesi di origine e di transito lungo le rotte migratorie verso l’Europa. Tra le attività ammissibili rientravano interventi volti ad affrontare le cause profonde delle migrazioni, la protezione dei rifugiati, il rafforzamento dei sistemi di protezione dell’infanzia e la sensibilizzazione sui rischi della migrazione irregolare.

Nel periodo 2020-2025, le risorse allocate a questo capitolo sono state impiegate in un’ampia varietà di interventi. Le iniziative finanziate

comprendono la gestione amministrativa dei Programmi regionali di sviluppo e protezione, contributi diretti all'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM) per campagne informative sui rischi della migrazione cosiddetta irregolare e per il monitoraggio del Protocollo Italia-Albania, nonché il cofinanziamento di programmi europei.

RELINT2019 e RELINT2024 hanno finanziato invece attività che rientrano in larga misura nell'ambito della cooperazione allo sviluppo, tra cui formazione professionale, sviluppo economico locale, protezione dell'infanzia e sostegno a migranti e rifugiati vulnerabili. Entrambi i bandi sono tuttavia gestiti attraverso un canale separato, nell'ambito del Ministero dell'Interno. Sebbene facciano riferimento alla legge 125/2014 e al più ampio quadro della cooperazione, il ruolo della DGCS e di AICS rimane limitato: AICS ha fornito supporto tecnico nella valutazione di RELINT2019, mentre per RELINT2024 non emerge un ruolo analogo.

La principale criticità riguarda quindi il coordinamento. Progetti orientati allo sviluppo vengono finanziati e gestiti al di fuori dell'ordinario quadro MAECI-AICS, con il rischio di indebolire la coerenza strategica e di rendere più difficile garantire standard tecnici uniformi, un monitoraggio coerente e il raccordo con le priorità della cooperazione a livello Paese.

2.5 - Il Decreto Missioni – Ministero della Difesa Italiano e Ministero dell'Economia e delle Finanze

Un ulteriore canale di finanziamento riguarda la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali, autorizzata ogni anno con una deliberazione del Consiglio dei ministri e successivamente approvata dal Parlamento. Nell'ambito delle politiche migratorie, il Decreto

Missioni assume particolare rilievo perché, dal 2017, finanzia la missione bilaterale di assistenza alle autorità libiche responsabili del controllo delle frontiere marittime, compresa la cosiddetta Guardia costiera libica (Tabella 4).⁵²

TABELLA 4. Missione bilaterale di assistenza alle istituzioni libiche responsabili del controllo delle frontiere marittime (Milioni di euro)

Anno	Risorse
2017	€3,567,173.00
2018	€1,605,544.00
2019	€1,605,544.00
2020	€10,050,160.00
2021	€10,479,140.00
2022	€10,479,140.00
2023	€10,778,926.00
2024	€12,963,520.00
2025	€11,010,797.00
2026	€11,092,824.00
TOT	€83,632,768.00

Fonte: elaborazione di ActionAid sulla base delle Deliberazioni annuali del Governo sull'autorizzazione e la proroga delle missioni internazionali (Doc. XXV, 2017–2026) e delle relative Relazioni analitiche (Doc. XXVI, 2017–2026).

Autorizzata annualmente nell'ambito del Decreto Missioni internazionali, la missione opera su richiesta delle autorità libiche e si inserisce nel quadro del Memorandum d'intesa Italia-Libia del 2017 e delle pertinenti risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. Attraverso il dispiegamento di personale e mezzi militari

⁵² Al momento non è dato sapere se e quanta quota della missione bilaterale di assistenza alle autorità libiche sia classificabile come Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS). Il dettaglio delle informazioni fornite nella scheda di missione non consente un'analisi alla luce dei codici OECD-DAC. Abbiamo pertanto presentato un'istanza di accesso civico generalizzato al Ministero della Difesa e al Ministero dell'Economia e delle Finanze per ottenere specifiche informazioni in merito all'eventuale quota di missione "daccabile". Tuttavia, al momento in cui chiudiamo il rapporto non abbiamo alcun riscontro. È ipotizzabile, sebbene non sia possibile confermarlo in assenza di dati ufficiali, che una quota minima delle risorse previste per questa missione possa essere classificata come APS, in particolare con riferimento al codice 15210 ("Security system management and reform").

italiani e la fornitura di assistenza tecnica, mira a rafforzare la capacità delle autorità libiche di controllare le frontiere marittime del Paese.

Nel corso degli anni, le attività finanziate hanno incluso consulenza tecnica, formazione e supporto logistico, oltre alla manutenzione dei mezzi navali e alla fornitura di attrezzature e pezzi di ricambio. La missione ha inoltre sostenuto il ripristino e il rafforzamento delle capacità operative della cosiddetta Guardia costiera libica e di altre istituzioni marittime. I mandati più recenti prevedono anche il sostegno alla progressiva gestione autonoma, da parte delle autorità libiche, delle procedure di manutenzione e dei sistemi tecnici.

Accanto al sostegno di lunga data alle autorità marittime libiche, il Decreto Missioni 2026 introduce **una nuova missione bilaterale in Tunisia**, con la partecipazione di personale della Guardia di Finanza italiana. La missione prevede attività di consulenza, assistenza tecnica e logistica e formazione a favore della *Garde Nationale Maritime* tunisina. Le attività comprendono l'istituzione di un'unità di supporto a Tunisi e Sfax, la manutenzione delle unità navali trasferite dall'Italia – anche attraverso programmi finanziati dall'UE – e la formazione degli equipaggi tunisini. È previsto un dispiegamento massimo di 22 unità di personale, con le relative dotazioni logistiche.

La missione si basa sulla dichiarazione d'intenti del 2017 in materia di cooperazione migratoria tra l'Italia e diversi partner europei e mediterranei, nonché sui successivi scambi diplomatici tra Italia e Tunisia. Il costo complessivo programmato ammonta a circa 8,8 milioni di euro, di cui 6,1 milioni con esigibilità prevista nel 2026 e 2,7 milioni nel 2027. Come nel caso dell'assistenza fornita in Libia, l'iniziativa indica un crescente ricorso dell'Italia ai finanziamenti destinati alle missioni internazionali per rafforzare le capacità

di controllo delle frontiere marittime dei Paesi partner nel Mediterraneo centrale.⁵³

Il Decreto Missioni annuale non si limita a finanziare il dispiegamento di personale militare e civile. Nell'ambito della legge n. 145/2016, prevede anche risorse per iniziative di cooperazione allo sviluppo a sostegno dei processi di pace e stabilizzazione, gestite attraverso il bilancio del MAECI. Nel 2025, tra queste iniziative figuravano anche alcuni interventi in materia di migrazione e rimpatrio.

L'Allegato 22/2025 destina 243 milioni di euro a iniziative di cooperazione allo sviluppo e ulteriori 8 milioni di euro allo sminamento umanitario, finanziati attraverso il capitolo 2185 del bilancio del MAECI. In risposta a una richiesta di accesso civico presentata da ActionAid, il MAECI ha confermato che queste risorse vengono rendicontate al Comitato per l'Aiuto allo Sviluppo dell'OCSE (DAC) ai fini del loro riconoscimento come APS. L'elenco dei 74 interventi finanziati, per un importo complessivo di 224,9 milioni di euro, mostra che la maggior parte riguarda interventi di carattere umanitario.

Un esame più dettagliato delle singole iniziative mostra tuttavia che una quota più contenuta delle risorse finanzia attività connesse alla migrazione. Oltre 9,6 milioni di euro sono destinati al progetto L.A.I.T.,⁵⁴ attuato dal Ministero dell'Interno e dall'OIM per sviluppare meccanismi di ritorno volontario assistito e reintegrazione e di rimpatrio volontario umanitario in Africa. Inoltre, diversi interventi dell'UNHCR in Siria e Iraq comprendono attività legate al ritorno di rifugiati e persone in condizione di spostamento forzato interno. Il Decreto Missioni costituisce quindi, seppure in misura limitata, anche un canale attraverso il quale vengono finanziate iniziative di cooperazione allo sviluppo legate alla migrazione e al ritorno.

⁵³ Governo italiano, Deliberazione del Consiglio dei ministri in merito alla partecipazione dell'Italia a ulteriori missioni internazionali per l'anno 2026 (Doc. XXV, n. 4). Senato della Repubblica e Camera dei deputati, 2026. <https://www.senato.it/leggi-e-documenti/attivita-non-legislativa/documenti-non-legislativi?documentoid=53817>

⁵⁴ L - Libia; A - Algeria; I - Italia (Paese finanziatore e coordinatore istituzionale); T - Tunisia.

2.6 - Due diligence in materia di diritti umani

Sia a livello europeo che italiano, i fondi destinati alla dimensione esterna delle politiche migratorie sono stati ripetutamente oggetto di attenzione per il loro possibile coinvolgimento in violazioni dei diritti umani nei Paesi terzi. I Paesi del Nord Africa, come Libia e Tunisia, ne sono esempi evidenti: sono tra i principali destinatari dei finanziamenti per la dimensione esterna delle politiche migratorie, per il ruolo che svolgono nella gestione delle frontiere e per la loro posizione geografica lungo la rotta del Mediterraneo centrale. Allo stesso tempo, in entrambi i Paesi si registrano violazioni sistematiche dei diritti umani ai danni delle persone in movimento e della popolazione locale.

In Libia, le evidenze sulle violazioni dei diritti umani ai danni di migranti e rifugiati delineano un quadro gravissimo. Nel rapporto finale pubblicato nel 2023, la Missione indipendente d'inchiesta delle Nazioni Unite sulla Libia ha concluso che vi sono fondati motivi per ritenere che, dal 2016, siano stati commessi crimini contro l'umanità ai danni di cittadini libici e migranti in tutto il Paese.⁵⁵ A queste conclusioni si aggiungono numerose altre evidenze provenienti dall'OHCHR e da altri organismi delle Nazioni Unite,⁵⁶ da organizzazioni internazionali e organizzazioni della società civile,⁵⁷ nonché da inchieste e attività di documentazione indipendenti.⁵⁸ Nel loro insieme, queste fonti documentano un quadro di abusi che

comprende detenzione, sfruttamento, tortura e altri trattamenti degradanti, intercettazioni forzate e respingimenti verso la Libia, nonché violenza sessuale e di genere.

Violazioni analoghe sono state documentate anche in Tunisia. Nel 2023, mentre il Paese attraversava una fase di crescente repressione e arretramento democratico, l'UE ha firmato un Memorandum d'intesa con il governo tunisino. Nello stesso periodo, sono state documentate espulsioni collettive verso il confine con la Libia di persone subsahariane, tra cui minori e donne in gravidanza.⁵⁹

La Due diligence nel sistema di azione esterna migratoria dell'Ue

Alla luce di questo quadro, la questione della **due diligence in materia di diritti umani** relativa ai fondi impiegati nei Paesi terzi, soprattutto quando destinati a sostenere le autorità responsabili della gestione delle frontiere, ha assunto un'urgenza crescente. A livello europeo, il tema è stato affrontato dalla Corte dei conti europea nella Relazione speciale 17/2024 sul Fondo fiduciario dell'UE per l'Africa, le cui conclusioni sono pertinenti anche per NDICI-GE.⁶⁰ La relazione formula raccomandazioni specifiche alla Commissione europea su come rafforzare la *due diligence* in materia di diritti umani nei finanziamenti destinati alla dimensione esterna

⁵⁵ Missione indipendente d'inchiesta delle Nazioni Unite sulla Libia, Report of the Independent Fact-Finding Mission on Libya, Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite (A/HRC/52/83), 2023. <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/libya/index>

⁵⁶ OHCHR e UNSMIL, Business as Usual: Human Rights Violations and Abuses against Migrants, Asylum-Seekers, and Refugees in Libya, 2026. <https://www.ohchr.org/en/documents/reports/business-usual-human-rights-violations-and-abuses-against-migrants-asylum-seekers>; Missione indipendente d'inchiesta delle Nazioni Unite sulla Libia, Report of the Independent Fact-Finding Mission on Libya, Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite (A/HRC/52/83), 2023. <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/libya/index>

⁵⁷ Amnesty International, Libya/EU: Rival authorities intensify xenophobic and racist crackdown on refugees and migrants in Libya as EU seeks to deepen ties, 23 Giugno 2026. <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2026/06/libya-eu-rival-authorities-intensify-xenophobic-and-racist-crackdown-on-refugees-and-migrants-in-libya-as-eu-seeks-to-deepen-ties/>; Human Rights Watch, No Escape from Hell, 2023. <https://www.hrw.org/report/2019/01/21/no-escape-hell/eu-policies-contribute-abuse-migrants-libya>; Amnesty International, Libya: 'No one will look for you': Forcibly returned from sea to abusive detention in Libya, 17 Agosto 2021. <https://www.amnesty.org/en/documents/mde19/4439/2021/en/>; International Commission of Jurists, HRC62: ICJ calls for an end to abusive migration externalization practices in Libya and Tunisia, 23 Giugno 2026. <https://www.icj.org/hrc62-icj-calls-for-an-end-to-abusive-migration-externalization-practices-in-libya-and-tunisia/>

⁵⁸ On Borders, Researchers X, ASGI, Border Forensics, The Routes Journal & Melting Pot, 33 Testimonies from an External EU Border, 2026. https://statetrafficking.net/WomenStateTrafficking_EN.pdf; SOS MEDITERRANEE, Funding violence: The hidden cost of European policies in Libya, 28 Maggio 2026. <https://www.sosmediterranean.org/report/funding-violence-the-hidden-cost-of-european-policies-in-libya/>

⁵⁹ Human Rights Watch, Tunisia: Crisis as Black Africans Expelled to Libya Border, 6 Luglio 2023. <https://www.hrw.org/news/2023/07/06/tunisia-crisis-black-africans-expelled-libya-border>

⁶⁰ Corte dei conti europea, Relazione speciale 17/2024: Il Fondo fiduciario dell'UE per l'Africa – Nonostante i nuovi approcci, il sostegno è rimasto poco mirato, 2024. <https://www.eca.europa.eu/en/publications/SR-2024-17>

delle politiche migratorie. In particolare, chiede alla Commissione di:

- » condurre valutazioni sistematiche dei rischi nelle fasi di progettazione e formulazione degli interventi e accompagnarle con adeguate misure di mitigazione;
- » definire e diffondere procedure interne più chiare per segnalare e dare seguito alle denunce di violazioni dei diritti umani nell'ambito dei progetti finanziati dall'UE;
- » analizzare le informazioni relative ai rischi per i diritti umani, siano esse raccolte attraverso il monitoraggio svolto da soggetti terzi o ottenute tramite altre fonti, comprese le segnalazioni di presunte violazioni;
- » individuare il soggetto responsabile di tali analisi; tenere traccia delle misure adottate in risposta e delle motivazioni alla base della decisione di proseguire o sospendere il sostegno dell'UE.

La Commissione ha accolto le raccomandazioni della Corte dei conti europea, fissandone l'attuazione entro la fine del 2025.⁶¹ I progressi compiuti sono descritti in una lettera della Presidenza danese al Gruppo di lavoro del Consiglio sugli aspetti esterni dell'asilo e della migrazione. Il documento dà conto delle misure adottate dalla Commissione a seguito della relazione della Corte e delle difficoltà ancora riscontrate nell'applicare l'approccio basato sui diritti umani (*Human Rights-Based Approach*, HRBA) alla cooperazione in materia di migrazione.⁶²

In primo luogo, la Commissione ha elaborato un documento di orientamento dettagliato, intitolato *The Human Rights-Based Approach in Migration and Forced Displacement*, destinato al personale che lavora sugli interventi in materia di migrazione e spostamenti forzati nei Paesi

partner, e ha avviato attività di formazione sulla base di queste linee guida. La Commissione e il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) hanno inoltre «*formalizzato una procedura interna che tutto il personale, sia presso la sede centrale sia nelle delegazioni dell'UE, deve seguire quando riceve segnalazioni di abusi o violazioni dei diritti umani nell'ambito di progetti finanziati dall'UE. Ciò consentirà, qualora le segnalazioni risultino fondate, di sospendere o interrompere rapidamente i finanziamenti, per evitare che i progetti finanziati dall'UE contribuiscano a perpetuare danni ai diritti dei migranti*». ⁶³ Infine, sono stati adottati nuovi modelli contrattuali per rafforzare le garanzie in materia di diritti umani, in particolare nel caso del trasferimento di beni e attrezzature.

Al momento della stesura di questo rapporto, i documenti sopra menzionati non sono disponibili pubblicamente. Tuttavia, nel corso di interlocuzioni con la Commissione europea, i suoi rappresentanti hanno sottolineato l'importanza di queste nuove misure ai fini dell'attuazione delle raccomandazioni della Corte dei conti europea. Esaminando gli *Action Documents* adottati più di recente, in particolare quelli relativi al Nord Africa (vedi Capitolo 4.1), si riscontrano diversi riferimenti all'approccio basato sui diritti umani (HRBA) e al principio *do no harm*. Ad esempio, l'analisi di contesto dell'*Action Document Support to strengthening migration governance and management*, adottato nel 2024, sottolinea che «*è importante comprendere in che modo e in quale misura i progetti finanziati dall'UE abbiano migliorato (o messo a rischio) la situazione dei diritti umani di migranti, rifugiati, persone in condizione di spostamento forzato interno e comunità ospitanti nella regione*». ⁶⁴ La valutazione individua inoltre diverse criticità sul piano dei diritti umani, tra cui il rischio che il sostegno fornito contribuisca ad abusi e quello di *refoulement*.

⁶¹ Commissione europea, Replies of the European Commission to the European Court of Auditors' Special Report – The EU Trust Fund for Africa: Despite New Approaches, Support Remained Unfocused, 2025. https://www.eca.europa.eu/Lists/ECARepplies/COM-Replies-SR-2024-17/COM-Replies-SR-2024-17_EN.pdf

⁶² Consiglio dell'Unione europea, Human Rights-Based Approach to Migration Cooperation, 3 Settembre 2025. <https://www.statewatch.org/media/5149/11681-2025-human-rights-based-approach-to-migration-cooperation.pdf>

⁶³ Ibidem.

⁶⁴ Commissione europea, Support to strengthening migration governance and management. Ufficio delle pubblicazioni della Commissione europea, 2024. https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/ee29079a-ccf9-4a76-9d1c-7ae3e69bc43e_en?filename=C_2024_7998_F1_ANNEX_EN_V2_P1_3737156.PDF

Le misure di mitigazione previste appaiono tuttavia piuttosto deboli, poiché consistono principalmente in diverse forme di monitoraggio: monitoraggio indipendente da parte di soggetti terzi, missioni di monitoraggio orientate ai risultati, valutazioni esterne, rafforzamento dei sistemi interni di *due diligence* dei partner attuatori e un nuovo sistema di identificazione delle violazioni (*incident tracker*) per esaminare i casi in cui potrebbero essersi verificate violazioni dei diritti umani in relazione al sostegno dell'UE in Libia. **Resta però poco chiaro quali procedure interne vengano attivate quando vengono segnalate violazioni dei diritti umani, in che modo soggetti esterni, come le organizzazioni della società civile, possano segnalare in sicurezza presunte violazioni ed essere informati delle azioni intraprese dalla Commissione una volta avviata la procedura interna e, infine, quali misure di mitigazione vengano effettivamente adottate, compresa l'eventuale sospensione dei finanziamenti.** L'articolo 29 del Regolamento NDICI stabilisce che i finanziamenti dell'Unione erogati nell'ambito dello Strumento non devono sostenere azioni o misure che possano comportare violazioni dei diritti umani nei Paesi partner.

Sulla base delle informazioni finora disponibili al pubblico, non è possibile valutare se le recenti misure adottate dalla Commissione rappresentino passi concreti verso una maggiore *due diligence* in materia di diritti umani nell'impiego dei fondi dell'UE destinati alla dimensione esterna delle politiche migratorie, in particolare per gli interventi ad alto rischio, come quelli nel settore della gestione delle frontiere. È chiaro, tuttavia, che la cooperazione con Paesi come la Libia prosegue nonostante le ampie evidenze di violazioni dei diritti umani. Lo dimostra, da ultimo, la recente decisione della UE di finanziare un nuovo Centro di coordinamento del soccorso marittimo (*Maritime*

Rescue Coordination Centre, MRCC) nella parte orientale del Paese.⁶⁵

La Due diligence nel sistema di azione esterna migratoria dell'Italia

A differenza dell'Unione europea, che ha almeno avviato la definizione di un quadro di *due diligence* in materia di diritti umani per i finanziamenti esterni, l'Italia non ha ancora adottato misure concrete in questo ambito. Un recente parere giuridico della Clinica legale sulla protezione internazionale dei diritti umani del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università Roma Tre sostiene tuttavia che gli Stati donatori siano soggetti a un autonomo obbligo di *due diligence*.⁶⁶ **Secondo il parere, tale obbligo non dipende dall'esercizio di un controllo pieno ed effettivo sullo Stato beneficiario, ma dalla capacità del donatore di incidere sulla fonte del rischio. Questa capacità deriva dagli stessi strumenti attraverso cui viene fornito il sostegno, tra cui finanziamenti, mezzi di trasporto, formazione e altre forme di assistenza operativa, nonché dalla possibilità di sospenderli o negarli.**

In termini concreti, tale obbligo richiederebbe agli Stati donatori di condurre valutazioni approfondite dell'impatto sui diritti umani delle attività sostenute, istituire meccanismi di monitoraggio indipendenti e continuativi e garantire l'accesso a rimedi effettivi attraverso adeguati meccanismi di ricorso. Ad oggi, l'Italia non ha introdotto nessuna di queste garanzie. Questa lacuna assume particolare rilievo considerando che, già nel 2017, il Comitato contro la tortura aveva criticato l'Italia per non aver subordinato la cooperazione con la Libia al rispetto dei diritti umani e l'aveva esortata a istituire con urgenza un meccanismo efficace per monitorare la situazione dei diritti umani nel Paese.⁶⁷

⁶⁵ Statewatch, EU to increase lethal migration cooperation with Libya, 8 Gennaio 2026. <https://www.statewatch.org/news/2026/eu-to-increase-lethal-migration-cooperation-with-libya/>

⁶⁶ Università Roma Tre, Dipartimento di Giurisprudenza, Clinica legale sulla protezione internazionale dei diritti umani, *Due Diligence Obligations of States Cooperating in Migration Management*, rapporto del 14 luglio 2025.

⁶⁷ Comitato contro la tortura (CAT), *Concluding observations on the combined fifth and sixth reports of Italy*, 18 Dicembre 2017, parr. 22-23. <https://digitallibrary.un.org/record/1327704>

A questo proposito, quanto avvenuto in seguito alla sentenza del Consiglio di Stato sul trasferimento di sei motovedette alla Guardia nazionale tunisina è particolarmente indicativo. Dopo la sentenza,⁶⁸ l'Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI) ha chiesto al Ministero dell'Interno e alla Guardia di Finanza di chiarire in che modo intendessero adempiere all'obbligo di monitoraggio individuato dal giudice amministrativo. Ha inoltre chiesto quali misure sarebbero state adottate qualora le autorità tunisine avessero utilizzato i mezzi trasferiti in modo tale da comportare violazioni dei diritti umani delle persone migranti.

Nel negare l'accesso alle informazioni richieste, le due amministrazioni hanno sostenuto che né il diritto interno né quello internazionale prevedono uno specifico obbligo di monitorare l'utilizzo dei mezzi trasferiti alle autorità tunisine. Questa risposta mostra quanto l'Italia sia ancora lontana dal riconoscere un autonomo obbligo di *due diligence* nell'ambito della cooperazione internazionale. **Emerge quindi la necessità di un quadro giuridico nazionale che traduca tali obblighi in doveri giuridici concreti applicabili alla fornitura di finanziamenti, attrezzature e altre forme di sostegno ai Paesi terzi.**

2.7 - Trasparenza

La trasparenza è un tema centrale nell'analisi delle politiche migratorie, e lo è ancora di più quando si considerano i processi di esternalizzazione delle frontiere. Il principio di trasparenza, nato nell'ambito del contrasto alla corruzione, va inteso come un principio democratico più ampio, che riguarda i processi decisionali e di definizione delle politiche, la responsabilità delle amministrazioni

pubbliche e la possibilità per il Parlamento e la società civile di esercitare un controllo sul loro operato. Nei processi di esternalizzazione, queste garanzie sono sottoposte a forti pressioni a causa della molteplicità degli attori coinvolti, della presenza di diversi canali di finanziamento e del ricorso ad accordi informali, mentre una quota crescente di documenti viene considerata non accessibile.

La trasparenza nei programmi europei

A livello europeo, ricostruire l'allocazione delle risorse è complesso a causa della frammentazione e della difficile accessibilità delle informazioni. Sebbene i documenti di programmazione siano generalmente disponibili sui siti della Commissione, le informazioni sono distribuite tra le pagine delle diverse Direzioni generali (DG) e pubblicate secondo modalità non uniformi. Come già rilevato da precedenti analisi,⁶⁹ l'assenza di un'unica banca dati o di un archivio dei progetti NDICI rende molto difficile il lavoro di monitoraggio da parte di soggetti esterni come organizzazioni della società civile, ricercatori, giornalisti e cittadini.

Negli ultimi anni sono stati compiuti alcuni passi avanti per rendere più visibile l'avanzamento rispetto all'obiettivo di spesa del 10% destinato alla migrazione e spostamenti forzati. Nel 2025, la DG INTPA ha pubblicato per la prima volta un elenco completo⁷⁰ di tutte le azioni adottate in materia di migrazione e spostamenti forzati finanziate attraverso NDICI-GE⁷¹. L'elenco offre una panoramica delle azioni adottate, dei relativi budget e della documentazione disponibile. Si tratta di un passo in avanti, sebbene rimangano

⁶⁸ ASGI, Motovedette alla Garde Nationale tunisina: urgente affrontare le responsabilità italiane per le violenze sulle persone migranti in Tunisia, 18 Luglio 2024. <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/motovedette-alla-garde-nationale-tunisina-urgente-affrontare-le-responsabilita-italiane-per-le-violenze-sulle-persone-migranti-in-tunisia/>

⁶⁹ Greens/EFA (in collaborazione con ActionAid, Arci, EuroMed Rights, Profundo), Beyond borders, beyond boundaries, a critical analysis of EU financial support for border control in Tunisia and Libya, 2023. <https://www.greens-efa.eu/en/article/study/beyond-borders-beyond-boundaries>; Oxfam International, From Development to Deterrence? Migration spending under the EU Neighbourhood Development and International Cooperation Instrument (NDICI), Oxfam Policy & Practice, 2023. <https://policy-practice.oxfam.org/resources/from-development-to-deterrence-migration-spending-under-the-eu-neighbourhood-de-621536/>

⁷⁰ NDICI-Global Europe Actions on Migration and Forced Displacement. List of actions committed (Adopted decisions), 2026, DG INTPA, European Commission. https://international-partnerships.ec.europa.eu/document/download/7002229d-6be3-4efb-99b7-9fcb0ae665dd_en?filename=NDICI-Global%20Europe%20actions%20on%20migration%20and%20forced%20displacement.pdf

⁷¹ Al momento della stesura, il documento risultava aggiornato al 12 Febbraio 2026. Le azioni adottate dopo tale data non sono incluse nell'analisi.

significativi margini di miglioramento per garantire una maggiore trasparenza e possibilità di controllo sull'allocazione delle risorse NDICI-GE. Ad esempio, tutti i documenti di programmazione potrebbero essere raccolti in un'unica pagina, con la possibilità di filtrare le informazioni per marker, obiettivi di spesa, servizio della Commissione responsabile e altri criteri.

Questo elenco costituisce la base della nostra analisi. È stato utilizzato sia per ricostruire dove e come sono state allocate le risorse, sia per analizzare i principali ambiti di intervento finanziati, i loro obiettivi e le attività previste, nonché la loro coerenza con i principi dell'APS.

Un ulteriore limite riguarda le informazioni contenute nei documenti di programmazione, che permettono di ricostruire come vengono allocate le risorse, ma non come queste vengano poi effettivamente spese. I dati disponibili al pubblico non consentono infatti di seguire nel dettaglio l'impiego dei fondi sul campo. Per farlo sarebbe necessario esaminare i contratti stipulati tra la Commissione, i soggetti attuatori e gli eventuali contraenti e subcontraenti nei paesi partner. Poiché questa documentazione non è pubblicamente accessibile, un'analisi di questo tipo non rientra nel perimetro del presente lavoro.

I dati disponibili permettono comunque di rilevare che, nei primi anni di attuazione di NDICI-GE, l'obiettivo di destinare il 10% delle risorse a migrazione e spostamenti forzati è stato superato. Nel rapporto del 2024 sulla revisione intermedia dello strumento, la Commissione indica che «il dato cumulativo di NDICI-Global Europe per il periodo 2021-2022 mostra un contributo all'obiettivo di spesa per migrazione e spostamenti forzati pari al 14% degli impegni complessivi»⁷². L'analisi non consente quindi di ricostruire la spesa effettiva nel suo complesso,

ma permette di capire come le risorse siano state allocate fino a questo momento.

La trasparenza nel sistema di spesa italiano

A livello italiano, le difficoltà di accesso e sistematizzazione delle informazioni e dei documenti emergono con particolare evidenza dal lavoro svolto attraverso il progetto *The Big Wall*⁷³, l'osservatorio di ActionAid Italia sull'esternalizzazione delle frontiere, che ha mappato oltre 350 progetti di esternalizzazione dell'Italia insieme ai relativi documenti di policy e agli accordi di riferimento. La ricostruzione è stata realizzata quasi interamente attraverso richieste di accesso civico generalizzato (FOIA), poiché la documentazione relativa ai progetti viene raramente pubblicata di propria iniziativa dalle amministrazioni.

Le informazioni disponibili online sono molto limitate e, nella maggior parte dei casi, vengono pubblicate per adempiere agli obblighi minimi di trasparenza previsti dalla legge.⁷⁴ La normativa impone infatti alle amministrazioni pubbliche italiane di rendere disponibili determinati documenti nella sezione dei propri siti denominata "Amministrazione trasparente". Per quanto riguarda l'esternalizzazione delle frontiere, assumono particolare rilievo gli obblighi relativi agli appalti pubblici, che dovrebbero rendere facilmente accessibili i documenti riguardanti, ad esempio, il trasferimento di mezzi navali e terrestri, la fornitura di attrezzature e le attività di formazione.

Nella pratica, tuttavia, le competenze sono distribuite tra numerose amministrazioni - tra cui Guardia di Finanza, Polizia di Stato, Ministero dell'Interno e Ministero della Difesa - e le informazioni risultano disperse tra siti spesso

⁷² Commissione europea, Documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sulla valutazione degli strumenti di finanziamento esterno dell'Unione europea per i quadri finanziari pluriennali 2014-2020 e 2021-2027, SWD(2024) 133 final, 15 maggio 2024. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9989-2024-ADD-1/en/pdf>

⁷³ The Big Wall, ActionAid Italia. <https://www.thebigwall.org>

⁷⁴ Elenco degli obblighi di pubblicazione vigenti: <https://www.anticorruzione.it/documents/91439/1149943/All.-1-obblighi-di-pubblicazione1.pdf/e2a201aa-cc31-5d82-33e0-90930e2bfae4?t=1587757904783>

poco chiari, difficili da consultare e incompleti. Questa frammentazione rende molto complesso ricostruire il quadro complessivo dei finanziamenti e tracciare la spesa. Già nel 2021, anno di avvio del progetto, ad esempio, non era possibile verificare con certezza se la ricostruzione comprendesse tutti i contratti stipulati nel periodo preso in esame.

A questa difficoltà di accesso alle informazioni si è aggiunta una progressiva restrizione degli spazi di trasparenza attraverso successivi interventi normativi. Un passaggio fondamentale in questa direzione è rappresentato dal decreto del Ministero dell'Interno del 16 marzo 2022,⁷⁵ che ha aggiornato l'elenco ministeriale dei documenti sottratti al diritto di accesso. Tra gli atti esclusi per ragioni di sicurezza e di tutela delle relazioni internazionali, il decreto ha incluso espressamente una serie di documenti direttamente connessi alle politiche di esternalizzazione delle frontiere.

Da quel momento, sono esplicitamente sottratti all'accesso i documenti relativi ad accordi intergovernativi e intese tecniche in materia di cooperazione di polizia, «*compresa la gestione delle frontiere e dell'immigrazione*»,⁷⁶ così come quelli riguardanti la cooperazione con Frontex e, più in generale, i rapporti del Ministero con le istituzioni europee, le organizzazioni internazionali e altri Stati.⁷⁷

Un esempio concreto mostra quanto la trasparenza sia essenziale per esercitare un controllo pubblico sulle politiche di esternalizzazione. Nel 2024 l'Italia ha trasferito sei motovedette alla Guardia nazionale tunisina sulla base di un accordo concluso alla fine dell'anno precedente. L'operazione è emersa perché il relativo decreto era stato pubblicato sul sito istituzionale della

Polizia di Stato. Una volta individuato l'atto, un gruppo di organizzazioni della società civile⁷⁸ ha potuto ricostruire il trasferimento e contestarlo in sede giudiziaria, sostenendo che la Guardia nazionale tunisina fosse coinvolta in gravi e documentate violazioni dei diritti delle persone migranti durante le intercettazioni in mare e i successivi respingimenti verso la Tunisia.⁷⁹

Il caso mostra che la trasparenza non serve soltanto a sapere come vengono impiegate le risorse pubbliche. È anche una condizione necessaria per sottoporre le decisioni delle amministrazioni a controllo e, quando necessario, contestarle. Se il decreto non fosse stato pubblicato e individuato, sarebbe stato molto più difficile, se non impossibile, conoscere l'esistenza dell'operazione, ricostruirne la base giuridica e avviare il contenzioso.

Il Consiglio di Stato ha infine respinto il ricorso con la sentenza del 16 gennaio 2025. Il procedimento ha però contribuito a portare all'attenzione pubblica ulteriori elementi sul trasferimento e sulle responsabilità delle autorità italiane. Al tempo stesso, ha mostrato i limiti di una trasparenza affidata alla pubblicazione di singoli atti. Conoscere il provvedimento che autorizza un intervento, infatti, non significa necessariamente poter seguirne l'attuazione: gare, affidamenti, contratti, attività di monitoraggio e informazioni sull'utilizzo effettivo dei mezzi possono restare frammentari, non pubblicati o difficili da reperire.

Questa distinzione è ancora più importante alla luce delle modifiche normative introdotte alla fine del 2024. Con la conversione del Decreto-legge 145/2024 in materia di gestione dei flussi migratori,⁸⁰ sono stati ampliati i casi in cui è possibile derogare al Codice dei contratti

⁷⁵ Decreto del Ministero dell'Interno, 16 marzo 2022. https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2022-03/dm_atti_sottratti_accesso_16-03-2022.pdf

⁷⁶ Ibidem.

⁷⁷ Statewatch, Italy: Migration, borders and freedom of information: decree aims to "nullify any glimmer of transparency", 16 Agosto 2022. <https://statewatch.org/news/2022/august/italy-migration-borders-and-freedom-of-information-decree-aims-to-nullify-any-glimmer-of-transparency/>

⁷⁸ Nel caso in questione ASGI, ARCI, ActionAid, Mediterranea Saving Humans, Spazi Circolari e Le Carbet.

⁷⁹ ASGI, Motovedette alla Tunisia, il Consiglio di Stato accoglie l'istanza cautelare della società civile, 20 Giugno 2024. <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/motovedette-alla-tunisia-il-consiglio-di-stato-accoglie-istanza-cautelare-della-societa-civile/>

⁸⁰ Decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145, convertito con modificazioni dalla Legge 9 dicembre 2024, n. 187. <https://def.finanze.it/DocTribFrontend/getAttoNormativoDetail.do?id=%7B1AC9B7DF-A693-41FC-B0ED-BF59C773E7CE%7D&primoPiano=true>

pubblici per gli affidamenti relativi al controllo delle frontiere e dei flussi migratori. Il Codice prevede obblighi di pubblicità e trasparenza che consentono, tra l'altro, di conoscere i soggetti coinvolti, le procedure utilizzate e le risorse impegnate. L'applicazione di regimi derogatori può ridurre queste informazioni e rendere più difficile ricostruire come vengono affidati e realizzati gli interventi.

La modifica riguarda anche le forniture di mezzi destinati al controllo delle frontiere e dei flussi migratori, per le quali può essere applicata la disciplina prevista per i contratti secretati, con obblighi di pubblicazione più limitati rispetto alle procedure ordinarie. Il problema non riguarda quindi soltanto la possibilità di ricostruire la spesa a posteriori. **Se gli atti relativi a gare, affidamenti o interventi non sono più accessibili, diventa più difficile anche individuare in tempo le decisioni da sottoporre a controllo e raccogliere gli elementi necessari per contestarle.**

In questo quadro, il contenzioso è diventato uno degli strumenti utilizzati dalla società civile per ampliare gli spazi di trasparenza. Può servire sia a contestare nel merito una decisione amministrativa, come nel caso delle motovedette destinate alla Tunisia, sia a chiedere al giudice l'accesso a documenti negati dall'amministrazione. Il rapporto tra trasparenza e contenzioso funziona quindi in entrambe le direzioni: **l'accesso alle informazioni rende possibile il controllo giudiziario, mentre il procedimento giudiziario può a sua volta far emergere documenti e informazioni altrimenti difficili da ottenere.** Resta però uno strumento oneroso e lento, che non può sostituire normali obblighi di pubblicazione e accessibilità. Infatti, possono essere necessari anche diversi anni per

ottenere una decisione sulla possibilità stessa di accedere a determinati documenti.

2.8 - Scrutinio parlamentare

Al di là dell'accesso pubblico alle informazioni e ai documenti, il problema della trasparenza riguarda anche i limitati poteri dei parlamenti europeo e nazionali di esercitare un controllo sull'impiego delle risorse pubbliche nella dimensione esterna delle politiche migratorie e di contestarne le modalità di utilizzo.

Il potere di controllo del Parlamento europeo

Il Parlamento europeo dispone di margini piuttosto limitati per esercitare un controllo effettivo sui finanziamenti NDICI-GE, e il problema non riguarda soltanto gli interventi in materia di migrazione. La supervisione sulla programmazione dello strumento spetta alle commissioni DEVE e AFET. Tuttavia, come già rilevato da precedenti analisi,⁸¹ le procedure previste riducono le possibilità di incidere sulle decisioni di finanziamento. I documenti di programmazione vengono trasmessi al Parlamento sotto forma di progetti in atti di esecuzione (*implementing decision*) e i tempi per formulare eventuali obiezioni possono essere molto brevi. Inoltre, un'obiezione può determinare un riesame dell'atto da parte della Commissione, ma non consente al Parlamento di bloccare direttamente l'erogazione dei fondi.⁸²

I limiti di questo sistema sono emersi chiaramente nel 2023, in occasione dello stanziamento di 150 milioni di euro di sostegno al bilancio della Tunisia nel quadro del Memorandum d'intesa UE-Tunisia. Il Parlamento europeo ha contestato la decisione e approvato una Risoluzione con cui chiedeva alla Commissione di chiarire in che modo l'erogazione

⁸¹ Greens/EFA (in collaborazione con ActionAid, Arci, EuroMed Rights, Profundo), Beyond borders, beyond boundaries, a critical analysis of EU financial support for border control in Tunisia and Libya, 2023. <https://www.greens-efa.eu/en/article/study/beyond-borders-beyond-boundaries>; Oxfam International, From Development to Deterrence? Migration spending under the EU Neighbourhood Development and International Cooperation Instrument (NDICI), Oxfam Policy & Practice, 2023. <https://policy-practice.oxfam.org/resources/from-development-to-deterrence-migration-spending-under-the-eu-neighbourhood-de-621536/>

⁸² Consiglio dell'Unione europea, The Council's Role in EU Decision Making. <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/decision-making/implementing-and-delegated-acts/>

rispettasse i criteri relativi ai diritti fondamentali e perché l'intera somma fosse stata versata in un'unica *tranche*, anziché attraverso erogazioni progressive.⁸³

Il Parlamento non è però riuscito a presentare un'obiezione attraverso la procedura formale. Trattandosi del primo tentativo di questo tipo, le modalità procedurali non erano sufficientemente chiare e si è quindi optato per una risoluzione alternativa. Se fosse stata presentata un'obiezione formale, il Presidente del Parlamento europeo avrebbe dovuto comunicare ufficialmente alla Presidente della Commissione l'opposizione del Parlamento al finanziamento ma questo passaggio non ha avuto luogo. La risoluzione ha quindi espresso una posizione politica contraria a quella specifica decisione di finanziamento, senza attivare la procedura formale di obiezione.⁸⁴

A questi limiti se ne aggiunge un altro: i documenti sottoposti al controllo del Parlamento non restituiscono l'intero quadro della programmazione dell'azione esterna dell'UE in un determinato paese o regione. La programmazione di NDICI si inserisce, infatti, spesso in strategie più ampie, definite anche attraverso le iniziative Team Europe⁸⁵ e il Meccanismo di coordinamento operativo per la dimensione esterna della migrazione del Consiglio europeo (MOCADDEM).⁸⁶ Il Parlamento non ha accesso alla documentazione prodotta nell'ambito di quest'ultimo meccanismo.

Esistono comunque alcuni strumenti formali di informazione del Parlamento, che hanno però una funzione prevalentemente informativa e non

gli attribuiscono poteri concreti per contestare o bloccare l'allocazione delle risorse. La Commissione, ad esempio, è tenuta a informare il Parlamento prima di mobilitare la riserva per le sfide e le priorità emergenti, a presentare ogni anno al Parlamento e al Consiglio una relazione sui progressi rispetto agli obiettivi di NDICI e a organizzare due volte l'anno un dialogo geopolitico ad alto livello con il Parlamento sull'attuazione dello strumento.

Il Regolamento NDICI prevede inoltre un gruppo di coordinamento dedicato alla componente migrazione e spostamenti forzati dello strumento. Il gruppo è composto dalla Commissione, dal Servizio europeo per l'azione esterna e da due rappresentanti per ciascuno Stato membro.⁸⁷ I lavori riguardano principalmente l'attuazione della programmazione NDICI in materia di migrazione e spostamenti forzati, il coordinamento in vista di nuovi progetti nell'ambito dell'approccio Team Europe e lo scambio di informazioni sui progetti approvati.

Sebbene la Commissione si sia impegnata a informare regolarmente sia il Parlamento europeo sia il Consiglio sulla programmazione di NDICI, gli anni di attuazione dello strumento hanno mostrato uno squilibrio nel livello di condivisione delle informazioni: il Consiglio ha accesso a un flusso di informazioni più ampio rispetto al Parlamento.

⁸³ Intervista con un rappresentante del Parlamento europeo.

⁸⁴ Ibidem.

⁸⁵ L'approccio Team Europe è stato avviato durante la pandemia di Covid-19 per coordinare la risposta dell'UE e degli Stati membri. Successivamente è stato esteso ad altri ambiti, tra cui l'azione esterna e la migrazione. L'obiettivo è coordinare l'azione e mettere in comune risorse e competenze dell'UE, degli Stati membri - comprese le rispettive agenzie di attuazione e banche pubbliche di sviluppo - della Banca europea per gli investimenti e della Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo. Si veda: https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/team-europe-initiatives_en

⁸⁶ MOCADDEM è un meccanismo di coordinamento operativo della dimensione esterna della migrazione istituito nel 2022. Riunisce rappresentanti degli Stati membri e altri attori, tra cui la Commissione e il Servizio europeo per l'azione esterna, con il compito di discutere, preparare e proporre azioni in questo ambito. Opera sotto la Presidenza del Consiglio e si coordina con altre sue formazioni, tra cui il Comitato dei rappresentanti permanenti (Coreper). Le informazioni pubblicamente disponibili sulla sua composizione, sul suo funzionamento, sulla sua struttura e sulla sua influenza nell'impiego dei fondi europei per la dimensione esterna della migrazione sono molto limitate. Il meccanismo non è inoltre sottoposto al potere di controllo del Parlamento europeo. Chris Jones, "Editorial", in Outsourcing Borders: Monitoring EU Externalisation Policy – Bulletin 2, Statewatch, 1 Luglio 2024. <https://statewatch.org/outsourcing-borders-monitoring-eu-externalisation-policy/bulletin-2/#editorial>

⁸⁷ Coordination group on migration under the NDICI - Global Europe and the Member States' bilateral cooperation instrument. https://international-partnerships.ec.europa.eu/document/download/42c456e5-c383-4ce7-812a-295191eaabfa_en?filename=NDICI-GE%20-%20Migration%20coordination%20group%20ToR.docx.pdf

Il ruolo del Parlamento italiano

Anche a livello italiano il potere di scrutinio parlamentare risulta limitato. Il Parlamento esercita innanzitutto una funzione di controllo politico sul Governo, fondata sul rapporto di fiducia. Il controllo sulla gestione delle risorse pubbliche avviene invece soprattutto attraverso il ciclo di bilancio. Ogni anno le Camere approvano il bilancio dello Stato, autorizzando le spese previste, e successivamente il rendiconto, con cui il Governo dà conto delle entrate e delle spese effettivamente sostenute.⁸⁸ A questo sistema di controllo contribuisce anche la Corte dei Conti, che riferisce direttamente alle Camere.

Esistono poi altri strumenti attraverso cui il Parlamento può verificare l'andamento della finanza pubblica: l'esame dei documenti di programmazione economica e finanziaria, il lavoro delle commissioni bilancio, l'accesso alle banche dati pubbliche e gli atti di sindacato ispettivo su specifiche questioni contabili.⁸⁹ Questi strumenti, tuttavia, non permettono di seguire in modo continuativo e sistematico una singola voce di spesa al di fuori del ciclo di bilancio. Il controllo parlamentare su specifici finanziamenti rimane quindi generalmente discontinuo e indiretto.

I singoli parlamentari possono ricorrere agli strumenti di sindacato ispettivo - come interrogazioni, interpellanze e mozioni, disciplinate dai regolamenti delle due Camere - per chiedere al Governo informazioni su fatti specifici e spiegazioni rispetto al proprio operato. Dispongono inoltre di alcuni poteri di controllo diretto, che consentono di verificare sul posto l'azione del Governo. Un esempio è il diritto di visitare i luoghi di detenzione, che permette di accedere senza preventiva autorizzazione sia agli istituti penitenziari sia alle strutture destinate al trattenimento amministrativo delle persone prive di un titolo di soggiorno, come i Centri di permanenza per i rimpatri (CPR).

Il problema riguarda quindi soprattutto l'effettiva

capacità di esercitare questi poteri di controllo, in particolare quando si tratta della dimensione esterna delle politiche migratorie. Quando le attività si svolgono in un paese terzo e ricadono sotto la giurisdizione delle sue autorità, gli strumenti a disposizione del Parlamento italiano diventano molto più limitati. Un singolo parlamentare non può infatti esercitare gli stessi poteri di controllo diretto sulle attività finanziate e realizzate all'estero. Non potrebbe, ad esempio, svolgere autonomamente una missione ispettiva per verificare come vengono utilizzate le risorse, valutare l'effettiva realizzazione della formazione sui diritti umani rivolta alle autorità di paesi terzi o controllare direttamente gli interventi di cooperazione allo sviluppo.

Con l'attuazione del Patto sulla migrazione e l'asilo a partire da giugno 2026 e l'aumento delle risorse destinate alla cooperazione con i paesi terzi in materia migratoria, la questione non è più se esista un vuoto nei meccanismi di controllo, ma come colmarlo. Una possibilità sarebbe introdurre una normativa *ad hoc* che estenda i poteri di ispezione e di acquisizione delle informazioni del Parlamento anche all'impiego di risorse pubbliche al di fuori dei confini nazionali.

Un'opzione meno ambiziosa potrebbe prevedere uno specifico obbligo di rendicontazione collegato al ciclo di bilancio, con la presentazione annuale alle Camere di una relazione sulle risorse destinate alla cooperazione migratoria nei paesi terzi. Un'ulteriore possibilità sarebbe istituire una commissione parlamentare d'inchiesta, dotata di poteri equivalenti a quelli dell'autorità giudiziaria e in grado di indagare anche su attività che sfuggono agli ordinari strumenti di controllo parlamentare.

⁸⁸ Italia, Legge 31 dicembre 2009, n. 196, Legge di contabilità e finanza pubblica.

⁸⁹ Camera dei deputati, Contabilità e strumenti di controllo della finanza pubblica, I temi dell'attività parlamentare nella XVI legislatura, Documentazione e ricerche n. 1/9, Servizio Studi, marzo 2013. <https://www.camera.it/temiap/leg16/leg17.temi16.area-9.pdf>

3 - ANALISI QUANTITATIVA DELL'ALLOCAZIONE DELLE RISORSE

Dopo un primo inquadramento dei diversi strumenti finanziari utilizzati per l'azione esterna in materia migratoria che ricorrono, in tutto o in parte, a risorse classificate come Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS), analizziamo ora l'ammontare di queste risorse e i settori e le priorità verso cui vengono indirizzate. A questo scopo, abbiamo definito uno specifico intervallo temporale per ciascuno degli strumenti considerati.

Per i fondi europei canalizzati attraverso NDICI-Global Europe, la mappatura copre il periodo 2021-2025, a partire dall'entrata in funzione dello strumento. Per i fondi italiani, invece, l'intervallo varia in base alle caratteristiche e ai tempi di attuazione di ciascuno strumento. Per il Fondo premialità per le politiche di rimpatrio sono stati considerati i programmi attuati a partire dal 2020. Per il Fondo Migrazioni, l'analisi copre il periodo 2020-2025, così da osservare l'allocazione delle risorse su un arco temporale più ampio. Infine, per il Capitolo 2371 del Ministero dell'Interno, abbiamo analizzato i finanziamenti a partire dal 2019, anno in cui è stato pubblicato il primo bando RELINT rivolto a organizzazioni della società civile ed enti locali per la realizzazione di interventi finalizzati ad affrontare le cause profonde della migrazione.

Prima di passare ai dati, è necessaria una precisazione metodologica sulle categorie di intervento adottate. Nel caso dell'azione esterna dell'UE in materia migratoria, queste sono almeno in parte definite formalmente dalla Commissione europea e dai relativi quadri di programmazione (Tabella 5). Non si tratta quindi di semplici classificazioni tecniche, ma di categorie di policy che riflettono le priorità politiche dell'UE e orientano la programmazione, la rendicontazione e la valutazione degli interventi.

Alcune presentano comunque problemi sul piano analitico e politico. È il caso, ad esempio, delle

«cause profonde», che non costituiscono una categoria formalmente riconosciuta dall'OCSE-DAC. Il loro utilizzo può inoltre lasciare un margine considerevole di discrezionalità nella classificazione dei progetti. Nonostante questi limiti, le categorie adottate a livello europeo forniscono un quadro di riferimento comune che consente di ricostruire e confrontare la distribuzione delle risorse.

Il caso italiano presenta caratteristiche differenti. Nei fondi esaminati in questo rapporto - in particolare il Fondo premialità per le politiche di rimpatrio e il Fondo Migrazioni - i documenti disponibili non adottano una classificazione uniforme degli ambiti di intervento. Per poter analizzare e confrontare i progetti abbiamo quindi costruito una classificazione specifica, partendo dai titoli e dalle descrizioni degli interventi, dalle attività finanziate e dalle finalità indicate nei decreti che disciplinano i due fondi.

Su questa base abbiamo individuato otto categorie: Protezione, Gestione delle frontiere, Cause profonde, Anti-Trafficking, Governance, Ritorni e reintegrazione, Sensibilizzazione e Vie legali. Non si tratta di categorie ufficiali utilizzate dall'amministrazione italiana, ma di una classificazione elaborata ai fini di questa analisi (Tabella 6).

3.1 - NDICI Global Europe

L'elenco delle azioni adottate nell'ambito dell'obiettivo di spesa del 10% per migrazione e spostamenti forzati consente di ricostruire come sono state allocate le risorse nei primi anni di attuazione dello strumento. Per ciascuna azione sono indicati il titolo, il budget, i paesi di attuazione, il documento di programmazione di riferimento, l'anno di adozione, l'area tematica e il *migration marker*.

TABELLA 5. Categoria di spesa del NDICI-GE

Categoria	Descrizione
Protezione	Fornitura di assistenza e servizi di base a rifugiati, persone sfollate all'interno del proprio paese e popolazioni vulnerabili nei paesi terzi. Gli interventi comprendono, ad esempio, assistenza sanitaria, misure di protezione attente alle specifiche esigenze di genere e dei minori, distribuzione di beni di prima necessità, supporto psicosociale e assistenza in denaro. Questa categoria è utilizzata principalmente nei paesi del vicinato europeo (DG MENA e DG ENEST).
Spostamenti forzati	Simile alla categoria Protezione, ma con un'attenzione più ampia alle soluzioni durature. Gli interventi comprendono misure di protezione attente alle specifiche esigenze di genere e dei minori; accesso ad alloggi, servizi igienico-sanitari, assistenza sanitaria, istruzione e servizi sociali; sostegno alle persone costrette a spostarsi e alle comunità di accoglienza; interventi per la coesione sociale; accesso alla protezione sociale e al mercato del lavoro; sostegno allo sviluppo di politiche e istituzioni in grado di rispondere adeguatamente alle esigenze delle persone costrette a spostarsi. Questa categoria è utilizzata principalmente in Africa, Asia e Pacifico, America Latina e Caraibi (DG INTPA).
Gestione della migrazione e delle frontiere, contrasto al traffico di migranti e alla tratta di esseri umani (Gestione delle frontiere)	Sostegno al rafforzamento della gestione delle frontiere terrestri e marittime attraverso la fornitura di attrezzature, attività di formazione, sviluppo di procedure e potenziamento delle capacità di sorveglianza. La categoria comprende anche interventi di contrasto alla tratta di esseri umani e al traffico di migranti in cooperazione con i paesi terzi, principalmente attraverso la formazione delle forze dell'ordine, il rafforzamento delle capacità amministrative e il sostegno alle vittime.
Ritorni e reintegrazione	Interventi a sostegno del ritorno e del rimpatrio dei migranti dai paesi di transito o di accoglienza verso i paesi di origine e della successiva reintegrazione. La categoria comprende programmi di ritorno assistito, inclusi quelli definiti dai soggetti attuatori come rimpatrio volontario assistito, nonché rimpatri umanitari, evacuazioni dai paesi di transito e misure di sostegno successive al rientro.
Interventi sulle cause profonde della migrazione irregolare attraverso la creazione di opportunità di lavoro e la stabilizzazione	Interventi volti ad affrontare i fattori socioeconomici considerati alla base della cosiddetta migrazione irregolare nei paesi di origine o di transito. Le attività comprendono generalmente la creazione di posti di lavoro, la formazione professionale, lo sviluppo agricolo e rurale, il sostegno ai mezzi di sussistenza, il rafforzamento della resilienza e della coesione sociale.
Migrazione legale e mobilità lavorativa (Vie legali)	Interventi a sostegno dei canali di migrazione legale e mobilità, attraverso il rafforzamento delle politiche per l'occupazione e la mobilità lavorativa, l'ampliamento dei programmi di Talent Partnerships, lo sviluppo delle competenze e il riconoscimento delle qualifiche, la collaborazione tra soggetti pubblici, privati e diaspore, nonché la promozione della mobilità studentesca e dell'inserimento professionale.

Fonte: elaborazione degli autori sulla base dei documenti dei progetti NDICI analizzati nell'ambito di questo studio.

Accanto a queste categorie principali, ne compaiono altre con un peso più limitato, tra cui «raccolta, analisi e diffusione dei dati» e «migrazione e sviluppo».

I Grafici 2 e 3 mostrano come sono state allocate le risorse rispetto all'obiettivo complessivo di 7,9 miliardi di euro previsto da NDICI-GE per migrazione e spostamenti forzati. Il Grafico 2 presenta la distribuzione per area geografica, mentre il Grafico 3 riporta la ripartizione per categoria di intervento. Nel calcolo abbiamo considerato l'intero budget delle azioni con *migration marker 2* e il 40% di quello delle azioni con marker 1.

Guardando alla distribuzione geografica delle risorse (Grafico 2), l'Africa subsahariana è l'area che ha ricevuto i finanziamenti maggiori: 2,8 miliardi di euro, pari al 36% dell'obiettivo complessivo. Seguono i Balcani occidentali e la Turchia, con 2,7 miliardi di euro (34%); con una sola eccezione, tutti i programmi finanziati in quest'area sono destinati alla Turchia. Al Nord Africa sono stati allocati 1,58 miliardi di euro (20%), mentre il Medio Oriente ha ricevuto 1,51 miliardi (19%). Seguono Asia e Pacifico con 746 milioni (9%), Europa orientale con 106 milioni (1,3%), programmi globali con 78 milioni (1%) e America Latina e Caraibi con 58 milioni (0,7%).

GRAFICO 2. Architettura finanziaria del NDICI-Global Europe (2021-2027)



Fonte: elaborazione degli autori su dati della Commissione europea contenuti nell'elenco delle azioni NDICI-GE che contribuiscono all'obiettivo di spesa per migrazione e spostamenti forzati.⁹⁰

La tipologia degli interventi finanziati varia tra le diverse aree geografiche in funzione del contesto locale e regionale, dei bisogni individuati e delle priorità politiche. Considerando la distribuzione complessiva dell'obiettivo NDICI-GE di 7,9 miliardi di euro tra le diverse aree tematiche (Grafico 3), la quota maggiore è destinata alla *Protezione*, con 3,8 miliardi di euro (48% dell'obiettivo). Seguono *spostamenti forzati e gestione della migrazione e delle frontiere*, *contrasto al traffico di migranti*

e *alla tratta di esseri umani*, entrambe con 1,9 miliardi (25% ciascuna).

A *ritorno e reintegrazione* sono destinati 1,1 miliardi di euro (14%), mentre gli interventi sulle *cause profonde* ricevono 281 milioni (4%) e quelli per *migrazione legale e mobilità lavorativa* 205 milioni (3%). Le risorse per *raccolta, analisi e diffusione dei dati* ammontano a 27 milioni (0,3%) e quelle per *migrazione e sviluppo* a 15

⁹⁰ Commissione europea, DG INTPA, NDICI-Global Europe Actions on Migration and Forced Displacement. List of actions committed (Adopted decisions), 2026. https://international-partnerships.ec.europa.eu/document/download/7002229d-6be3-4efb-99b7-9fcb0ae665dd_en?filename=NDICI-Global%20Europe%20actions%20on%20migration%20and%20forced%20displacement.pdf

milioni (0,1%). La categoria *Altro* raccoglie infine esclusivamente in uno specifico paese o area singoli programmi o interventi *ad hoc* presenti geografica.

GRAFICO 3. Ripartizione per area tematica delle risorse destinate all'obiettivo NDICI per la migrazione (7,9 miliardi di euro), 2021-2025



Fonte: elaborazione degli autori su dati della Commissione europea contenuti nell'elenco delle azioni NDICI-GE che contribuiscono all'obiettivo di spesa per migrazione e spostamenti forzati.⁹¹

Il peso delle diverse categorie cambia però sensibilmente da una regione all'altra. La *Protezione*, ad esempio, è al primo posto considerando l'allocazione complessiva delle risorse, soprattutto per effetto di alcuni programmi di grandi dimensioni finanziati in Turchia. Tra questi figurano *Support to Inclusive Quality Education for Refugees in Turkey* (530 milioni di euro), *Emergency Social Safety Net IV* (400 milioni) e *Basic needs, municipal infrastructure, health and social cohesion support for refugees in Türkiye* (406 milioni). Da soli, questi interventi incidono in misura rilevante sul totale delle risorse classificate come Protezione.

⁹¹ Commissione europea, DG INTPA, NDICI-Global Europe Actions on Migration and Forced Displacement. List of actions committed (Adopted decisions), 2026. https://international-partnerships.ec.europa.eu/document/download/7002229d-6be3-4efb-99b7-9fcb0ae665dd_en?filename=NDICI-Global%20Europe%20actions%20on%20migration%20and%20forced%20displacement.pdf

Se si osserva invece la distribuzione delle risorse

all'interno delle singole regioni, il quadro cambia, come mostrano i Grafici 4,5,6,7.⁹²

GRAFICO 4. Ripartizione delle risorse per categoria di intervento in Medio Oriente (1,51 miliardi di euro), 2021-2025

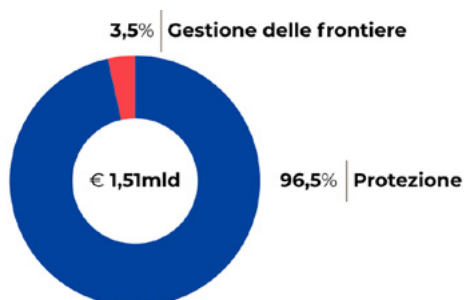


GRAFICO 5. Ripartizione delle risorse per categoria di intervento in Nord Africa (1,58 miliardi di euro), 2021-2025

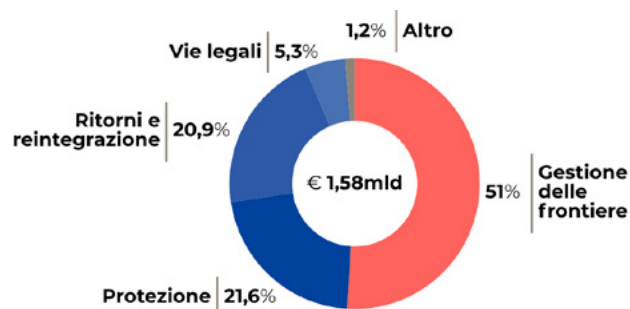


GRAFICO 6. Ripartizione delle risorse per categoria di intervento nell'Africa subsahariana (2,8 miliardi di euro), 2021-2025

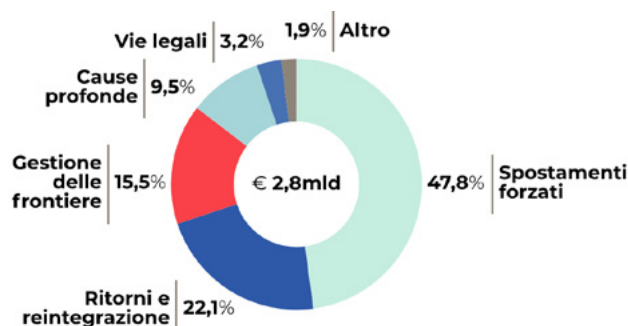
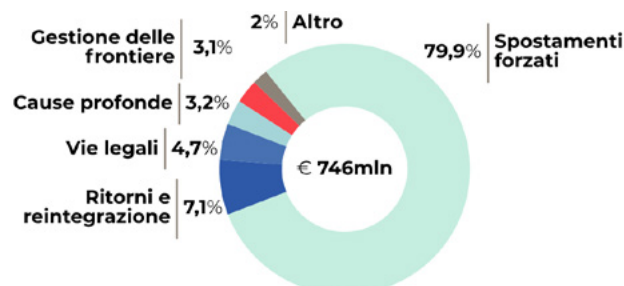


GRAFICO 7. Ripartizione delle risorse per categoria di intervento in Asia e Pacifico (746 milioni di euro), 2021-2025



Fonte: elaborazione degli autori su dati della Commissione europea contenuti nell'elenco delle azioni NDICI-GE che contribuiscono all'obiettivo di spesa per migrazione e spostamenti forzati.⁹³

In Nord Africa (Grafico 5), la gestione delle frontiere assorbe da sola il 51% delle risorse, pari a 807 milioni di euro. Seguono la Protezione con 343 milioni (22%), Ritorni e reintegrazione con 330 milioni (21%) e Migrazione legale e mobilità lavorativa con 83 milioni (5%). Come approfondito nel capitolo successivo, gli ambiti che concentrano la maggior parte delle

risorse nella regione - in particolare gestione delle frontiere e ritorni - sono anche quelli in cui risultano più evidenti gli obiettivi politici di deterrenza e prevenzione degli arrivi. Ciò pone interrogativi sulla loro ammissibilità come APS e sulla coerenza con gli obiettivi di sviluppo.

Nell'Africa subsahariana (Grafico 6), gli interventi

⁹² Per l'Africa subsahariana, il grafico considera le singole azioni adottate nell'ambito del Flexible Mechanism, per un totale di 338 milioni di euro. Le risorse complessivamente assegnate finora al Flexible Mechanism sono tuttavia superiori: 520 milioni di euro già approvati, su una dotazione complessiva di 600 milioni nell'arco di sette anni.

⁹³ NDICI-Global Europe Actions on Migration and Forced Displacement List of actions committed (Adopted decisions), 2026. In DG INTPA. European Commission. https://international-partnerships.ec.europa.eu/document/download/7002229d-6be3-4efb-99b7-9fcb0ae665dd_en?filename=NDICI-Global%20Europe%20actions%20on%20migration%20and%20forced%20displacement.pdf

per gli spostamenti forzati ricevono 1,3 miliardi di euro, pari al 48% delle risorse destinate alla regione. Seguono Ritorno e reintegrazione con 600 milioni (23%), Gestione della migrazione e delle frontiere con 422 milioni (15%), Cause profonde con 258 milioni (9%) e Migrazione legale e mobilità lavorativa con 87 milioni (3%). Le quote restanti sono distribuite tra categorie di minore entità.

La Commissione utilizza la suddivisione delle azioni per area tematica anche per analizzare quantitativamente la distribuzione delle risorse.⁹⁴ Questa classificazione, tuttavia, non è sempre univoca: molti interventi comprendono attività riconducibili a più categorie. Inoltre, in assenza di definizioni condivise per ciascuna area tematica, i confini tra alcune categorie possono risultare poco netti.

3.2 - Gli strumenti finanziari italiani

Aggregando i fondi italiani per area geografica, secondo la stessa ripartizione utilizzata per NDICI_GE, emerge una forte concentrazione delle risorse in Nord Africa. L'Africa subsahariana si colloca al secondo posto, mentre le altre regioni - Balcani, Europa orientale, Asia e Pacifico - assorbono quote molto più contenute. La distribuzione geografica è quindi sensibilmente diversa da quella osservata a livello europeo. I dati italiani indicano una concentrazione della cooperazione in materia migratoria sui paesi di transito e lungo la rotta del Mediterraneo centrale.

Sulla base della metodologia di mappatura descritta in precedenza, la piattaforma *The Big Wall* classifica la spesa italiana per la dimensione esterna delle politiche migratorie in otto categorie (Tabella 6). Questa classificazione consente di ricostruire come vengono distribuite le risorse legate all'esternalizzazione, tenendo conto del carattere ibrido di molti degli interventi finanziati.

Le categorie non si escludono a vicenda: quando un intervento comprende attività riconducibili a

più ambiti, il budget viene ripartito tra le diverse categorie sulla base degli importi indicati nella documentazione disponibile. Quando non è possibile ricostruire la quota destinata a ciascuna attività, le risorse vengono suddivise in parti uguali tra le categorie interessate. La classificazione riprende gli obiettivi di politica migratoria esplicitamente indicati dalle istituzioni italiane.

⁹⁴ Intervista con un rappresentante della Commissione europea.

TABELLA 6. Categoria di spesa italiane

Categorie	Descrizione
Gestione delle frontiere	Sostegno ai governi e alle forze di sicurezza dei paesi terzi per rafforzare il controllo delle frontiere terrestri e marittime, attraverso la fornitura di attrezzature e mezzi, la formazione delle forze di polizia e delle guardie costiere e le attività di sorveglianza nel Mediterraneo centrale.
Protezione	Principalmente interventi di assistenza umanitaria rivolti a rifugiati, persone sfollate all'interno del proprio paese e popolazioni vulnerabili nei paesi terzi, tra cui assistenza sanitaria, distribuzione di beni di prima necessità, sostegno psicosociale e assistenza in denaro.
Cause profonde	Interventi di cooperazione allo sviluppo volti ad affrontare i fattori socioeconomici considerati alla base della cosiddetta migrazione irregolare e degli spostamenti forzati nei paesi di origine o di transito. Le attività comprendono generalmente la creazione di opportunità di lavoro, la formazione professionale, lo sviluppo agricolo e rurale, il sostegno ai mezzi di sussistenza e interventi per rafforzare la resilienza e la coesione sociale.
Governance migratoria	Sostegno alle autorità dei paesi terzi nello sviluppo di quadri normativi e strutture istituzionali per la gestione della migrazione, attraverso interventi di rafforzamento delle capacità amministrative e assistenza tecnica alle forze di polizia di frontiera.
Anti-trafficking	Interventi specificamente rivolti al contrasto della tratta di esseri umani e del traffico di migranti, attraverso il rafforzamento delle capacità delle forze dell'ordine e delle autorità giudiziarie, l'identificazione e l'assistenza delle vittime e la cooperazione transfrontaliera.
Ritorni e reintegrazione	Iniziative a sostegno del ritorno dei migranti dai Paesi di transito o di accoglienza verso i Paesi di origine e della relativa assistenza al reinserimento. Questa categoria può comprendere i programmi di ritorno assistito, inclusi quelli definiti dalle agenzie attuatrici come programmi di ritorno volontario assistito, nonché il rimpatrio umanitario, l'evacuazione dai Paesi di transito e il sostegno successivo al ritorno.
Sensibilizzazione	Interventi rivolti a migranti e potenziali migranti nei paesi di origine o di transito, finalizzati a informarli sui rischi della migrazione cosiddetta irregolare, sulle forme di assistenza disponibili e sulle alternative alla partenza disponibili nei contesti locali.
Vie legali	Programmi per l'accesso regolare al territorio italiano ed europeo, tra cui corridoi umanitari, reinsediamento e accordi di partenariato per la mobilità lavorativa. La categoria comprende anche il finanziamento di attività di preparazione alla partenza, valutazioni sanitarie pre-partenza e orientamento prima dell'arrivo.

Fonte: elaborazione degli autori sulla base dei documenti di progetto ottenuti tramite richieste di accesso civico generalizzato (FOIA) e dei dati dell'Osservatorio The Big Wall di ActionAid Italia.

Una prima lettura aggregata della distribuzione delle risorse per categoria di intervento mostra che la *Protezione* è l'ambito che riceve più finanziamenti, seguito dalla *Gestione delle frontiere*. Il quadro cambia però in modo considerevole se si analizzano separatamente i diversi strumenti.

Nel complesso, i tre strumenti analizzati - il **Fondo Migrazioni**, il **Fondo premialità per le politiche di rimpatrio** e il **Capitolo 2371** - hanno mobilitato, nel periodo considerato (2019-2025), circa **391 milioni di euro**. La distribuzione delle risorse conferma la prevalenza della *Protezione*, sostenuta soprattutto dal Fondo Migrazioni, che vi destina il 56% dei propri finanziamenti. La *Gestione delle frontiere* costituisce la seconda area di intervento

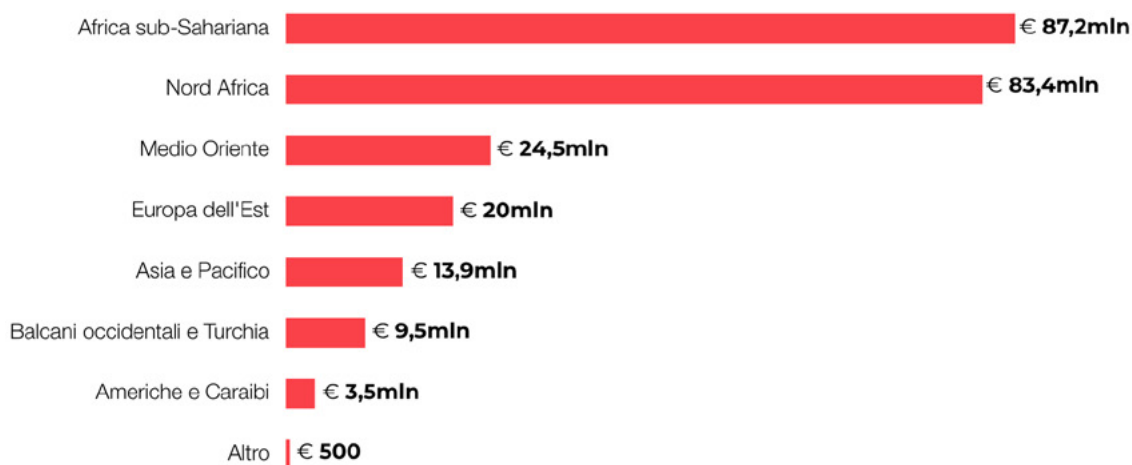
per consistenza, anche in ragione del peso assunto nel Fondo premialità per le politiche di rimpatrio, dove assorbe oltre il 60% delle risorse. Le altre categorie - *Cause profonde*, *Ritorni e reintegrazione* e *Sensibilizzazione* - raccolgono quote più contenute, ma assumono un peso maggiore nel Capitolo 2371, attraverso i bandi RELINT e i progetti rivolti alla prevenzione della migrazione cosiddetta irregolare. La distribuzione geografica evidenzia una concentrazione delle risorse in Nord Africa e nell'Africa subsahariana. Il Nord Africa assorbe una quota particolarmente elevata dei finanziamenti del Fondo premialità, mentre l'Africa subsahariana è l'area principale dei progetti finanziati attraverso il Capitolo 2371. Seguono il Medio Oriente, l'Asia e il Pacifico e l'Europa orientale, con importi più contenuti e una composizione settoriale variabile. Nel loro insieme, questi dati delineano un sistema di finanziamento privo di una struttura unitaria: la

protezione, la gestione delle frontiere, i ritorni, la sensibilizzazione e gli interventi sulle cosiddette cause profonde vengono distribuiti attraverso strumenti diversi, con criteri geografici e modalità di classificazione non omogenei.

Fondo Migrazioni

Tra il 2020 e il 2025, il Fondo Migrazioni ha destinato circa 242 milioni di euro a interventi nei paesi terzi, con una distribuzione fortemente concentrata. I cinque principali paesi destinatari sono stati Libia (78 milioni di euro), Niger (37 milioni), Moldavia (20 milioni), Sudan (18 milioni) e Iran (14 milioni). Nel complesso, questi cinque paesi hanno assorbito oltre il 60% delle risorse, con la sola Libia destinataria di circa un terzo del totale.

GRAFICO 8. Ripartizione delle risorse del Fondo Migrazioni per area geografica, 2020-2025 (milioni di euro)



Fonte: elaborazione dei documenti di progetto ottenuti tramite richieste di accesso civico generalizzato (FOIA), a partire dai dati dell'Osservatorio The Big Wall di ActionAid Italia.

Sebbene la forte concentrazione delle risorse sulla Libia confermi la priorità di intervento del Fondo Migrazioni sulla la rotta del Mediterraneo centrale, lo strumento ha nel tempo allargato il suo ambito di intervento. Infatti, l'ampliamento introdotto a partire dal 2019 ha reso più flessibile l'utilizzo delle risorse, consentendo di finanziare interventi anche in altri contesti. La presenza

di Moldavia e Iran tra i cinque principali paesi destinatari va letta anche in questa prospettiva: in entrambi i casi, i finanziamenti sono stati destinati a interventi motivati dalla necessità di rispondere a specifiche situazioni di crisi ed emergenza.

In Moldavia, i 20 milioni di euro stanziati dal Fondo Migrazioni a partire dal 2022 sono distribuiti tra

tre interventi affidati ad agenzie delle Nazioni Unite: 10 milioni all'UNHCR per *Protection Activities for Refugees from Ukraine in Moldavia*,⁹⁵ 5 milioni all'UNICEF per *Supporting the children of Ukraine: Emergency response in Moldavia*⁹⁶ e 5 milioni all'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM) per *Strengthening capacities for the protection of Ukrainian refugees, third-country nationals and host communities in Moldavia*.⁹⁷

I primi due sono interventi di carattere umanitario, con attività di protezione legate all'istruzione e alla cura dei minori, trasferimenti monetari e sostegno al sistema di accoglienza. Il progetto affidato all'OIM presenta invece una struttura più ibrida. Nella proposta progettuale, l'intervento è classificato principalmente come «*Protezione e assistenza ai migranti vulnerabili*», ma indica come categoria secondaria «*Immigrazione e gestione delle frontiere*». Accanto alle attività di protezione, oltre 1,3 milioni di euro sono infatti destinati al rafforzamento delle capacità di gestione delle frontiere della Moldavia. Sono previste la fornitura di ripetitori radio ad alta capacità, canali radio dedicati alle unità mobili e software specializzati

per l'elaborazione e l'integrazione dei dati, oltre alla formazione della Polizia di frontiera, del Servizio doganale e delle forze di polizia locali sulle procedure di individuazione delle vulnerabilità e di profilazione del rischio ai valichi di frontiera.

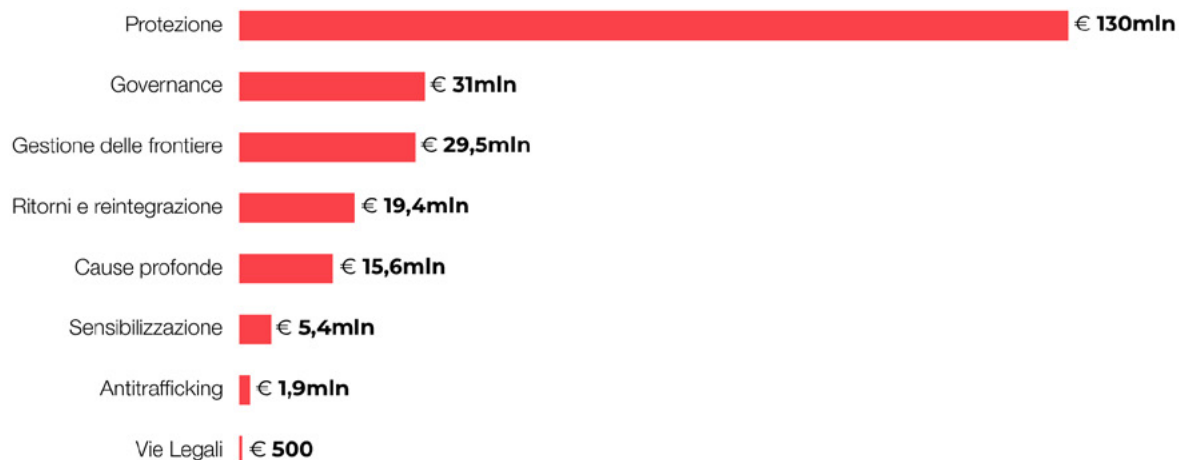
Gli interventi in Moldavia mostrano come, nel contesto di una crisi umanitaria, risorse destinate alla cooperazione possano finanziare anche il rafforzamento delle capacità di controllo delle frontiere di un paese terzo. Il quadro dichiarato è quello di un intervento che combina protezione e sicurezza; nella pratica, una parte delle risorse è destinata ad attività di gestione della migrazione e delle frontiere.

Il caso mostra inoltre la flessibilità con cui può essere utilizzato il Fondo Migrazioni in risposta a situazioni di emergenza considerate potenzialmente rilevanti per i movimenti migratori verso l'Europa. L'analisi degli interventi finanziati suggerisce quindi che, in questi contesti, alle finalità di protezione possono affiancarsi obiettivi di gestione e contenimento dei flussi migratori.

⁹⁵ [https://www.thebigwall.org/database-media/UNHCR_Proposal%20for%20the%20Government%20of%20Italy_Moldova-updated\(firmato\).pdf](https://www.thebigwall.org/database-media/UNHCR_Proposal%20for%20the%20Government%20of%20Italy_Moldova-updated(firmato).pdf)

⁹⁶ https://www.thebigwall.org/database-media/SM220465_Proposal%20reviewed.pdf

⁹⁷ [https://www.thebigwall.org/database-media/Annex%20A%20-%20IOM%20Moldova%20-Project%20Document%20Work%20Plan%20and%20Project%20Budget%20\(signed%20redacted%20final\)_compressed.pdf](https://www.thebigwall.org/database-media/Annex%20A%20-%20IOM%20Moldova%20-Project%20Document%20Work%20Plan%20and%20Project%20Budget%20(signed%20redacted%20final)_compressed.pdf)

GRAFICO 9. Ripartizione delle risorse del Fondo Migrazioni per area tematica, 2020-2025 (milioni di euro)

Fonte: elaborazione dei documenti di progetto ottenuti tramite richieste di accesso civico generalizzato (FOIA), a partire dai dati dell'Osservatorio The Big Wall di ActionAid Italia.

La maggior parte delle risorse rientra nella categoria Protezione (56%). Seguono Governance (13%), Gestione delle frontiere (12%), Ritorni e reintegrazione (8%), Cause profonde (6%), Sensibilizzazione (2%), Contrasto alla tratta (0,8%) e Vie legali (0,2%). La prevalenza degli interventi di protezione va tuttavia letta con cautela. Sempre più spesso, infatti, i progetti combinano attività riconducibili a categorie diverse. Una componente rilevante di protezione può quindi convivere, all'interno dello stesso intervento, con attività che perseguono altri obiettivi. Misure relative al controllo delle frontiere, ai ritorni o alla sensibilizzazione possono così essere incluse in progetti classificati prevalentemente come interventi di protezione. Il peso di questa categoria può pertanto rendere meno visibile la presenza, all'interno degli stessi progetti, di attività riconducibili ad altri obiettivi di politica migratoria.

Come vedremo più avanti, il progressivo deterioramento delle condizioni lungo le rotte migratorie genera a sua volta maggiori bisogni di protezione, ai quali si risponde anche attraverso misure di rimpatrio volontario umanitario, come nel caso della Libia. In questo quadro, gli interventi di protezione possono inserirsi in una più ampia logica di contenimento della migrazione quando

il rimpatrio viene proposto come risposta a condizioni di vulnerabilità prodotte o aggravate, almeno in parte, dalle condizioni lungo la rotta migratoria.

La ripartizione regionale mostra differenze significative nella composizione tematica degli interventi finanziati attraverso il Fondo Migrazioni. La protezione rappresenta la principale voce di spesa sia nell'Africa subsahariana, con 53,45 milioni di euro (61%, Grafico 10), sia in Nord Africa, con 47,25 milioni di euro (56%, Grafico 11). In entrambe le regioni, le risorse destinate al controllo delle frontiere sono sensibilmente inferiori, pari rispettivamente a circa 11 milioni e 8,6 milioni di euro.

In Medio Oriente la distribuzione appare più equilibrata: il 35% delle risorse, pari a 8,75 milioni di euro, è destinato alla protezione, mentre il 32% finanzia interventi legati ai ritorni (8 milioni di euro) (Grafico 13). Un profilo diverso emerge in Asia e Pacifico, dove il controllo delle frontiere e la governance assumono un peso nettamente maggiore e, insieme, assorbono quasi due terzi dei finanziamenti destinati alla regione, per un totale di 8,99 milioni di euro (Grafico 12).

Nell'Europa orientale, invece, la spesa è quasi

interamente concentrata sulla protezione, che rappresenta l'87% delle risorse, pari a 17,5 milioni di euro. Nei Balcani occidentali e in Turchia, infine, i finanziamenti risultano distribuiti in modo pressoché equilibrato tra governance e protezione, con rispettivamente 4,9 e 4,5 milioni di euro (Grafico 16).

Queste differenze mostrano che il Fondo non segue un modello tematico uniforme, ma combina

strumenti, risorse e priorità in modo diverso a seconda delle aree geografiche e degli obiettivi di politica migratoria. Allo stesso tempo, la forte presenza della protezione in diverse regioni va letta alla luce delle considerazioni sviluppate sopra: gli interventi di protezione sono spesso inseriti in programmi più ampi che perseguono anche finalità legate ai ritorni e alla gestione delle frontiere.

GRAFICO 10. Ripartizione delle risorse per categorie di intervento in Africa subsahariana (€87,2 milioni) 2020-2025

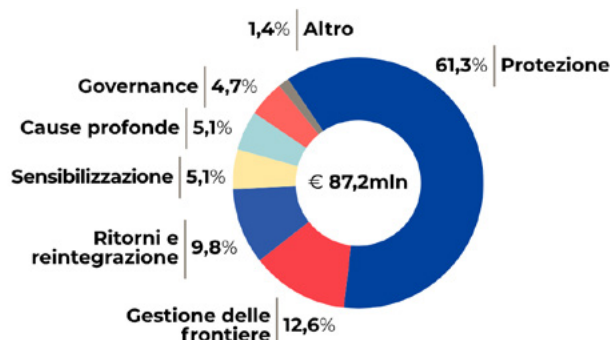


GRAFICO 11. Ripartizione delle risorse per categorie di intervento in Nord Africa (€83,4 milioni) 2020-2025

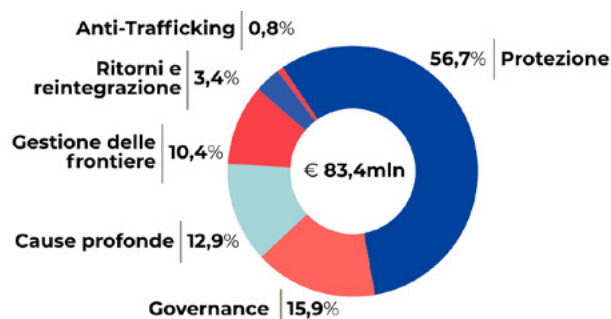


GRAFICO 12. Ripartizione delle risorse per categorie di intervento in Asia e Pacifico (€14 milioni) 2020-2025

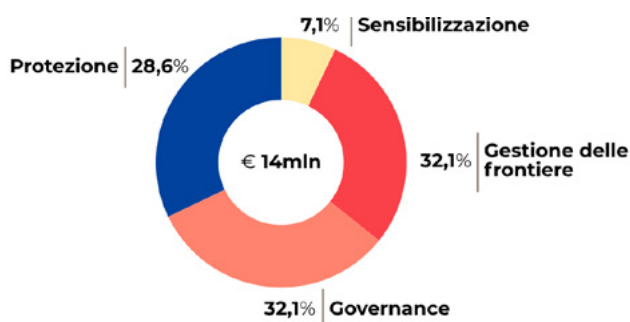
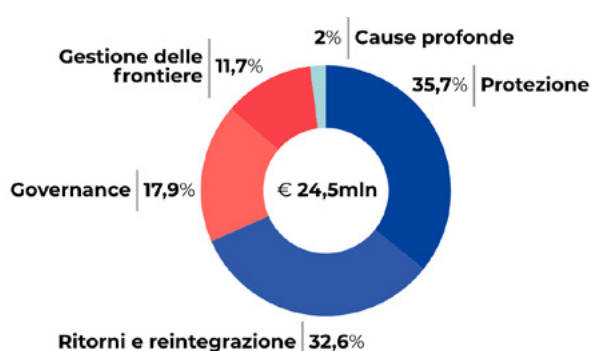


GRAFICO 13. Ripartizione delle risorse per categorie di intervento in Medio Oriente (€24,5 milioni) 2020-2025



Fonte: elaborazione dei documenti di progetto ottenuti tramite richieste di accesso civico generalizzato (FOIA), a partire dai dati dell'Osservatorio The Big Wall di ActionAid Italia.

GRAFICO 14. Ripartizione delle risorse per categorie di intervento in America e Caraibi (€3,5 milioni) 2020-2025

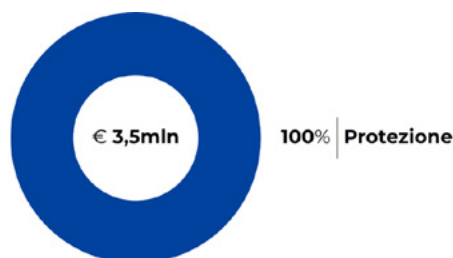


GRAFICO 15. Ripartizione delle risorse per categorie di intervento in Est Europa (€20 milioni) 2020-2025

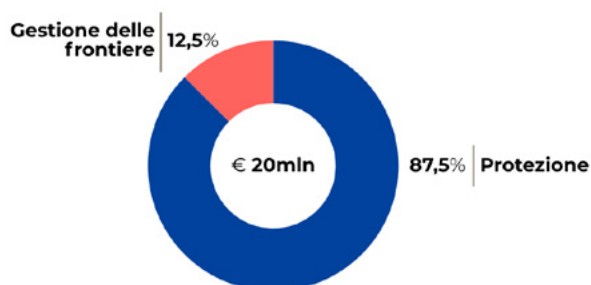
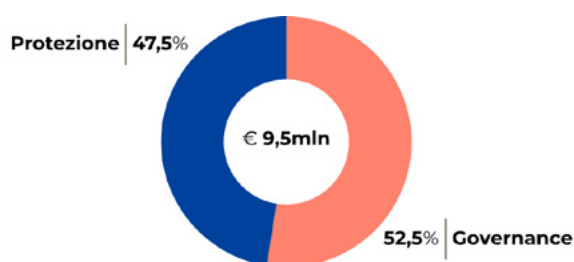


GRAFICO 16. Ripartizione delle risorse per categorie di intervento in Balcani occidentali e Turchia (€9,5 milioni) 2020-2025



Fonte: elaborazione dei documenti di progetto ottenuti tramite richieste di accesso civico generalizzato (FOIA), a partire dai dati dell'Osservatorio The Big Wall di ActionAid Italia.

Un altro aspetto riguarda i soggetti attuatori. Nel periodo 2020-2025, le risorse del Fondo Migrazioni si sono progressivamente concentrate su un numero ristretto di organizzazioni internazionali, in particolare OIM e UNHCR. Al contrario, agenzie come FAO, OMS, UNDP, UNODC, WFP, UNFPA e UN Women, che avevano ricevuto finanziamenti nella fase iniziale dello strumento, quando operava come Fondo Africa, hanno visto ridursi progressivamente il proprio ruolo.

Questo cambiamento va letto innanzitutto alla luce della diversa composizione tematica e geografica assunta dal Fondo. Con la crescente concentrazione degli interventi sulla protezione, i ritorni, la gestione della migrazione e le attività connesse alle frontiere in specifici paesi partner, le organizzazioni con mandati più

specifici e capacità operative in questi ambiti sono diventate i principali soggetti attuatori. Le agenzie che operano prevalentemente nella sicurezza alimentare, nella salute, nell'agricoltura, nell'uguaglianza di genere o, più in generale, nella cooperazione allo sviluppo hanno invece trovato meno spazio in un portafoglio sempre più focalizzato sulla migrazione. La concentrazione su un numero più ristretto di soggetti attuatori appare quindi legata soprattutto alla progressiva focalizzazione degli obiettivi del Fondo.

Questa tendenza è rafforzata anche dalle modalità con cui vengono attuati i progetti. La possibilità di affidare direttamente i finanziamenti alle organizzazioni internazionali consente all'amministrazione di coinvolgere soggetti già presenti sul terreno e di ridurre i tempi di

attuazione, facendo al contempo affidamento su organizzazioni formalmente vincolate al rispetto degli standard internazionali di protezione. Il ricorso alle agenzie delle Nazioni Unite può quindi rispondere, oltre che a esigenze operative, anche all'aspettativa che il loro coinvolgimento offra maggiori garanzie sul piano giuridico, istituzionale e procedurale.

In linea di principio, la loro partecipazione può dunque rappresentare un ulteriore livello di tutela e controllo. Come mostrerà l'analisi che segue, tuttavia, queste garanzie formali non si traducono necessariamente in una tutela effettiva dei diritti umani, né assicurano di per sé trasparenza, accountability o una corretta gestione delle risorse. Il ricorso continuativo alle stesse organizzazioni può inoltre consolidare nel tempo questo modello di attuazione, restringendo progressivamente il numero dei potenziali soggetti attuatori, riducendo lo spazio per l'intervento altri attori.

Un'ulteriore considerazione riguarda il rapporto tra le organizzazioni internazionali e i loro finanziatori. Molte agenzie delle Nazioni Unite dipendono in larga misura da contributi volontari e vincolati a specifiche attività; in alcuni casi questa dipendenza è particolarmente rilevante. L'OIM ne è un esempio: il suo modello di finanziamento, fortemente dipendente da singoli programmi e progetti, lega una quota consistente delle risorse alle attività finanziate dai diversi donatori. Questa struttura può rendere l'organizzazione particolarmente sensibile alle priorità degli Stati membri che ne finanziano le attività.⁹⁸

Ciò non significa che le organizzazioni internazionali si allineino automaticamente alle priorità dei donatori o rinuncino ai propri mandati istituzionali. Questo modello di finanziamento crea però incentivi strutturali a progettare e realizzare interventi compatibili con le priorità dei principali finanziatori, soprattutto quando la continuità della presenza operativa dipende dall'approvazione di successivi finanziamenti su base progettuale.

In questa prospettiva, il ruolo crescente dell'OIM, dell'UNHCR e di altre organizzazioni internazionali nell'attuazione del Fondo Migrazioni deriva da una combinazione di specializzazione in materia migratoria, capacità operativa e dipendenza dai finanziamenti. La questione non riguarda soltanto la progressiva sostituzione di altri soggetti attuatori. Il Fondo ricorre sempre più a organizzazioni i cui mandati e strutture operative si prestano alla realizzazione degli obiettivi di politica migratoria perseguiti dagli Stati finanziatori.

Questa sovrapposizione può rendere meno netto il confine tra il mandato internazionale autonomo di tali organizzazioni e il loro ruolo di soggetti attuatori delle politiche nazionali di esternalizzazione, anche quando gli interventi continuano a essere formalmente ricondotti a impegni internazionali più ampi, come il *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*, gli Obiettivi di sviluppo sostenibile e la Dichiarazione di New York.

Fondo premialità per le politiche di rimpatrio

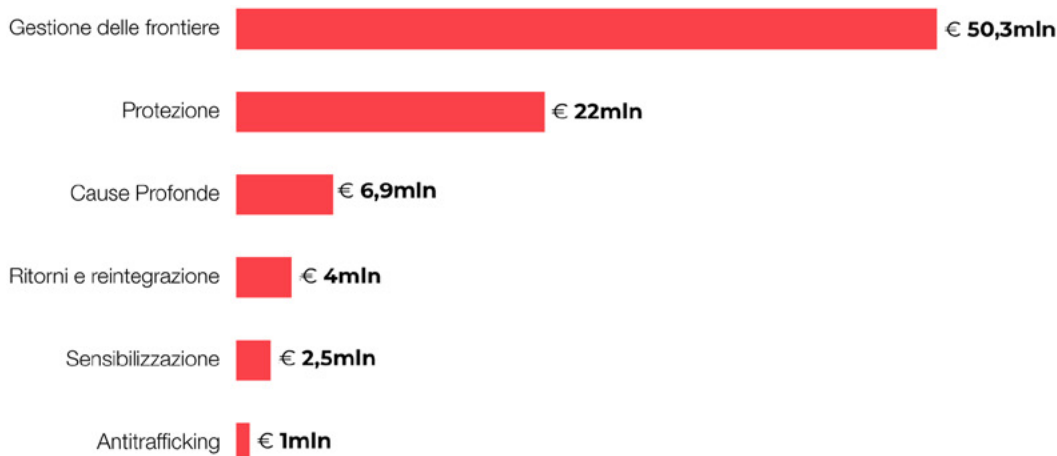
Nel periodo 2020-2025, il Fondo premialità per le politiche di rimpatrio ha finanziato interventi per circa 87 milioni di euro, distribuiti tra cinque paesi: Tunisia (67 milioni), Bangladesh (9,5 milioni), Albania (3,9 milioni), Costa d'Avorio (3,5 milioni) e Ucraina (3 milioni). La Tunisia da sola assorbe oltre il 70% delle risorse del Fondo.

⁹⁸ Megan Bradley, Cathryn Costello, Angela Sherwood, *IOM Unbound? Obligations and Accountability of the International Organization for Migration in an Era of Expansion*, Cambridge University Press, 2023.

GRAFICO 17. Ripartizione delle risorse del Fondo premialità per le politiche di rimpatrio per area geografica (milioni di euro)


Fonte: elaborazione dei documenti di progetto ottenuti tramite richieste di accesso civico generalizzato (FOIA), a partire dai dati dell'Osservatorio The Big Wall di ActionAid Italia.

Oltre il 62% delle risorse è destinato alla Gestione delle frontiere. Seguono Protezione (20%), Cause profonde (9%), Rimpatri (6%) e Sensibilizzazione (1,9%). Non risultano invece risorse destinate a interventi nelle categorie Contrasto al traffico di migranti, vie legali e Governance.

GRAFICO 18. Ripartizione delle risorse del Fondo premialità per le politiche di rimpatrio per categoria di intervento (milioni di euro)


Fonte: elaborazione dei documenti di progetto ottenuti tramite richieste di accesso civico generalizzato (FOIA), a partire dai dati dell'Osservatorio The Big Wall di ActionAid Italia.

La distribuzione geografica e tematica delle risorse mostra che il Fondo premialità svolge una funzione più ampia rispetto al solo sostegno ai rimpatri. Sebbene la cooperazione in materia di riammissione rimanga il suo principale riferimento

normativo, il Fondo finanzia interventi diversi, tra cui rafforzamento delle capacità istituzionali, gestione delle frontiere, protezione, ritorno volontario assistito e reintegrazione.

La logica di finanziamento sembra quindi orientata anche a costruire e consolidare la cooperazione in materia migratoria con alcuni paesi partner, più che a premiare esclusivamente i risultati già raggiunti sul fronte dei rimpatri. La concentrazione delle risorse in Nord Africa e la prevalenza degli interventi di gestione delle frontiere suggeriscono che il Fondo contribuisca anche a creare le condizioni istituzionali e operative per la cooperazione sul controllo della migrazione e sulla riammissione. Quest'ultima resta quindi il riferimento formale dello strumento, mentre nella pratica il suo campo di intervento comprende un insieme più ampio di misure di cooperazione migratoria con paesi terzi considerati strategici.

La distribuzione geografica delle risorse conferma la forte concentrazione del Fondo su un numero limitato di aree e, in particolare, sul Nord Africa. Alla regione sono destinati complessivamente 67 milioni di euro, pari a circa il 77% degli 87 milioni di euro considerati nell'analisi. La parte largamente prevalente di queste risorse finanzia attività di controllo delle frontiere, per un totale di 48,85 milioni di euro, pari al 73% dei finanziamenti destinati alla regione (Grafico 20). Seguono gli interventi di protezione, con 12,65 milioni di euro, e quelli sulle cause profonde, con 3 milioni. Le risorse direttamente destinate ai ritorni ammontano invece a 2,5 milioni di euro, meno del 4% del totale regionale.

Nelle altre aree geografiche gli stanziamenti sono molto più contenuti e presentano una composizione diversa. In Asia e Pacifico (Grafico 21) sono stati finanziati interventi per 9,5 milioni di euro, di cui 5,5 milioni destinati alla protezione, 2,5 milioni alla sensibilizzazione e 1,5 milioni ai ritorni. Nell'Europa orientale, i 3 milioni di euro stanziati sono interamente destinati alla protezione (Grafico 22). Nell'Africa subsahariana, su un totale di 3,5 milioni di euro, 1,5 milioni finanziano il controllo delle frontiere, 1 milione la protezione e 1 milione il contrasto alla tratta (Grafico 19). Nei Balcani occidentali, infine, i circa 4 milioni di euro disponibili sono interamente riconducibili a interventi sulle cause profonde (Grafico 23).

Nel complesso, la composizione della spesa

mostra che il Fondo, pur essendo formalmente collegato alle politiche di rimpatrio, è utilizzato soprattutto per finanziare forme più ampie di cooperazione migratoria con i Paesi partner. Questo emerge con particolare evidenza nel Nord Africa, dove il controllo delle frontiere assorbe quasi 49 milioni di euro, mentre gli interventi direttamente classificati come ritorni rappresentano una quota molto più limitata, pari a 2,5 milioni. Il collegamento tra l'allocazione delle risorse e i risultati effettivamente conseguiti sul fronte delle riammissioni appare quindi meno diretto di quanto la denominazione stessa del Fondo potrebbe suggerire.

La Tunisia è il caso più evidente. Come il Fondo Africa ha rappresentato uno dei principali canali di finanziamento della cooperazione migratoria italiana con la Libia, il Fondo premialità ha assunto un ruolo crescente nella cooperazione con la Tunisia, soprattutto nella gestione delle frontiere. A questo quadro si aggiunge, nel 2026, l'avvio di una nuova missione bilaterale che prevede assistenza, supporto tecnico e formazione alla *Garde Nationale Maritime* tunisina. Il Fondo finisce così per finanziare un insieme di interventi più ampio rispetto alla sua funzione originaria legata ai rimpatri, che comprende il controllo della migrazione e delle frontiere e, più in generale, il rafforzamento della cooperazione migratoria con alcuni paesi terzi.

GRAFICO 19. Ripartizione delle risorse per categorie di intervento in Africa subsahariana (€3,5 milioni) 2020-2025

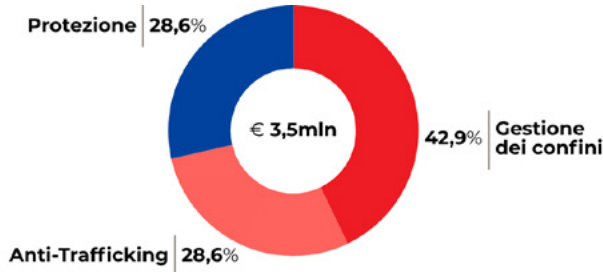


GRAFICO 20. Ripartizione delle risorse per categorie di intervento in Nord Africa (€67 milioni) 2020-2025

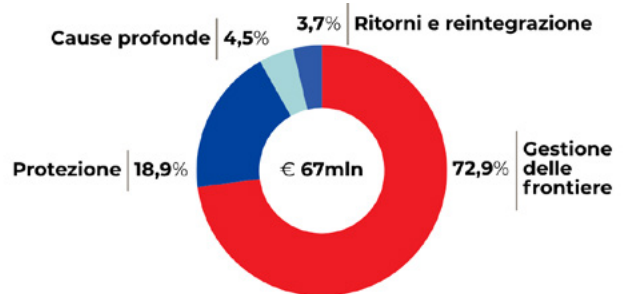


GRAFICO 21. Ripartizione delle risorse per categorie di intervento in Asia e Pacifico (€9,5 milioni) 2020-2025

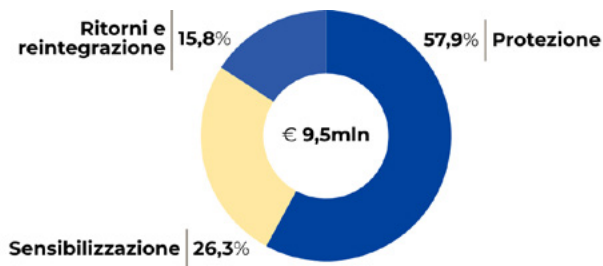


GRAFICO 22. Ripartizione delle risorse per categorie di intervento in Est Europa (€3 milioni) 2020-2025

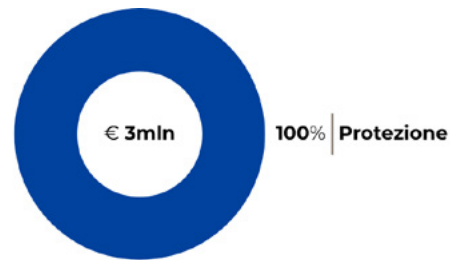
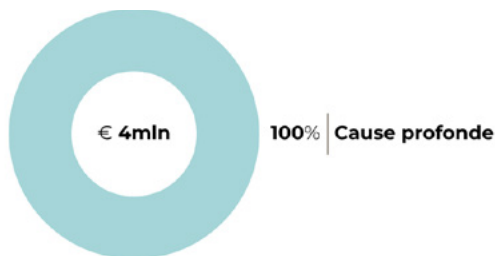


GRAFICO 23. Ripartizione delle risorse per categorie di intervento nei Balcani occidentali e Turchia (€4 milioni) 2020-2025



Fonte: elaborazione dei documenti di progetto ottenuti tramite richieste di accesso civico generalizzato (FOIA), a partire dai dati dell'Osservatorio The Big Wall di ActionAid Italia.

Capitolo 2371

Le risorse del Capitolo 2371 restano più contenute rispetto a quelle degli altri strumenti analizzati. Tra il 2015 e il 2024, gli stanziamenti annuali si sono mantenuti generalmente intorno ai 9 milioni di euro. Se si guarda a un periodo più lungo, emerge però una crescita considerevole: dai poco più di 500.000 euro stanziati nel 2014 si arriva a massimo di 23 milioni per l'anno 2025 (Tabella 7). L'aumento prende avvio nel 2015, in coincidenza con la cosiddetta «crisi dei rifugiati».

In questi dieci anni è cambiato anche il ruolo del Ministero dell'Interno nella cooperazione allo sviluppo. Attraverso il Capitolo 2371, il Ministero ha finanziato sempre più interventi nei paesi terzi legati alla gestione della migrazione. Una parte di queste risorse è stata destinata, in particolare, ad attività con obiettivi di contenimento dei flussi migratori.

Nel periodo 2020-2025, le risorse del Capitolo 2371 sono state utilizzate attraverso tre principali canali di finanziamento. Il primo, e quello che maggiormente caratterizza questo capitolo di bilancio, riguarda i progetti di cooperazione realizzati da organizzazioni della società civile ed enti locali italiani e selezionati attraverso bandi pubblici (RELINT 2019 e RELINT 2024). Gli interventi si concentrano soprattutto sulle cosiddette cause profonde della migrazione e sulla sensibilizzazione rispetto ai rischi della cosiddetta migrazione irregolare.

Al bando del 2019 sono state presentate 49 proposte, di cui 18 ammesse a finanziamento, per circa 20 milioni di euro stanziati dal Ministero dell'Interno.⁹⁹ Il bando RELINT 2024 ha invece finanziato 28 progetti, per ulteriori 39 milioni di euro.¹⁰⁰ Complessivamente, i due bandi hanno destinato circa 59 milioni di euro a 46 progetti.

Le organizzazioni della società civile in passato hanno partecipato all'attuazione di altri strumenti italiani per la dimensione esterna delle politiche migratorie.¹⁰¹ Il Capitolo 2371 si distingue però perché prevede un canale competitivo e ricorrente attraverso il quale organizzazioni della società civile ed enti locali italiani possono accedere direttamente a risorse destinate alla cooperazione con i paesi terzi in materia di migrazione e sviluppo.

Il confronto tra i due bandi mostra una sostanziale continuità nella distribuzione geografica delle risorse, accompagnata da un progressivo ampliamento dei paesi coinvolti. L'Africa subsahariana rimane di gran lunga l'area principale, con circa il 76% dei finanziamenti nel 2019 e l'82% nel 2024. I sei paesi interessati dal bando 2019 - Etiopia, Tunisia, Costa d'Avorio, Mali, Niger e Nigeria - sono tutti presenti anche nel 2024, quando si aggiungono Burkina Faso, Camerun ed Egitto.

L'Etiopia resta il principale paese destinatario in entrambi i bandi, anche se nel 2024 il suo peso sul totale diminuisce e le risorse risultano distribuite in modo più equilibrato tra un numero maggiore di paesi. Nel complesso, le priorità geografiche del Capitolo 2371 rimangono quindi relativamente stabili, mentre si amplia gradualmente il gruppo dei paesi partner.

Il limite principale riguarda l'obbligo di includere nei progetti attività di sensibilizzazione sui rischi della cosiddetta migrazione irregolare. Al di là delle limitate evidenze sulla capacità di questi interventi di produrre una riduzione misurabile dei flussi migratori, la cooperazione allo sviluppo potrebbe perseguire anche un approccio diverso. I programmi rivolti alle cause profonde della migrazione potrebbero attribuire maggiore spazio al contributo che la mobilità umana può offrire ai processi di sviluppo,

⁹⁹ Ministero dell'Interno, RELINT 2019. Avviso per progetti di cooperazione ed assistenza ai Paesi terzi in materia di immigrazione ed asilo, 2019. <https://www.interno.gov.it/it/amministrazione-trasparente/bandi-gara-e-contratti/procedure-fino-31122023/atti-amministrazioni-aggiudicatrici-e-enti-aggiudicatori-distintamente-ogni-procedura/bandi-gara-e-contratti/amministrazione-trasparentebandi-gara-e-contrattiprocedure-fino-3426>

¹⁰⁰ Ministero dell'Interno, Avviso pubblico "RELINT 2024 – Procedura selettiva di progetti da finanziare da parte del Ministero dell'Interno – Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione" per la presentazione di proposte progettuali da realizzare in Africa, 2024. <https://www.interno.gov.it/it/amministrazione-trasparente/bandi-gara-e-contratti/avviso-pubblico-relint-2024-procedura-selettiva-progetti-finanziare-parte-ministero-dellinterno-dipartimento-liberta-civili-e-limmigrazione-presentazione-proposte-progettuali-realizzare-africa>

¹⁰¹ ASGI, Profili critici delle attività delle ONG italiane nei centri di detenzione in Libia con fondi A.I.C.S., 2020. https://www.meltingpot.org/app/uploads/2020/07/profili-critici-delle-attivita_-delle-ong-italiane-nei-centri-di-detenzione-in-libia-con-fondi-aics-1.pdf

anziché considerare la migrazione esclusivamente come un fenomeno da contenere.

In questa prospettiva, ampliare i canali sicuri e regolari non offrirebbe soltanto alternative alla migrazione cosiddetta irregolare, ma potrebbe rafforzare il contributo della migrazione allo sviluppo dei paesi di origine attraverso competenze, rimesse e legami transnazionali.

I pericoli associati alle principali rotte migratorie - attraverso deserti, montagne o il Mediterraneo -

derivano in larga misura dalla mancanza di alternative sicure e accessibili. Questo pone una questione sul piano delle politiche adottate. Risorse considerevoli vengono destinate a scoraggiare la migrazione cosiddetta irregolare e a informare i potenziali migranti sui rischi del viaggio, mentre molto meno spazio viene dato all'ampliamento di canali sicuri e regolari che possano offrire un'alternativa concreta. In assenza di queste opportunità, è difficile che le sole campagne informative possano ridurre il ricorso a percorsi migratori pericolosi.

TABELLA 7. **Interventi finanziati attraverso il Capitolo 2371, 2019-2025 (milioni di euro)**

Anno	Intervento	Ente attuatore	Importo
2019	Bando pubblico "RELINT19"	Ong e autorità locali	20.059.617,95
2021	Servizi di supporto specialistico all'Ufficio Relazioni Internazionali II per il monitoraggio e la gestione amministrativo-contabile del Programma Regionale di Sviluppo e Protezione per il Nord Africa (RDPP NA) e dei progetti selezionati nell'ambito dell'avviso MININTRELINT2019.	Invitalia	484.449,10
2021	Informare sui rischi della migrazione irregolare e promuovere una migrazione sicura attraverso il rafforzamento del coinvolgimento delle comunità nei paesi di transito lungo le rotte del Mediterraneo centrale e occidentale.	OIM	1.410.054,13
2024	Bando pubblico "RELINT24".	Ong	39.147.596,53
2024	Contributo del Ministero dell'Interno a DGNEAR per il Programma MPRR-NA.	DGNEAR	7.000.000,00
2024	Contributo del Ministero dell'Interno a DGNEAR per il Programma THAMM+.	DGNEAR	400.000,00
2024	Sostegno ai meccanismi di tutela per l'attuazione del Protocollo tra il Governo della Repubblica Italiana e il Consiglio dei Ministri della Repubblica d'Albania..	IOM	718.317,00
2025	Atto integrativo dell'Accordo per servizi di supporto specialistico all'Ufficio Relazioni Internazionali per il monitoraggio e la gestione finanziario-amministrativa del Programma regionale di sviluppo e protezione per il Nord Africa (RDPP NA).	Invitalia	486.417,40
Totale			€61.932.452,15

Fonte: Ministero dell'Interno – Capitolo 2371. Elaborazione delle informazioni ottenute tramite richieste di accesso civico generalizzato (FOIA), a partire dai dati dell'Osservatorio The Big Wall di ActionAid Italia.

Il secondo canale di finanziamento del Capitolo 2371 riguarda gli affidamenti diretti all'OIM: 1,4 milioni di

euro per una campagna di informazione sui rischi della migrazione cosiddetta irregolare lungo le

rotte del Mediterraneo centrale e occidentale e 718.317 euro per il monitoraggio dell'attuazione del Protocollo Italia-Albania.

Anche in questo caso, come già osservato per il Fondo Migrazioni e il Fondo premialità, l'OIM si conferma un interlocutore privilegiato del sistema italiano. Come discusso in precedenza, il ricorso agli affidamenti diretti può creare il rischio che le organizzazioni internazionali finiscano per sostenere o legittimare le politiche italiane di esternalizzazione delle frontiere. Nel caso del Capitolo 2371, questo elemento convive con una struttura di finanziamento diversa da quella degli altri fondi, perché la maggior parte delle risorse viene assegnata alle organizzazioni della società civile attraverso bandi pubblici. Per alcune attività strettamente connesse all'attuazione delle politiche migratorie italiane, tuttavia, l'amministrazione ricorre direttamente all'OIM. Il monitoraggio del controverso Protocollo Italia-Albania rappresenta un esempio particolarmente emblematico di questa modalità di affidamento.

Le risorse residue del Capitolo 2371 comprendono contributi a programmi europei e finanziamenti destinati ad attività amministrative e di monitoraggio. L'Italia ha contribuito con 7 milioni di euro al programma MPRR-NA (*Migrant Protection, Return and Reintegration in Northern Africa*),¹⁰² gestito dalla DG NEAR, che finanzia attività di protezione, ritorno volontario e reintegrazione in Nord Africa, e con 400.000 euro al programma THAMM+, volto a promuovere canali regolari di mobilità lavorativa tra Italia, Marocco e Tunisia.¹⁰³

Nel 2025 sono stati inoltre stanziati 970.866 euro per il monitoraggio e la gestione finanziaria e amministrativa del *Regional Development and Protection Programme for North Africa* (RDPP NA)¹⁰⁴ e dei progetti selezionati nell'ambito del bando RELINT 2019. Nel complesso, queste risorse ammontano a circa 8,4 milioni di euro e si aggiungono ai finanziamenti erogati attraverso i due bandi RELINT e agli affidamenti diretti all'OIM descritti in precedenza.

¹⁰² https://www.iom.int/fr/procurement/ex-post-publication-information-eu-funds?field_eu_reference_number_value=&field_iom_mission_value=&field_programme_end_date_value%5Bvalue%5D=&field_programme_start_date_value%5Bvalue%5D=&order=field_total_contribution&sort=asc&title=&page=4

¹⁰³ <https://italy.iom.int/sites/g/files/tmzbd11096/files/2021-12/2026/THAMM/1-il-progetto-thamm-plus-e-come-partecipare.pdf>

¹⁰⁴ <https://rdppna.interno.gov.it/>

4 - ANALISI QUALITATIVA DELL'ALLOCAZIONE DELLE RISORSE

Questa sezione analizza i programmi finanziati dall'Unione europea e dall'Italia in Nord Africa e nell'Africa subsahariana, concentrandosi sui principali ambiti di intervento: gestione della migrazione e delle frontiere, ritorno e reintegrazione, protezione e spostamenti forzati, cause profonde. A partire dall'esame della documentazione relativa a diversi programmi, ricostruiamo le attività finanziate, gli obiettivi dichiarati e il quadro regionale e politico entro cui gli interventi si inseriscono.

L'analisi considera sia l'aderenza ai criteri dell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS), sia la coerenza delle politiche finanziate con gli obiettivi di sviluppo. Questo consente di distinguere due piani diversi. Da un lato, vi sono attività che possono non rispettare i criteri di ammissibilità definiti dall'OCSE-DAC. Dall'altro, anche interventi formalmente riconosciuti come APS possono contribuire a una progressiva riorganizzazione della cooperazione allo sviluppo intorno a obiettivi di controllo della migrazione. È anche in questo secondo ambito che si colloca il tema della deviazione dell'aiuto: non soltanto quando le risorse finanziano attività esterne al perimetro dell'APS, ma anche quando priorità umanitarie e di sviluppo vengono subordinate o adattate a finalità di contenimento dei movimenti migratori.

Questa tensione emerge in modo diverso nei vari ambiti analizzati. Nella gestione delle frontiere è più immediata, perché gli interventi possono sostenere direttamente l'amento delle capacità di sorveglianza, controllo e gestione dei confini. Nel caso dei ritorni e della protezione - e in misura minore ma non assente anche nelle cause profonde - il rapporto è meno diretto ma non per questo assente: programmi formalmente orientati allo sviluppo locale, alla protezione o alla resilienza possono essere progettati anche con l'obiettivo

di ridurre le partenze, favorire la permanenza o sostenere il ritorno. L'analisi considera quindi non solo le singole attività finanziate, ma anche il modo in cui queste vengono inserite in strategie più ampie, nelle quali gli obiettivi migratori dei donatori possono influenzare la progettazione e l'attuazione degli interventi.

Questo può creare conflitti con le priorità di sviluppo dei paesi partner, con la tutela dei diritti umani e con il principio di *local ownership*. L'ultima parte del capitolo esamina inoltre il ruolo della condizionalità, vale a dire i meccanismi attraverso cui l'accesso alle risorse può essere collegato, in modo esplicito o implicito, alla cooperazione dei governi partner sul controllo delle frontiere, sui rimpatri e sulla riammissione.

4.1 - Migrazione, gestione delle frontiere e rimpatri: la deviazione dell'APS a fini della deterrenza.

4.1.1 - Migrazione e gestione delle frontiere

La gestione della migrazione e delle frontiere è uno degli ambiti in cui risulta più complesso distinguere tra finalità di cooperazione allo sviluppo e obiettivi di controllo della migrazione. Le regole dell'OCSE-DAC non escludono in quanto tali le attività di gestione delle migrazioni dall'APS: la loro ammissibilità dipende soprattutto dalla finalità principale dell'intervento e, in alcuni casi, dalla natura delle singole attività finanziate. Possono essere riconosciute come APS, ad esempio, le misure per la protezione dei migranti, il contrasto alla tratta, il sostegno alla governance civile o la copertura dei costi aggiuntivi di effettive

operazioni di ricerca e soccorso. Restano invece escluse le attività che hanno come obiettivo principale limitare la migrazione verso il paese donatore, rafforzare la sorveglianza delle frontiere o sostenere operazioni di intercettazione e rimpatrio.

Questa distinzione è particolarmente rilevante per i programmi analizzati in questa sezione, che spesso riuniscono nello stesso intervento attività con funzioni diverse. Fornitura di attrezzature, formazione, rafforzamento delle capacità di sorveglianza, ricerca e soccorso, contrasto al traffico di migranti e sostegno istituzionale possono rientrare in un unico programma di gestione della migrazione. La documentazione disponibile, tuttavia, non sempre consente di capire come le singole componenti siano state valutate ai fini della loro ammissibilità come APS. L'analisi mette quindi in relazione gli obiettivi dichiarati dei programmi, le attività finanziate e il requisito stabilito dall'OCSE-DAC secondo cui lo sviluppo deve costituire la finalità principale dell'intervento.

Programmi europei di gestione della migrazione e delle frontiere

I programmi di gestione della migrazione e delle frontiere sono tra gli ambiti in cui il rischio di deviazione dell'aiuto emerge con maggiore evidenza e sui quali, storicamente, si sono concentrate molte delle critiche e delle controversie. Nella revisione del 2025 delle attività rendicontate con il *purpose code 15190*, l'OCSE rileva che la maggior parte dei casi in cui è stata messa in discussione l'ammissibilità come APS riguarda proprio la gestione delle frontiere. Le criticità emergono soprattutto quando gli Stati membri non definiscono con sufficiente precisione l'obiettivo principale dell'intervento e le singole componenti che lo compongono.¹⁰⁵

Come spiegato nel Capitolo 1.5, individuare l'obiettivo principale di un intervento è essenziale per stabilire se questo rispetti i criteri

di ammissibilità dell'APS. L'OCSE considera centrale verificare quale finalità abbia orientato la progettazione dell'intervento e quali risultati ci si attenda di conseguire. Un criterio utile consiste nel chiedersi se l'attività sarebbe stata realizzata anche in assenza di quella specifica finalità.

Per quanto riguarda i programmi di gestione della migrazione e delle frontiere, il Principio 6 delle linee guida (Allegato 1) stabilisce che non sono ammissibili come APS le attività il cui obiettivo principale è limitare la migrazione verso l'Europa attraverso l'intercettazione e il rimpatrio dei migranti. Il Criterio 4 ribadisce che, in questo ambito, individuare l'obiettivo principale dell'intervento è determinante per stabilirne l'ammissibilità come APS e riporta diversi esempi di attività non ammissibili, tra cui:

- » Attività di sostegno alle autorità di frontiera il cui obiettivo principale è limitare la migrazione verso il paese donatore.
- » Progetti di controllo delle frontiere, comprese le attività di verifica e sorveglianza, finalizzati a limitare la migrazione, direttamente collegati alle forze armate o che prevedono forme di sorveglianza militare delle frontiere e del territorio.
- » Formazione e rafforzamento delle capacità delle guardie di frontiera e delle amministrazioni responsabili del pattugliamento delle frontiere.

Un altro aspetto riguarda il sostegno alle attività di ricerca e soccorso (*Search and Rescue, SAR*). Il Criterio 4 chiarisce che, quando il soccorso costituisce l'obiettivo principale dell'intervento, possono essere riconosciuti come APS i costi aggiuntivi rispetto alle spese ordinarie di funzionamento della Guardia costiera e direttamente riferibili alle operazioni di soccorso. Se invece l'attività in mare ha come finalità principale il pattugliamento delle acque e il controllo delle frontiere, le spese sostenute per eventuali operazioni di soccorso non possono essere conteggiate come APS.

Lo stesso principio si applica agli interventi di

¹⁰⁵ DAC Working Party on Development Finance Statistics, Update to the review of the activities reported under Purpose Code 15190 on the Facilitation of Orderly, Safe, Regular and Responsible Migration and Mobility, OECD, DCD/DAC/STAT(2025)9/FINAL, 2025. [https://one.oecd.org/document/DCD/DAC/STAT\(2025\)9/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DCD/DAC/STAT(2025)9/FINAL/en/pdf)

contrasto al traffico di migranti e alla tratta di esseri umani: possono essere riconosciuti come APS quando hanno come obiettivo principale la protezione dei migranti da abusi, ma non quando rientrano in più ampie attività di controllo e sorveglianza delle frontiere.

Alla luce di questi criteri, molti degli interventi che negli anni hanno contribuito a sviluppare, equipaggiare e rafforzare le guardie costiere di paesi nordafricani come Libia e Tunisia costituiscono esempi rilevanti di possibile deviazione dell'APS. Questi programmi rispondono in larga misura all'interesse politico dei paesi donatori a contenere i flussi migratori verso l'Europa, nonostante le numerose evidenze di violazioni dei diritti umani dei migranti e del coinvolgimento, negli interventi finanziati, di attori implicati in tali violazioni.¹⁰⁶

Tutte le azioni NDICI-GE esaminate nell'ambito di questa analisi risultano tuttavia classificate, in tutto o in parte, come ammissibili all'APS. Sono state analizzate dieci azioni relative alla gestione della migrazione e delle frontiere:

- » sette risultano riconosciute al 100% come APS con il codice 15190 – *Facilitazione di una migrazione e mobilità ordinate, sicure, regolari e responsabili*. Due di queste utilizzano, per una parte delle attività, anche il codice 15210 – *Gestione e riforma dei sistemi di sicurezza*¹⁰⁷ (si veda l'Allegato 3), come illustrato più avanti;

- » due sono classificate con il codice 510 – *Sostegno generale al bilancio*¹⁰⁸;
- » il Documento d'azione del 2023 è l'unico per il quale la quota riconosciuta come APS è pari al 50,5%. A differenza degli altri, questo documento è stato approvato attraverso una procedura accelerata e riunisce in un unico quadro diverse azioni.¹⁰⁹ Comprende quindi più ambiti di intervento e diversi codici DAC, ma la documentazione disponibile non consente di stabilire quali componenti siano state considerate ammissibili all'APS e quali no. La diversa attribuzione dei codici DAC e delle relative percentuali rispetto agli altri anni potrebbe essere legata alla revisione delle linee guida OCSE in corso nello stesso periodo.¹¹⁰

Se si considera l'azione adottata nel 2024, successiva all'approvazione delle linee guida OCSE sulla migrazione, emergono elementi simili a quelli osservati negli anni precedenti. L'intervento, denominato *Support to strengthening migration governance and management*,¹¹¹ riguarda Egitto, Libia, Marocco, Tunisia e Algeria e dispone di un budget di 86 milioni di euro. L'intero importo è classificato come APS, con il 25% attribuito al codice 15190 e il 75% al codice 15210. La documentazione disponibile non consente tuttavia di ricondurre le singole attività finanziate all'uno o all'altro codice. Gli obiettivi specifici e le attività indicative dell'intervento sono riportati nella Tabella 8.

¹⁰⁶ Greens/EFA (in collaborazione con ActionAid, Arci, EuroMed Rights, Profundo), Beyond borders, beyond boundaries, a critical analysis of EU financial support for border control in Tunisia and Libya, 2023. <https://www.greens-efa.eu/en/article/study/beyond-borders-beyond-boundaries>; Oxfam International, From Development to Deterrence? Migration spending under the EU Neighbourhood Development and International Cooperation Instrument (NDICI), Oxfam Policy & Practice, 2023. <https://policy-practice.oxfam.org/resources/from-development-to-deterrence-migration-spending-under-the-eu-neighbourhood-de-621536/>

¹⁰⁷ Il codice 15210 può essere utilizzato per attività nel settore della sicurezza volte a rafforzare trasparenza, accountability e controllo civile. Possono rientrare nell'APS il sostegno alla società civile e alle istituzioni che svolgono attività di monitoraggio del sistema di sicurezza e promuovono la governance democratica. Anche l'assistenza tecnica per la riforma del settore della sicurezza può essere ammissibile, purché promuova i diritti umani, la trasparenza e una governance inclusiva. Il sostegno ai ministeri della Difesa è ammissibile solo nell'ambito di una strategia nazionale di riforma del settore della sicurezza; è invece escluso il sostegno diretto alle forze armate.

¹⁰⁸ Il sostegno al bilancio è una modalità di finanziamento attraverso la quale le risorse dell'UE vengono trasferite direttamente al bilancio pubblico del paese partner. I pagamenti avvengono in tranche, una volta soddisfatte le condizioni concordate, e le risorse vengono utilizzate attraverso il bilancio nazionale, senza essere vincolate a singoli progetti.

¹⁰⁹ Greens/EFA (in collaborazione con ActionAid, Arci, EuroMed Rights, Profundo), Beyond borders, beyond boundaries, a critical analysis of EU financial support for border control in Tunisia and Libya, 2023. <https://www.greens-efa.eu/en/article/study/beyond-borders-beyond-boundaries>

¹¹⁰ Intervista con un rappresentante della Commissione europea, DG MENA.

¹¹¹ Commissione europea, Support to strengthening migration governance and management, Ufficio delle pubblicazioni della Commissione europea, 2024. https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/ee29079a-ccf9-4a76-9d1c-7ae3e69bc43e_en?filename=C_2024_7998_F1_ANNEX_EN_V2_P1_3737156.PDF

TABELLA 8. Sostegno al rafforzamento della governance e della gestione della migrazione (Nord Africa, 2024)

Obiettivi specifici	Attività
» I paesi del Nord Africa dispongono di una gestione delle frontiere maggiormente basata sui diritti umani, in grado di contrastare efficacemente il traffico di migranti e la tratta di esseri umani, nel rispetto degli obblighi internazionali e secondo un approccio fondato sui diritti. » Viene promossa una maggiore comprensione reciproca sulla gestione della migrazione nel Vicinato meridionale	» Formazione e rafforzamento delle capacità delle autorità nazionali in diversi ambiti, tra cui controllo e sorveglianza delle frontiere, verifica dei documenti, formazione linguistica, contrasto alla tratta e al traffico di migranti, diritto internazionale dei diritti umani e diritto internazionale umanitario. » Fornitura di nuove attrezzature e riqualificazione di quelle esistenti, comprese imbarcazioni e infrastrutture, sistemi di comunicazione, strumenti avanzati di sorveglianza, veicoli specializzati e attrezzature per la gestione dei dati da parte delle forze di polizia. » Valutazione dei bisogni, raccolta e analisi dei dati, nonché elaborazione, diffusione e applicazione di procedure operative standard per le attività di ricerca e soccorso (SAR). » Sostegno alle autorità giudiziarie e alle forze dell'ordine nazionali per rafforzare la capacità di individuare, indagare e perseguire le reti criminali coinvolte nel traffico di migranti e nella tratta di esseri umani. » Rafforzamento delle procedure do no harm adottate dalle forze dell'ordine e dai soggetti attuatori, nonché dei meccanismi nazionali di monitoraggio e controllo sul rispetto dei diritti umani. » Identificazione, assistenza e sostegno alle vittime di tratta e ai migranti vulnerabili, con un approccio attento alle specifiche esigenze di genere. » Dialoghi strategici, tavole rotonde regionali ed eventi di alto livello finalizzati allo scambio di informazioni e al coordinamento. » Attività di sensibilizzazione, coinvolgimento e stabilizzazione delle comunità che vivono nelle aree di frontiera e che possono essere esposte all'azione delle reti di traffico di migranti e tratta di esseri umani.

Fonte: Commissione europea, Support to strengthening migration governance and management, Ufficio delle pubblicazioni della Commissione europea, 2024.¹¹²

L'analisi del problema contenuta nel documento d'azione richiama esplicitamente le «*carenze nelle capacità tecniche e operative delle autorità nazionali responsabili della gestione delle frontiere (...). La mancanza di formazione e di attrezzature adeguate limita la capacità delle autorità di svolgere operazioni di ricerca e soccorso, gestire efficacemente le frontiere terrestri e marittime e prevenire le partenze irregolari*».¹¹³

Tra i principali soggetti destinatari dell'intervento figurano le guardie e la polizia di frontiera, le unità responsabili della gestione della migrazione, le unità investigative, la polizia giudiziaria e le

procure. Il documento individua, inoltre, come destinatari le comunità che vivono nelle aree di frontiera, le organizzazioni della società civile attive nella gestione della migrazione e nella tutela dei diritti umani e i migranti.

Questa azione è l'ultima di una serie di interventi che, nel corso degli anni, hanno contribuito alla costruzione del sistema di intercettazioni e respingimenti verso i paesi nordafricani che oggi caratterizza il Mediterraneo centrale e nel cui ambito sono state documentate numerose violazioni dei diritti umani. Tra il 2021 e il 2023 sono stati

¹¹² Ibidem.

¹¹³ Ibidem.

adottati diversi documenti d'azione dedicati alla gestione della migrazione e delle frontiere in Nord Africa. Gli interventi prevedevano, tra gli altri obiettivi, la creazione di accademie di formazione e infrastrutture per le guardie costiere libica e tunisina e il potenziamento o la creazione dei Centri di coordinamento del soccorso marittimo (MRCC) in Libia e Tunisia. In Tunisia era inoltre previsto il completamento del sistema integrato di sorveglianza costiera.¹¹⁴

Altri interventi erano destinati a rafforzare le capacità tecniche di sorveglianza della Guardia costiera e della Guardia di frontiera egiziana¹¹⁵ ad aumentare la cooperazione operativa tra le autorità responsabili della gestione delle frontiere in Nord Africa e a potenziare la sorveglianza presso alcuni valichi di frontiera.¹¹⁶

L'azione adottata nel 2024 utilizza un linguaggio più esplicito sul rispetto dei diritti umani e sull'approccio *do no harm*, ma mantiene sostanzialmente le stesse attività previste negli anni precedenti. Un primo elemento critico riguarda il ricorso alla categoria della ricerca e soccorso (*Search and Rescue, SAR*). Tra le attività indicative previste dall'*Output 1.1 – Miglioramento delle capacità tecniche per la gestione delle frontiere e le operazioni di ricerca e soccorso* figurano lo sviluppo di meccanismi di governance e procedure operative standard per il SAR, attività di formazione, la fornitura e

riqualificazione di infrastrutture per la sicurezza delle frontiere e di «*attrezzature per la ricerca e il soccorso, quali imbarcazioni, sistemi avanzati di comunicazione (telefoni satellitari, radio a lungo raggio), dispositivi portatili per la visione notturna e altri strumenti avanzati di sorveglianza, tra cui sistemi termici e radar, veicoli specializzati adatti alle operazioni SAR nel deserto, attrezzature essenziali di salvataggio e collegamento alle banche dati internazionali pertinenti (ad esempio INTERPOL)*».¹¹⁷

Nel corso degli anni, diversi soggetti hanno documentato elementi che mettono in discussione la qualificazione come operazioni di ricerca e soccorso delle attività svolte nel Mediterraneo centrale dalle guardie costiere nordafricane. Tra questi figurano i ripetuti episodi di violenza contro le persone migranti e personale umanitario in mare.¹¹⁸ Nei documenti di programmazione NDICI-GE, il riferimento al SAR finisce così per comprendere attività che riguardano anche il controllo delle frontiere, la sorveglianza e il contenimento dei flussi migratori. Ciò pone una questione rispetto all'individuazione della finalità principale degli interventi e, di conseguenza, alla loro ammissibilità come APS secondo i criteri richiamati in precedenza.

Analogamente, il documento fa più volte riferimento al «*rafforzamento di una gestione delle frontiere basata sui diritti umani*».¹¹⁹ Gli

¹¹⁴ Commissione europea, Action Document for EU Support to Border Management Institutions in Libya and Tunisia, Ufficio delle pubblicazioni della Commissione europea, 2021. https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/4c24c16c-1e55-47bd-a9fb-d4e6a37cbbae_en?filename=C_2021_9615_F1_ANNEX_EN_V3_P1_1639231.PDF

¹¹⁵ Commissione europea, Action Document for strengthening the operational capacity of the Egyptian Coast Guard and Egyptian Border Guards to manage migration flows through effective border surveillance and search and rescue at land and sea, Ufficio delle pubblicazioni della Commissione europea, 2022. https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/95145364-3086-43fc-8e26-2719e311bad6_en?filename=C_2022_6933_F1_ANNEX_EN_V1_P1_2132169.PDF

¹¹⁶ Commissione europea, Action Document for Support to Cross-Border Cooperation and Integrated Border Management in North Africa, Ufficio delle pubblicazioni della Commissione europea, 2023. https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/968f77a6-c301-43ef-a495-c29535ce5869_en?filename=C_2022_6933_F1_ANNEX_EN_V2_P1_2132109.PDF

¹¹⁷ Commissione europea, Support to strengthening migration governance and management, Ufficio delle pubblicazioni della Commissione europea, 2024. https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/ee29079a-ccf9-4a76-9d1c-7ae3e69bc43e_en?filename=C_2024_7998_F1_ANNEX_EN_V2_P1_3737156.PDF

¹¹⁸ Nell'Agosto 2025, la cosiddetta Guardia costiera libica ha attaccato la nave di soccorso *Ocean Viking*, sparando centinaia di colpi nell'arco di 20 minuti. Nel corso degli anni, diverse organizzazioni per i diritti umani, compresi organismi delle Nazioni Unite, hanno monitorato e documentato abusi e violazioni sistematiche ai danni dei migranti. Si veda Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), "Business as usual": Human rights violations and abuses against migrants and asylum-seekers at land borders in North and West Africa, 2025. <https://www.ohchr.org/en/documents/reports/business-usual-human-rights-violations-and-abuses-against-migrants-asylum-seekers>. Si veda anche Amnesty International, Tunisia: "Nobody hears you when you scream": Dangerous shift in Tunisia's migration policy, 2025, Index No. MDE 30/0180/2025, 6 Novembre 2025. <https://www.amnesty.org/en/documents/mde30/0180/2025/en/>

¹¹⁹ Commissione europea, Support to strengthening migration governance and management, Ufficio delle pubblicazioni della Commissione europea, 2024. https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/ee29079a-ccf9-4a76-9d1c-7ae3e69bc43e_en?filename=C_2024_7998_F1_ANNEX_EN_V2_P1_3737156.PDF

indicatori utilizzati per misurare questo obiettivo comprendono però il numero di operazioni di ricerca e soccorso sostenute, la quantità di attrezzature fornite e il numero di migranti intercettati o soccorsi durante le operazioni SAR. Si tratta di indicatori che misurano soprattutto il volume delle attività operative e delle intercettazioni, più che i progressi nel rispetto dei diritti umani. Per valutare quest'ultimo aspetto sarebbero più pertinenti, ad esempio, indicatori relativi alle violazioni dei diritti umani segnalate o al numero di morti e persone scomparse alle frontiere terrestri e marittime.

La formazione sui diritti umani costituisce un'altra componente ricorrente di questa azione e di interventi analoghi finanziati negli anni precedenti. La formazione, tuttavia, non garantisce di per sé il rispetto dei diritti umani. Le azioni NDICI-GE sembrano attribuirle un peso considerevole come strumento di mitigazione dei rischi associati alle operazioni di controllo delle frontiere e come modalità per applicare l'approccio *do no harm*, senza che ciò consenta necessariamente di verificare se tali rischi siano effettivamente prevenuti o ridotti.¹²⁰

Dall'adozione, nel 2022, delle linee guida OCSE sulle attività connesse alla migrazione emerge un cambiamento nei *purpose code* utilizzati dalla Commissione europea per classificare i progetti di gestione delle frontiere in Nord Africa. Prima del 2023, questi interventi erano classificati interamente come APS con il codice 15190 – *Facilitazione di una migrazione e mobilità ordinate, sicure, regolari e responsabili*. Dal 2023, invece, la Commissione ha iniziato a ricorrere in misura crescente al codice 15210 – *Gestione e riforma dei sistemi di sicurezza*.

Il cambiamento del codice utilizzato per la rendicontazione non modifica però la natura delle attività finanziate, alcune delle quali continuano a sollevare dubbi rispetto ai criteri

di ammissibilità dell'APS. La classificazione settoriale attraverso un determinato *purpose code* e la verifica dell'ammissibilità come APS sono infatti due aspetti distinti. Le linee guida OCSE sulla migrazione si applicano a tutte le attività connesse alla migrazione, indipendentemente dal codice assegnato, e stabiliscono criteri specifici per determinare quali attività di gestione delle frontiere possano essere riconosciute come APS.

A questo si aggiungono le regole previste per il codice 15210 – *Gestione e riforma dei sistemi di sicurezza*. Il codice riguarda la riforma del settore della sicurezza sotto guida civile e comprende, ad esempio, l'assistenza tecnica finalizzata a rafforzare la buona governance, la trasparenza, l'accountability, il rispetto dei diritti umani, l'attenzione alle questioni di genere e il controllo civile. Può comprendere anche il sostegno a una gestione trasparente e democratica dei bilanci destinati alla sicurezza. Sono invece escluse attività di assistenza al settore della sicurezza quali il trasferimento di materiale militare, l'addestramento al combattimento, le esercitazioni congiunte e la formazione militare di ufficiali stranieri.

Alla luce di questi criteri, alcune delle attività previste dal programma non sembrano coerenti con le finalità del codice 15210. L'intervento comprende infatti la fornitura alle guardie costiere di attrezzature per il controllo e la sorveglianza delle frontiere, senza che tali attività siano finalizzate a rafforzare il controllo civile sul loro operato. Questo aspetto assume ulteriore rilievo nei contesti libico e tunisino, dove gli spazi per il monitoraggio civile degli apparati di sicurezza sono estremamente limitati.

La stessa analisi del problema contenuta nel documento riconosce inoltre il rischio che i partner istituzionali nordafricani cooperino con gruppi armati, producendo un «*rafforzamento involontario di questi gruppi o di specifiche fazioni*».¹²¹ L'analisi dei rischi richiama anche

¹²⁰ Greens/EFA (in collaborazione con ActionAid, Arci, EuroMed Rights, Profundo), Beyond borders, beyond boundaries, a critical analysis of EU financial support for border control in Tunisia and Libya, 2023. <https://www.greens-efa.eu/en/article/study/beyond-borders-beyond-boundaries>

¹²¹ Commissione europea, Support to strengthening migration governance and management, Ufficio delle pubblicazioni della

la possibilità che i fondi europei finiscano per sostenere persone sottoposte a sanzioni o coinvolte in violazioni dei diritti umani. Questi elementi sollevano ulteriori interrogativi sulla coerenza dell'intervento con le finalità e i criteri di ammissibilità previsti dai codici APS relativi alla pace e alla sicurezza.

Nel 2025, lo stesso programma è stato rinnovato con una dotazione di 140 milioni di euro e una durata prevista fino al 2027. Gli obiettivi generali e le attività rimangono sostanzialmente invariati, così come la classificazione dell'intero programma come APS: l'80% delle risorse è attribuito al purpose code 15210 e il restante 20% al codice 15190.¹²²

Programmi italiani di gestione delle frontiere - Nord Africa

A differenza dei programmi NDICI-GE analizzati in precedenza, per i quali la Commissione europea indica la quota di ciascun intervento rendicontata come APS, le informazioni ottenute tramite accesso civico generalizzato sul Fondo premialità per le politiche di rimpatrio riportano soltanto, per ciascun anno, l'ammontare complessivo delle risorse riconosciute come APS. I dati disponibili non consentono quindi di stabilire se, e in quale misura, le spese relative ai singoli progetti siano state successivamente rendicontate come APS.

Questa distinzione risulta rilevante ai fini dell'analisi che non valuta l'ammissibilità di una specifica attività di cui sia nota la rendicontazione come APS. Esamina invece un progetto finanziato attraverso un Fondo le cui risorse sono state, almeno in parte, riconosciute come elegibili.

In questo quadro, assume particolare rilievo il programma *Support to Tunisia's Border Control and Management of Migration Flows*, avviato formalmente nel dicembre 2020 e successivamente finanziato attraverso il Fondo

premieria per le politiche di rimpatrio (Tabella 9). Dal 2022, le risorse destinate al programma rappresentano circa il 45% degli stanziamenti complessivi del Fondo.

L'obiettivo dichiarato del programma è sostenere le autorità tunisine nel controllo delle frontiere e nella gestione dei flussi migratori, attraverso un rafforzamento concreto delle capacità di intercettazione. Il nucleo dell'intervento riguarda la manutenzione di sei motovedette ad alta velocità della Guardia nazionale tunisina e la fornitura di diverse tipologie di mezzi e attrezzature, tra cui fuoristrada 4x4, quad, minibus e motori per le motovedette.

Finanziato nel 2020 con una dotazione iniziale di 8 milioni di euro, il progetto è diventato nel tempo uno dei principali canali di finanziamento per il progressivo rafforzamento del controllo delle frontiere tunisine. Tra il 2020 e il 2025 ha ricevuto complessivamente 39 milioni di euro, distribuiti attraverso sette stanziamenti. L'aumento progressivo delle risorse e il prolungamento della durata del progetto trovano solo in parte spiegazione nelle criticità riportate nelle relazioni intermedie, tra cui i ritardi nell'avvio delle attività e nel coordinamento politico e le difficoltà incontrate nelle procedure di approvvigionamento.

Commissione europea, 2024. https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/ee29079a-ccf9-4a76-9d1c-7ae3e69bc43e_en?filename=C_2024_7998_F1_ANNEX_EN_V2_P1_3737156.PDF

¹²² Ibidem.

TABELLA 9. UNOPS: Sostegno al controllo delle frontiere e alla gestione dei flussi migratori in Tunisia

Obiettivi specifici	Attività
» Garantire per quattro anni la manutenzione di sei motovedette veloci a supporto della Guardia Nazionale Marittima tunisina, comprendendo la manutenzione ordinaria (preventiva), la manutenzione straordinaria (correttiva) e la fornitura di pezzi di ricambio. » Acquistare e fornire alle autorità tunisine mezzi, attrezzature e materiali per un valore complessivo di 23,79 milioni di euro. » Rafforzare le capacità delle autorità tunisine nel rispetto dei diritti umani, anche attraverso attività di formazione sulla criminalità informatica e formazione tecnica sull'utilizzo dei veicoli, dei motori e delle attrezzature acquistate.	» Affidamento di un contratto quadriennale per la manutenzione di sei motovedette della Guardia Nazionale Marittima tunisina, articolato in tre lotti: manutenzione ordinaria (preventiva), manutenzione straordinaria (correttiva) e fornitura una tantum di pezzi di ricambio. » Acquisto di attrezzature e materiali individuati dalle autorità tunisine in base all'evoluzione delle loro esigenze, attraverso lotti successivi concordati con il donatore (MAECI). » Formazione sui diritti umani rivolta ai beneficiari delle attività di manutenzione delle motovedette e di fornitura delle attrezzature. » Formazione sulla criminalità informatica e formazione tecnica sull'utilizzo dei veicoli, dei motori e delle attrezzature acquistate nell'ambito dell'emendamento n. 4. » Fase di «definizione dei fabbisogni»; coordinamento tra il Ministero dell'Interno tunisino (beneficiario) e il MAECI (donatore) per definire nel dettaglio le esigenze tecniche e i quantitativi necessari prima di ciascuna fase di acquisto.

Fonte: elaborazione dei documenti di progetto ottenuti tramite richieste di accesso civico generalizzato (FOIA), a partire dai dati dell'Osservatorio The Big Wall di ActionAid Italia.¹²³

Il progetto offre anche un esempio di come le politiche di esternalizzazione delle frontiere possano produrre effetti sul quadro normativo dei paesi partner. Nel secondo rapporto intermedio del 2022, ad esempio, si segnala che l'acquisto dei veicoli era stato sospeso «*in attesa di una deroga alla normativa finanziaria tunisina del 2020, che prevedeva il pagamento dei dazi doganali sui veicoli donati al governo tunisino*». ¹²⁴ L'ostacolo è stato superato con la legge di bilancio tunisina del 2022, che ha esentato da tali dazi i veicoli donati al Governo. La normativa nazionale è stata quindi modificata anche per rendere più agevole il trasferimento dei mezzi previsti dal progetto.

Un secondo elemento riguarda i rischi connessi al rispetto dei diritti umani. Già nelle prime fasi, UNOPS aveva previsto una valutazione per verificare il rischio che le autorità tunisine

potessero «*violare le convenzioni internazionali in materia di migrazione e diritti umani*». ¹²⁵ Questa valutazione non è stata resa pubblica e, sulla base della documentazione disponibile, le misure adottate per mitigare tali rischi appaiono limitate. Nel novembre 2022, a fronte dei rischi reputazionali richiamati più volte nei documenti di progetto, un emendamento ha introdotto l'obbligo di svolgere una formazione sui diritti umani rivolta alle autorità tunisine. La formazione doveva essere affidata a un soggetto privato specializzato, che non è stato possibile identificare attraverso i documenti disponibili. Nei primi due anni, dunque, il progetto si è concentrato esclusivamente sulla fornitura di attrezzature e sulla manutenzione delle motovedette; solo dal 2023 a queste attività si è aggiunta una componente obbligatoria di formazione sui diritti umani.

¹²³ The Big Wall, ActionAid Italia, Support to Tunisia's Border Control and Management of Migration Flows, 2020. https://www.thebigwall.org/progetto-dettaglio/?project_id=324

¹²⁴ Ibidem.

¹²⁵ Ibidem.

Questi casi mostrano come molti interventi di questo tipo rispondano a una logica di deterrenza e prevenzione degli arrivi. Il *Casebook on activities in the field of migration* dell'OCSE offre diversi esempi utili per distinguere, nell'ambito della gestione delle frontiere, le attività che possono essere riconosciute come APS da quelle che ne restano escluse.¹²⁶ Tra queste ultime, compare il progetto finanziato dall'Italia per rafforzare le capacità delle autorità tunisine nel controllo delle frontiere e nel contrasto alla tratta di esseri umani. L'OCSE lo considera non ammissibile perché «*prevede sostegno tecnico alle guardie costiere e alle istituzioni responsabili della gestione delle frontiere attraverso la fornitura di attrezzature e materiali per il contrasto diretto al traffico di migranti, con l'obiettivo principale di intercettare i migranti e limitare la migrazione verso l'Europa*».¹²⁷ Una finalità di questo tipo, infatti, rientra tra quelle espressamente escluse dal Principio 6 e dal Criterio 4 delle linee guida.

Il *Casebook* chiarisce inoltre che gli eventuali benefici prodotti da una gestione più efficace della migrazione nel paese destinatario, ad esempio in termini di sicurezza, non bastano, da soli, a giustificare il riconoscimento come APS. Se la finalità principale resta quella di ridurre gli arrivi nel paese donatore e non risponde a obiettivi di sviluppo, la spesa non è ammissibile.

Applicando questo criterio, anche i progetti esaminati sopra sembrano oltrepassare il perimetro dell'APS: le risorse finanziano infatti specifiche attività di controllo delle frontiere e contribuiscono a costruire e rafforzare il sistema di intercettazione e sorveglianza nel Mediterraneo centrale.

Programmi europei di gestione della migrazione e delle frontiere – Africa subsahariana

I programmi di gestione della migrazione e delle frontiere non riguardano soltanto i paesi di transito lungo le rotte verso l'Europa, come quelli del Nord Africa, ma si estendono anche ai principali paesi di origine. È la logica del cosiddetto *route-based approach*, che interviene nelle diverse fasi delle rotte migratorie. In questa prospettiva, il controllo della mobilità viene progressivamente spostato verso i paesi di origine, con l'obiettivo di intervenire prima che le persone raggiungano le principali aree di transito.

Nell'Africa subsahariana il quadro è in parte diverso da quello osservato in Nord Africa. La gestione delle frontiere non rappresenta il principale ambito di finanziamento e i programmi classificati in questa categoria comprendono un insieme più ampio di attività, spesso rivolte al contrasto della tratta e del traffico di migranti e, più in generale, alla governance della migrazione. Anche in questi casi, tuttavia, individuare la finalità principale dell'intervento resta determinante per valutarne l'ammissibilità come APS. Un esempio è il programma *Managing migration better in Western Africa*,¹²⁸ adottato dalla Commissione europea nel 2024 per l'Africa subsahariana e articolato in due obiettivi principali (Tabella 10).

¹²⁶ Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Development Assistance Committee (DAC), ODA Casebook on Activities in the Field of Migration, DCD/DAC/STAT(2023)34/FINAL, Parigi, OECD, 2025. [https://one.oecd.org/document/DCD/DAC/STAT\(2023\)34/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DCD/DAC/STAT(2023)34/FINAL/en/pdf)

¹²⁷ Ibidem.

¹²⁸ Commissione europea, Managing migration better in Western Africa, DG INTPA, 2024. https://international-partnerships.ec.europa.eu/countries/sub-saharan-africa_en

TABELLA 10. **Migliorare la gestione della migrazione in Africa occidentale (Africa occidentale, 2024)**

Obiettivi specifici	Attività
» Contribuire alla reintegrazione sostenibile delle persone rimpatriate attraverso lo sviluppo di sistemi nazionali inclusivi di presa in carico e misure per rafforzare la coesione sociale nelle comunità di accoglienza. » Rafforzare le capacità di prevenzione e contrasto della tratta di esseri umani e del traffico di migranti in Africa occidentale, nonché la protezione e l'assistenza alle vittime di tratta e ai migranti in condizioni di vulnerabilità. Gli interventi riguardano la prevenzione, il perseguimento dei reati e la protezione a livello nazionale, oltre allo sviluppo e al sostegno di meccanismi di cooperazione transnazionale per contrastare questi fenomeni.	» Valutazioni e analisi dei flussi migratori, delle capacità esistenti e delle principali carenze nel contrasto alla tratta di esseri umani e al traffico di migranti, nella gestione delle frontiere marittime, nelle operazioni di ricerca e soccorso in mare e nella protezione delle vittime. » Miglioramento della raccolta dei dati sulla tratta di esseri umani e sul traffico di migranti. » Sostegno alla revisione e allo sviluppo dei quadri nazionali di policy in materia di tratta di esseri umani e traffico di migranti. » Rafforzamento delle capacità degli attori nazionali di individuare, indagare, perseguire e prevenire la tratta di esseri umani e il traffico di migranti, insieme a una maggiore cooperazione tra forze dell'ordine e autorità giudiziarie. » Rafforzamento delle capacità delle autorità nazionali nella gestione delle frontiere marittime, nel contrasto alla tratta e al traffico di migranti e nelle operazioni di ricerca e soccorso in mare. » Rafforzamento della protezione delle vittime di tratta e dei migranti oggetto di traffico. » Rafforzamento del coordinamento transnazionale tra le autorità responsabili della sicurezza delle frontiere, anche attraverso esercitazioni e operazioni congiunte, in particolare per le attività di ricerca e soccorso in mare.

Fonte: Commissione europea, Managing Migration Better in Western Africa, Ufficio delle pubblicazioni della Commissione europea, 2024.

Sebbene la maggior parte delle risorse sia destinata al primo obiettivo, relativo alla reintegrazione (85 milioni di euro su un totale di 100 milioni), l'azione è comunque classificata nell'area tematica Gestione della migrazione e delle frontiere, per la presenza di una seconda componente dedicata al contrasto della tratta di esseri umani e del traffico di migranti.

Le attività rivolte alla protezione delle vittime di tratta e traffico di migranti possono essere riconosciute come APS. Per le altre attività previste dal programma, invece, l'ammissibilità dipende dalla loro finalità principale. Come ricordato in precedenza, il rafforzamento delle capacità delle autorità nazionali nella gestione delle frontiere marittime e nelle operazioni SAR può essere conteggiato come APS solo per i costi aggiuntivi direttamente connessi alle attività di soccorso della Guardia costiera.

La documentazione disponibile non permette

di stabilire nel dettaglio come saranno utilizzate le risorse destinate a queste attività. L'analisi del contesto contenuta nel programma collega però esplicitamente l'espansione delle reti transnazionali di tratta e traffico di migranti all'aumento degli attraversamenti irregolari delle frontiere esterne dell'UE. In particolare, richiama la crescita degli arrivi registrata nel 2023 lungo le rotte del Mediterraneo centrale e dell'Atlantico da parte di cittadini di paesi dell'Africa occidentale, tra cui Senegal, Guinea, Costa d'Avorio, Gambia e Mali. Le attività di gestione delle frontiere previste in Africa occidentale vengono quindi inserite in un quadro che comprende anche l'interesse dei paesi donatori a ridurre gli arrivi in Europa.

Alla luce di questi elementi, la classificazione dell'intero programma *Managing Migration Better in Western Africa* come APS, con il codice 15190 – *Facilitazione di una migrazione e mobilità ordinate, sicure, regolari e responsabili*, solleva alcuni interrogativi. Almeno una parte delle attività

sembra infatti rispondere anche all'obiettivo di limitare i flussi migratori verso i paesi donatori.

Programmi italiani di gestione delle frontiere - Africa subshariana

Sulla scia dell'esperienza del progetto *Support to Tunisia's Border Control and Management of Migration Flows*, nel 2024 è stato avviato un intervento analogo in Costa d'Avorio, anch'esso finanziato attraverso il Fondo premialità per le politiche di rimpatrio. Il progetto, denominato *Support to Côte d'Ivoire's Border Control and Management of Migration Flows*, affida a UNOPS l'acquisto, per conto dell'Italia, di attrezzature per il controllo delle frontiere destinate al Ministero dell'Interno ivoriano, insieme alla loro messa in funzione e alle relative attività di rafforzamento delle capacità.

Anche in questo caso emergono criticità simili a quelle riscontrate in Tunisia. La stessa documentazione progettuale riconosce il rischio che le autorità ivoriane possano mostrare una «tendenza a violare le norme internazionali in materia di migrazione e diritti umani».¹²⁹ Il progetto mira esplicitamente a rafforzare le capacità di controllo delle frontiere in un paese descritto come destinazione e snodo di transito dei movimenti migratori in Africa occidentale.

Questi elementi sollevano interrogativi sull'ammissibilità come APS di almeno una parte delle attività finanziate, soprattutto alla luce delle forti analogie con l'intervento realizzato in Tunisia. Quest'ultimo, come detto, è stato citato dallo stesso OCSE come esempio di spesa non ammissibile all'APS, poiché finalizzata principalmente a limitare la migrazione verso il paese donatore.

TABELLA 11. Sostegno al controllo delle frontiere e alla gestione dei flussi migratori in Costa d'Avorio

Obiettivi specifici	Attività
» Fornire alle autorità nazionali della Costa d'Avorio attrezzature per la gestione e il controllo delle frontiere.	» Fase di «definizione dei fabbisogni»: coordinamento tra il MAECI (donatore) e il Ministero dell'Interno della Costa d'Avorio (beneficiario) per individuare nel dettaglio le esigenze tecniche e definire i quantitativi prima dell'avvio degli acquisti.
» Mettere in funzione le attrezzature e consegnarle al beneficiario (Ministero dell'Interno).	» Acquisto di attrezzature e materiali per un importo complessivo di circa 1,2 milioni di euro, comprese le procedure di selezione dei fornitori, valutazione delle offerte, aggiudicazione e gestione dei contratti.
» Realizzare attività di formazione e rafforzamento delle capacità degli operatori, anche per garantire l'utilizzo delle attrezzature nel lungo periodo.	» Gestione della logistica, consegna dei beni e loro trasferimento al beneficiario. » Messa in funzione delle attrezzature e formazione degli operatori per garantirne un utilizzo sostenibile nel tempo. » Valutazione dei rischi per i diritti umani e applicazione della Human Rights Due Diligence Policy (HRDDP) di UNOPS all'elenco delle attrezzature da acquistare.

Fonte: elaborazione dei documenti di progetto ottenuti tramite richieste di accesso civico generalizzato (FOIA), a partire dai dati dell'Osservatorio The Big Wall di ActionAid Italia.¹³⁰

Per concludere, la gestione della migrazione e delle frontiere è quindi l'ambito in cui la deviazione dell'aiuto emerge con maggiore evidenza, soprattutto quando gli interventi

hanno tra i propri obiettivi il controllo delle frontiere, l'intercettazione dei migranti e la prevenzione degli arrivi, in particolare nei paesi situati lungo le principali rotte migratorie.

¹²⁹ The Big Wall, ActionAid Italia, Support to Côte d'Ivoire's Border Control and Management of Migration Flows, 2024. https://www.thebigwall.org/progetto-dettaglio/?project_id=469
¹³⁰ Ibidem.

A livello europeo, questa categoria è la terza per volume di risorse nell'ambito dell'obiettivo NDICI-GE per migrazione e spostamenti forzati e la prima in Nord Africa. Una quota consistente delle risorse della cooperazione allo sviluppo viene quindi destinata ad attività la cui finalità principale può risultare difficilmente riconducibile agli obiettivi di sviluppo locale.

Un quadro analogo emerge per l'Italia, dove il controllo delle frontiere è presente in tutti gli strumenti finanziari analizzati e assume un peso particolarmente rilevante nel Fondo premialità per le politiche di rimpatrio, di cui costituisce la principale categoria di spesa. Questo avviene nonostante le risorse stanziare attraverso la legge di bilancio siano inizialmente considerate come potenzialmente riconoscibili come APS.

4.1.2 - Ritorni e reintegrazione

Negli ultimi due decenni, le politiche di ritorno e rimpatrio¹³¹ hanno acquisito un peso crescente nella dimensione esterna della politica migratoria dell'Unione europea.¹³² Sebbene facciano da tempo parte dell'*acquis* europeo in materia di immigrazione e asilo,¹³³ la loro attuazione ha continuato a registrare tassi relativamente

contenuti. La risposta delle istituzioni europee è stata quella di investire sempre di più nella cooperazione con i Paesi di origine e di transito, nel tentativo di rendere più efficaci le procedure di rimpatrio.¹³⁴

Il 2015 segna, da questo punto di vista, un passaggio importante. Con la *European Agenda on Migration*, il rafforzamento della politica di rimpatrio e della cooperazione con i Paesi terzi diventa una componente sempre più esplicita dell'azione esterna dell'UE.¹³⁵ Questa impostazione viene poi consolidata nel *Nuovo Patto sulla Migrazione e l'Asilo* e, più recentemente, nella proposta di riforma del sistema europeo dei rimpatri. Nel tempo, dunque, il ritorno non è rimasto soltanto uno strumento della politica migratoria interna: è diventato anche uno degli assi attorno ai quali l'Unione costruisce le proprie relazioni con i Paesi terzi. A questa evoluzione si è accompagnata una progressiva espansione degli strumenti finanziari utilizzati per sostenere la cooperazione in materia migratoria.¹³⁶

Parallelamente al rafforzamento delle politiche di ritorno, anche la cooperazione allo sviluppo è stata progressivamente coinvolta nel finanziamento di programmi di ritorno volontario assistito e reintegrazione (AVRR) e, più recentemente, di

¹³¹ Nel presente lavoro i termini *ritorno* e *rimpatrio* non sono utilizzati come sinonimi. Il termine *ritorno* è impiegato come categoria generale per indicare le diverse modalità di rientro nel Paese di origine, caratterizzate da differenti gradi di volontarietà, mentre *rimpatrio* è riservato ai ritorni forzati disposti o eseguiti dalle autorità pubbliche. Tale scelta intende evidenziare come, nel quadro delle politiche di esternalizzazione, il confine tra ritorno volontario e rimpatrio risulti sempre più sfumato, dando luogo a forme intermedie di ritorno caratterizzate da gradi crescenti di coercizione. Zeynep Şahin-Mencütek & Anna Triandafyllidou, Coerced Return: Formal Policies, Informal Practices and Migrants' Navigation, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2024. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/1369183X.2024.2371209>; ActionAid, Come "li aiutiamo a tornarsene a casa loro" La centralità dei rimpatri nell'agenda migratoria, la cooperazione allo sviluppo e le sfide del ritorno in Gambia, 2019. <https://www.actionaid.it/publicazioni/a-casa-loro/>

¹³² Zana Vathi, Russell King e Barak Kalir, Editorial Introduction: The Shifting Geopolitics of Return Migration and Reintegration, *Journal of International Migration and Integration*, 24(Suppl. 2), 2023. <https://link.springer.com/article/10.1007/s12134-022-00974-x>

¹³³ Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008 recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare. <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2008/115/oj/eng>

¹³⁴ Zana Vathi, Russell King e Barak Kalir, Editorial Introduction: The Shifting Geopolitics of Return Migration and Reintegration, *Journal of International Migration and Integration*, 24(Suppl. 2), 2023. https://ideas.repec.org/a/spr/joimai/v24y2023i2d10.1007_s12134-022-00974-x.html

¹³⁵ Natalia Banulescu-Bogdan, Meghan Benton e Susan Fratzke, Countries Are Pushing Borders Outward to Expand Deterrence and Protection Alike, *Migration Information Source*, Migration Policy Institute, 18 Giugno 2026. <https://www.migrationpolicy.org/journal/feature/countries-are-pushing-borders-outward-expand-deterrence-and-protection-alike>

¹³⁶ Sull'evoluzione del quadro normativo europeo in materia di ritorno e rimpatrio si vedano, in particolare: Commissione europea, Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European economic and social committee and the committee of the regions a European agenda on migration, COM(2015) 240 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52015DC0240>; Commissione europea, EU Action Plan on Return, COM(2015) 453 final; Commissione europea, Renewed Action Plan on Return, COM(2017) 200 final; Commissione europea, Communication on Enhancing Cooperation on Return and Readmission as Part of a Fair, Effective and Comprehensive EU Migration Policy, COM(2021) 56 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52015DC0453>; Commissione europea, A New Pact on Migration and Asylum, COM(2020) 609 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52020DC0609>; Commissione europea, EU Strategy on Voluntary Return and Reintegration, COM(2021) 120 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52021DC0120>; Parlamento europeo, Legislative Resolution of 17 June 2026 on the Proposal for a Regulation Establishing a Common System for the Return of Third-Country Nationals Staying Illegally in the Union and Repealing Directive 2008/115/EC (2025/0059(COD)), P10_TA(2026), 17 June 2026, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=ep:P10_TA%282026%290207

ritorno umanitario volontario (VHR).¹³⁷ Una quota crescente di risorse contabilizzate come Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS), attraverso strumenti europei e nazionali, è stata così destinata all'assistenza al ritorno e alla reintegrazione nei Paesi di origine e di transito. L'attuazione di questi programmi è stata affidata in larga parte OIM.¹³⁸

Anche l'Italia ha destinato, nel tempo, una parte delle risorse della cooperazione allo sviluppo a programmi di ritorno e reintegrazione. Questa impostazione è particolarmente evidente in Libia, dove tali interventi sono stati finanziati prima attraverso il Fondo Africa e successivamente attraverso il Fondo Migrazioni. Il settore dei ritorni costituisce così uno degli ambiti in cui il legame tra cooperazione allo sviluppo e politica migratoria italiana si è consolidato, come mostra anche la distribuzione delle risorse.

Questi interventi si concentrano soprattutto nei Paesi di transito e lungo le principali rotte migratorie africane. È anche per questo che, nel tempo, hanno acquisito uno spazio crescente nella cooperazione migratoria europea. Un esempio significativo è la *EU-IOM Joint Initiative for Migrant Protection and Reintegration*, finanziata attraverso l'*Emergency Trust Fund for Africa*. Il programma ha operato su scala regionale e riunisce, all'interno dello stesso quadro, attività diverse: assistenza al ritorno, sostegno alla reintegrazione economica, sociale e psicosociale,

rafforzamento delle capacità istituzionali e raccolta di dati sui fenomeni migratori.¹³⁹

Con l'espansione di questi programmi è cresciuto il dibattito sulle condizioni che consentono di considerarli realmente volontari. Il ritorno può definirsi tale solo quando si fonda su un consenso libero e informato, rispetta la dignità della persona e offre concrete possibilità di reintegrazione sostenibile. I Paesi donatori e l'OIM assumono questi elementi come condizioni qualificanti dei programmi di ritorno volontario assistito. Le modalità di attuazione e i contesti in cui i programmi operano sollevano tuttavia dubbi sulla loro effettiva realizzazione. Il collegamento con le strategie europee di esternalizzazione delle frontiere e di contenimento della mobilità può infatti restringere la libertà di scelta e collocare il ritorno in un quadro segnato da pressioni e alternative limitate.¹⁴⁰

Di conseguenza, la volontarietà del ritorno non può essere valutata soltanto in base all'assenza di una coercizione diretta. È necessario esaminare le condizioni concrete in cui la decisione viene presa e verificare quali alternative siano realmente accessibili alla persona interessata. Una scelta formalmente libera può infatti risultare condizionata quando deriva da pressioni, dalla precarietà delle condizioni di vita o dall'assenza di possibilità praticabili di soggiorno e mobilità.¹⁴¹ La

¹³⁷ Il Voluntary Humanitarian Return (VHR) è una misura introdotta dall'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM) specificamente per il contesto libico, caratterizzata dall'integrazione di una componente umanitaria all'interno del progetto, affiancata al supporto tecnico fornito alle autorità nelle operazioni specializzate di ricerca e soccorso in mare (*Search and Rescue*, SAR). I programmi di VHR sono rivolti ad assistere migranti, rifugiati e richiedenti asilo soccorsi in mare, trattenuti nei centri di detenzione o bloccati in Libia e, ove ritenuto necessario, possono essere accompagnati da interventi di reintegrazione socioeconomica nei Paesi di origine.

¹³⁸ Gökalp Aras, N. E. and Yüksel, U., The Financialisation of the EU Governance of Return and Readmission, WP9 Concept Note on the Policy and Financial Dimension of Returns and Readmissions in GAPs Working paper 2026/07. <https://www.returnmigration.eu/wp-series/financialisation-eu-governance-return-readmission>

¹³⁹ International Organization for Migration (IOM), Final Evaluation of the EU-IOM Joint Initiative for Migrant Protection and Reintegration in North Africa, 2024. https://evaluation.iom.int/sites/g/files/tmzbd1151/files/docs/resources/Final%20evaluation%20report%20JI-NA.pdf?utm_source

¹⁴⁰ Shoshana Fine e William Walters, No Place Like Home? The International Organization for Migration and the New Political Imaginary of Deportation, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 48, n. 11, 2022. https://www.researchgate.net/publication/355237922_No_place_like_home_The_International_Organization_for_Migration_and_the_new_political_imaginary_of_deportation; ASGI – Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione et al., Voluntary Humanitarian Refusal: una proposta che non si può rifiutare. Stop alle espulsioni mascherate dai Paesi di transito. Press kit, 2025, <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2025/03/press-kit-VHRefusal.pdf>; Bertrand Steiner, Adèle Appriou, Ravenna Sohst e Camille Le Coz, Reframing Return and Reintegration: Origin-country Priorities and Strategies for Cooperation, Policy Brief, Migration Policy Institute Europe, Ottobre 2025, <https://www.migrationpolicy.org/mpi-europe/publication/reframing-return-and-reintegration-origin-country-priorities-and-strategies>; Alice Fill and Francesco Moresco, Voluntary returns from Libya in the EU externalisation strategy: a critical analysis in the light of ASGI's strategic litigation, ASGI, 2 February 2021. <https://www.asgi.it/en/sciabaca-oruka/voluntary-returns-from-libya-in-the-eu-externalisation-strategy-a-critical-analysis-in-the-light-of-asgis-strategic-litigation/>

¹⁴¹ Katie Kuschminder, Sze Eng Tan, Lea Jechel, Johannes Schmitt e Martin Bruder, The Effects of Assisted Return Programmes on Sustainable Reintegration: A Review, *International Migration*, 2026. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/imig.70122>; Zeynep Sahin-Mencutek e Anna Triandafyllidou, Coerced Return: Formal Policies. Informal Practices and Migrants' Navigation, *Journal of Ethnic and*

questione assume particolare rilievo in Paesi di transito come la Libia e la Tunisia, dove numerosi rapporti documentano detenzioni arbitrarie, violenze e sfruttamento, insieme a forti limitazioni nell'accesso alla protezione internazionale e alla scarsità di canali regolari di mobilità.¹⁴² In contesti simili, la decisione di aderire a un programma di ritorno può essere fortemente condizionata dalle circostanze.

È proprio questa zona grigia tra scelta e costrizione ad aver alimentato il dibattito sul confine tra ritorno volontario e rimpatrio forzato. Una parte della letteratura propone infatti di non considerarli come due categorie nettamente separate, ma come pratiche collocate lungo un *continuum*, nel quale il ritorno assistito può progressivamente avvicinarsi a forme di rimpatrio coercitivo. È in questa prospettiva che sono stati utilizzati concetti come *soft deportation* e *deportation continuum*.¹⁴³

Queste criticità assumono particolare rilievo anche sul piano della tutela dei diritti umani. Diversi organismi delle Nazioni Unite hanno chiarito che un ritorno può dirsi realmente volontario solo quando la decisione è libera e informata, non deriva da forme di coercizione, dirette o indirette, e la persona dispone di alternative effettive al rimpatrio, come l'accesso alla protezione internazionale o ad altre forme di soggiorno regolare.¹⁴⁴

Quando queste condizioni mancano, soprattutto

in contesti di transito segnati da violazioni gravi e sistematiche dei diritti fondamentali, il carattere volontario del ritorno diventa più difficile da sostenere. In questi casi emergono anche interrogativi più ampi sulla compatibilità dei programmi con il principio di *non-refoulement*¹⁴⁵ e con gli obblighi internazionali di protezione.¹⁴⁶

Accanto ai profili legati alla tutela dei diritti, la letteratura solleva dubbi anche sulla capacità di questi programmi di produrre effetti duraturi sul piano dello sviluppo. Le evidenze disponibili mostrano che la sostenibilità della reintegrazione dipende in larga misura dal contesto economico, sociale e istituzionale del Paese di origine, dal grado di preparazione del ritorno, dall'accesso ai servizi e dalle opportunità effettivamente disponibili una volta rientrati. L'assistenza economica, il più delle volte inadeguata, prevista dai programmi, da sola, difficilmente basta a garantire percorsi di reintegrazione stabili nel tempo.¹⁴⁷

Indicazioni analoghe emergono dalla valutazione d'impatto della *EU-IOM Joint Initiative* per il Corno d'Africa. I risultati variano sensibilmente da un contesto nazionale all'altro e mostrano quanto sia difficile consolidare percorsi di reintegrazione sostenibile nei Paesi segnati da conflitti, instabilità e fragilità socioeconomica. La valutazione riconosce al tempo stesso il valore dell'assistenza fornita sul piano umanitario e della protezione dei diritti, ma mette in evidenza

Migration Studies, vol. 51, n. 2, 2024, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/1369183X.2024.2371209>

¹⁴² OHCHR and UNSMIL, Business as Usual: Human Rights Violations and Abuses against Migrants, Asylum-Seekers, and Refugees in Libya, 2026 <https://www.ohchr.org/en/documents/reports/business-usual-human-rights-violations-and-abuses-against-migrants-asylum-seekers>; Amnesty International, Tunisia: "Nobody hears you when you scream": Dangerous shift in Tunisia's migration policy (2025), Index No. MDE 30/0180/2025, 6 November 2025, <https://www.amnesty.org/en/documents/mde30/0180/2025/en/>

¹⁴³ Barak Kalir, Between 'Voluntary' Return Programs and Soft Deportation: Sending Vulnerable Migrants in Spain Back 'Home', in Zana Vathi e Russell King (a cura di), Return Migration and Psychosocial Wellbeing, Routledge, London-New York, 2017, https://www.researchgate.net/publication/317234883_Between_'Voluntary'_return_programs_and_soft_deportation_Sending_vulnerable_migrants_in_Spain_back_'Home'

¹⁴⁴ United Nations Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants, A/HRC/38/41, 38th session, 18 June-6 July 2018, United Nations, 2018, <https://www.right-docs.org/doc/a-hrc-38-41/>

¹⁴⁵ Il principio di *non-refoulement* vieta agli Stati di trasferire o respingere una persona verso un Paese nel quale vi siano fondati motivi per ritenere che rischi persecuzioni, tortura o trattamenti inumani o degradanti. Il principio è sancito dall'articolo 33 della Convenzione di Ginevra del 1951.

¹⁴⁶ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), Nowhere but Back: Assisted Return, Reintegration and the Human Rights Protection of Migrants in Libya, United Nations, Ginevra, 2023, <https://www.ohchr.org/en/documents/reports/nowhere-back-assisted-return-reintegration-and-human-rights-protection-migrants>

¹⁴⁷ Jennifer Vallentine, Roberto Forin e Bram Frouws, Mixed Returns: Return Migration and Reintegration Dynamics, Briefing Paper, Mixed Migration Centre (MMC), Ottobre 2024, <https://mixedmigration.org/resources/mixed-returns-return-migration-and-reintegration-dynamics/>; Katie Kuscminder, Sze Eng Tan, Lea Jechel, Johannes Schmitt e Martin Bruder, The Effects of Assisted Return Programmes on Sustainable Reintegration: A Review, *International Migration*, 2026, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/imig.70122>

i limiti strutturali che possono ridurre l'efficacia nel medio e lungo periodo.¹⁴⁸

È proprio all'intersezione tra queste tre dimensioni – la crescente centralità del ritorno nella governance migratoria europea, il ricorso sempre più esteso alle risorse della cooperazione allo sviluppo e le tensioni tra finalità dichiarate di sviluppo e funzioni di contenimento della mobilità – che si colloca il presente lavoro. L'obiettivo non è valutare l'efficacia dei programmi di ritorno in quanto tali, bensì analizzare criticamente in quale misura i programmi finanziati attraverso l'Aiuto Pubblico allo Sviluppo risultino coerenti con i criteri dell'OCSE-DAC e con le finalità di sviluppo che ne giustificano la contabilizzazione come APS.

Le linee guida dell'OCSE-DAC consentono di finanziare questi interventi con risorse APS quando il loro obiettivo principale resta la promozione dello sviluppo e di una reintegrazione sostenibile nei Paesi partner. Restano invece escluse le misure rivolte soprattutto al controllo della mobilità o al perseguimento degli interessi migratori dei Paesi donatori.¹⁴⁹ **Il punto, però, è che nella pratica il confine può diventare meno netto. Programmi nati per sostenere il ritorno volontario, la protezione dei migranti e la reintegrazione possono infatti essere inseriti, nel tempo, in strategie più ampie di gestione della migrazione irregolare e di esternalizzazione del controllo migratorio. La questione centrale diventa allora non solo se questi interventi rispettino formalmente i criteri OCSE-DAC, ma quale funzione svolgano concretamente: se restino orientati in via prioritaria allo sviluppo e alla protezione oppure contribuiscano anche a**

obiettivi di deterrenza, aumento dei ritorni e contenimento della mobilità.

Programmi europei di ritorno e reintegrazione

Il Documento d'azione *Migrant Protection, Return and Reintegration Programme for Sub-Saharan Africa (MPRR) – Phase 2*,¹⁵⁰ adottato inizialmente nel 2022 e rifinanziato nel 2024, è attuato dall'OIM in Guinea, Mali, Nigeria, Gambia, Niger, Senegal, Sierra Leone, Costa d'Avorio, Burkina Faso, Camerun, Ciad, Ghana, Sudan, Etiopia, Somalia, Guinea-Bissau, Mauritania, Liberia e Benin (Tabella 12). L'intero programma è classificato come APS con il codice 15190 – *Facilitazione di una migrazione e mobilità ordinate, sicure, regolari e responsabili*.

¹⁴⁸ International Organization for Migration (IOM). (2023). *Returning Home: Evaluating the Impact of IOM's Reintegration Assistance for Migrants in the Horn of Africa*. Geneva: International Organization for Migration. https://publications.iom.int/system/files/pdf/pub2023-147-r-returning-home-evaluating-the-impact_1.pdf

¹⁴⁹ Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Development Assistance Committee (DAC). *ODA Casebook on Activities in the Field of Migration*. DCD/DAC/STAT(2023)34/FINAL. Paris: OECD, 2025, [https://one.oecd.org/document/DCD/DAC/STAT\(2023\)34/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DCD/DAC/STAT(2023)34/FINAL/en/pdf); See also: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Development Assistance Committee (DAC). *Update to the Review of the Activities Reported under Purpose Code 15190 on the Facilitation of Orderly, Safe, Regular and Responsible Migration and Mobility*. DCD/DAC/STAT(2025)9/FINAL. Paris: OECD, 2025, [https://one.oecd.org/document/DCD/DAC/STAT\(2025\)9/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DCD/DAC/STAT(2025)9/FINAL/en/pdf)

¹⁵⁰ Commissione europea, *Migrant Protection, Return and Reintegration Programme for Sub-Saharan Africa (MPRR) – Phase 2*, DG INTPA, 2024. https://international-partnerships.ec.europa.eu/countries/sub-saharan-africa_en

TABELLA 12. Programma di protezione, ritorno e reintegrazione dei migranti nell'Africa subsahariana (MPRR) – Fase 2

Obiettivi specifici	Attività
» Fornire protezione e altri servizi essenziali ai migranti bloccati nei principali paesi di transito dell'Africa subsahariana lungo le rotte atlantica/occidentale e del Mediterraneo centrale, attraverso un approccio basato sui diritti, attento alle specifiche esigenze di genere e inclusivo delle persone con disabilità. » Sostenere la reintegrazione individuale nei paesi di origine dell'Africa subsahariana, con particolare attenzione a quelli interessati dalle rotte atlantica/occidentale e del Mediterraneo centrale, includendo, nei limiti delle risorse disponibili, anche le persone rimpatriate dal Nord Africa. Nel medio periodo, il sostegno alla reintegrazione individuale dovrebbe essere limitato ai paesi di origine in cui non siano ancora operativi sistemi nazionali di presa in carico in grado di garantire una reintegrazione sostenibile.	» Operazioni di ricerca e soccorso (SAR) e di soccorso umanitario, sulla base di una valutazione qualitativa e quantitativa dei flussi migratori. » Protezione e assistenza ai migranti bloccati lungo le principali rotte migratorie o nei punti di sbarco. » Attività di consulenza prima della partenza, per garantire che le persone interessate al ritorno possano assumere una decisione informata. » Accoglienza prima della partenza, assistenza medica e psicologica e supporto per l'ottenimento dei documenti di viaggio. » Sostegno al ritorno volontario assistito. » Assistenza all'accoglienza dopo l'arrivo, anche attraverso centri di transito nei paesi di origine lungo la rotta atlantica/del Mediterraneo occidentale. » Sostegno alla reintegrazione individuale sostenibile attraverso servizi economici, sociali e psicosociali.

Fonte: Commissione europea, Migrant Protection, Return and Reintegration Programme for Sub-Saharan Africa (MPRR) – Phase 2, Ufficio delle pubblicazioni della Commissione europea, 2024.

Il programma concentra i ritorni soprattutto sui paesi interessati dalle rotte atlantica e del Mediterraneo centrale. **Le attività previste coprono l'intero percorso: partono dalle operazioni di ricerca e soccorso e di assistenza umanitaria e accompagnano la persona fino alla reintegrazione nel paese di origine. Si configura così una vera e propria «catena del rimpatrio» che, pur muovendo dalla protezione dei migranti bloccati lungo le rotte, contribuisce anche all'obiettivo di prevenire gli arrivi in Europa.**

Il programma si inserisce inoltre in una serie di interventi precedenti e complementari. Nel 2017, UE, Unione Africana e Nazioni Unite hanno istituito una *Task Force* congiunta per facilitare i rimpatri volontari umanitari nei paesi di origine e il reinsediamento delle persone bisognose di protezione internazionale. A questa si affiancano

gli *Emergency Transit Mechanisms* (ETM) attuati dall'UNHCR in Niger e Ruanda per evacuare rifugiati e richiedenti asilo dalla Libia e l'Iniziativa congiunta UE-OIM per la protezione e la reintegrazione dei migranti.¹⁵¹

La stessa analisi del problema contenuta nel documento evidenzia la centralità dei rimpatri: «A seguito del dialogo tecnico avviato con la Libia e dei risultati ottenuti in tale ambito, che hanno portato all'eliminazione della tassa per il visto di uscita e a una considerevole riduzione delle procedure di uscita per i rimpatri volontari umanitari, sono state avviate dialoghi positivi con l'OIM in vista di un significativo aumento dei rimpatri volontari umanitari, potenzialmente fino a 25.000 l'anno».¹⁵²

L'azione, approvata inizialmente nel 2022 con una dotazione di 330 milioni di euro, è il singolo intervento con il budget più elevato tra quelli

¹⁵¹ Commissione europea, Migrant Protection, Return and Reintegration Programme for Sub-Saharan Africa (MPRR) – Phase 2, DG INTA, 2024. https://international-partnerships.ec.europa.eu/countries/sub-saharan-africa_en

¹⁵² Ibidem.

finanziati nell'Africa subsahariana. Nel 2024 sono stati stanziati ulteriori 80 milioni di euro per il biennio 2024-2025.¹⁵³

Come si legge nell'analisi del contesto, «l'azione produrrà effetti positivi contribuendo a migliorare la gestione della migrazione, prevenire la migrazione irregolare, mitigare le conseguenze del traffico di migranti e della tratta di esseri umani, affrontare i fattori che favoriscono la migrazione irregolare e rafforzare la cooperazione e il dialogo».¹⁵⁴

Lo stesso documento prende in esame anche l'andamento degli arrivi lungo le principali rotte migratorie verso l'Europa. A fronte di una forte diminuzione degli arrivi attraverso la rotta del Mediterraneo centrale nei primi sei mesi del 2024, rileva che «sulla rotta atlantica è stato registrato un aumento del 174%, con quasi 20.000 arrivi tra gennaio e giugno 2024».¹⁵⁵

Per quanto riguarda la conformità dell'azione ai criteri dell'APS, il Criterio 5 delle linee guida OCSE esclude i rimpatri forzati, mentre ammette le altre forme di ritorno quando avvengono da un paese in via di sviluppo a un altro e sono sicure, dignitose, informate e volontarie. Il Criterio 3 stabilisce inoltre che i progetti che producono benefici reciproci possono essere riconosciuti come APS purché i risultati attesi, gli obiettivi, gli indicatori e l'impianto complessivo dell'intervento non rispondano principalmente agli interessi dei paesi donatori - in particolare alla riduzione dei flussi migratori - e non si limitino a una risposta di breve periodo, ma siano orientati a uno sviluppo sostenibile di lungo termine.

Da questo punto di vista, l'azione può apparire a prima vista coerente con il Criterio 5. La logica che la sostiene, soprattutto nell'Obiettivo specifico 1, e le attività previste mostrano però una componente di deterrenza: viene costruito un sistema in cui il «rimpatrio volontario» finisce per costituire l'unica opzione disponibile per i

migranti che si trovano nei paesi situati lungo le principali rotte verso l'UE.

Anche gli indicatori misurano principalmente il funzionamento di questa «catena del rimpatrio». Il programma prevede di assistere 20.000 migranti nel ritorno volontario verso i paesi di origine, fornire assistenza dopo l'arrivo a 35.000 persone rimpatriate e sostegno alla reintegrazione a 35.000 beneficiari. Vengono inoltre monitorati il numero di persone che rientrano nei paesi di origine dell'Africa subsahariana e il numero di centri di transito o di *Migrant Resource and Response Centres* sostenuti dal programma.

Per quanto riguarda la reintegrazione, il Criterio 6 stabilisce che queste attività sono in linea di principio ammissibili all'APS, purché siano orientate allo sviluppo economico e al benessere dei paesi di origine e, come regola generale, non siano rivolte esclusivamente alle persone rimpatriate da un paese donatore. I progetti analizzati in questa categoria risultano coerenti con i principi e le linee guida dell'OCSE: prevedono infatti misure per la reintegrazione sostenibile delle persone rimpatriate, la prevenzione della stigmatizzazione, il sostegno psicosociale e alla coesione sociale, oltre al rafforzamento delle capacità delle autorità nazionali e locali di sviluppare sistemi e strutture adeguati per la reintegrazione.

La reintegrazione, tuttavia, non può essere considerata isolatamente. Nei programmi analizzati rappresenta l'ultima fase di una «catena del rimpatrio» che si sviluppa lungo le diverse tappe delle rotte migratorie verso l'Europa e che può «contribuire a limitare il rischio di una nuova migrazione irregolare».¹⁵⁶ Le singole attività possono quindi rispettare i criteri di ammissibilità dell'APS, mentre la logica complessiva entro cui sono inserite mantiene anche una finalità di deterrenza.

La crescente pressione politica per aumentare il

¹⁵³ Commissione europea, DG INTPA, NDICI-Global Europe Actions on Migration and Forced Displacement. List of actions committed (Adopted decisions), 2025. https://international-partnerships.ec.europa.eu/document/download/7002229d-6be3-4efb-99b7-9fcb0ae665dd_en?filename=NDICI-Global%20Europe%20actions%20on%20migration%20and%20forced%20displacement.pdf

¹⁵⁴ Ibidem.

¹⁵⁵ Ibidem.

¹⁵⁶ Consiglio dell'Unione europea, Assisted Voluntary Return and Reintegration (AVRR) programmes in the African context, 2025. <https://www.statewatch.org/media/5055/10308-2025-avrr-programmes-in-african-context.pdf>

numero dei rimpatri in Europa lascia prevedere un ulteriore aumento delle risorse destinate ai programmi di ritorno e reintegrazione. Questa prospettiva è già esplicita nei documenti di programmazione europei. Nell'azione *Managing Migration Better in Western Africa*, la Commissione prevede che «nei prossimi anni i rimpatri dall'Europa, dal Nord Africa e dai paesi di transito dell'Africa subsahariana rimarranno probabilmente elevati, mantenendo quindi alta la necessità di interventi di reintegrazione per tutte le tipologie di ritorno».¹⁵⁷

La stessa logica emerge ancora più chiaramente in un documento della Presidenza danese del Consiglio dedicato ai ritorni e alle riammissioni. Analizzando i risultati dei programmi di ritorno volontario assistito e reintegrazione (AVRR), il documento considera positivamente l'approccio europeo basato sulle rotte, che anticipa gli interventi di ritorno e reintegrazione nei principali paesi di transito e di accoglienza. Secondo il Consiglio, questo modello può «ridurre il numero dei rimpatri dall'Europa, intervenendo sulle esigenze di ritorno e reintegrazione in una fase precedente della rotta migratoria, in particolare in Africa».¹⁵⁸ In questa impostazione, dunque, il ritorno viene progressivamente anticipato lungo la rotta, prima che le persone raggiungano il territorio europeo.

Alla luce della crescente pressione politica sui rimpatri, è necessario considerare anche le implicazioni del nuovo Regolamento sui rimpatri per il prossimo bilancio dell'UE. Il Regolamento amplia in misura considerevole la definizione di paese di ritorno e consente agli Stati membri e all'Unione europea di istituire *return hubs* in paesi terzi.¹⁵⁹ Il nuovo quadro rende così possibile trasferire una persona anche verso un paese in cui non ha mai vissuto e con il quale non ha alcun legame. In questi casi, lo stesso termine «ritorno» diventa problematico e appare più appropriato parlare di deportazioni.

Diventa quindi necessario seguire con attenzione come la programmazione dell'azione esterna dell'UE in materia di ritorni e riammissioni recepirà queste nuove disposizioni, spesso ricondotte alla categoria delle «soluzioni innovative». Si tratta infatti di misure che si collocano ben oltre i limiti di ciò che può essere finanziato attraverso l'APS. A questo si aggiunge il peso crescente attribuito alla cooperazione dei paesi terzi sui ritorni e sulle riammissioni. La proposta per il prossimo strumento Global Europe introduce per la prima volta la possibilità di sospendere i finanziamenti o l'attuazione dei programmi nei confronti dei paesi considerati non cooperativi.

In questo quadro si sovrappongono due spinte. La prima punta ad anticipare il ritorno e la reintegrazione lungo le rotte migratorie, prima che le persone raggiungano l'Europa, attraverso i programmi AVRR e VHR e il cosiddetto *route-based approach*. La seconda mira ad aumentare fortemente il numero dei rimpatri dall'Europa, ampliando la nozione stessa di «rimpatrio» fino a comprendere trasferimenti verso paesi con cui le persone non hanno alcun legame, che assumono quindi la forma di vere e proprie deportazioni. In entrambi i casi, la deterrenza occupa un ruolo centrale, mentre gli effetti sullo sviluppo sostenibile dei paesi interessati tendono a passare in secondo piano rispetto agli obiettivi di prevenzione degli arrivi e di contenimento delle persone rimpatriate.

Programmi italiani di ritorno e reintegrazione

Come già emerso nell'analisi del caso europeo, i programmi di ritorno e reintegrazione rappresentano un osservatorio particolarmente utile per esaminare l'impiego dell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo nelle politiche di esternalizzazione. Mostrano infatti come

¹⁵⁷ Commissione europea, *Managing Migration Better in Western Africa*, DG INTPA, 2024. https://international-partnerships.ec.europa.eu/countries/sub-saharan-africa_en

¹⁵⁸ Consiglio dell'Unione europea, *Assisted Voluntary Return and Reintegration (AVRR) programmes in the African context*, 2025. <https://www.statewatch.org/media/5055/10308-2025-avrr-programmes-in-african-context.pdf>

¹⁵⁹ Parlamento europeo, *New EU system for return of illegally staying third country nationals*, 2026. <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20260611PR45214/new-eu-system-for-return-of-illegally-staying-third-country-nationals>; ActionAid, *Final green light by the European Parliament on the Return Regulation: detention and deportations become the new norm*, ActionAid International, 18 Giugno 2026. <https://actionaid.org/news/2026/final-green-light-european-parliament-return-regulation-detention-and-deportations-become>

interventi formalmente orientati all'assistenza, alla protezione e alla reintegrazione possano inserirsi in strategie più ampie di contenimento della mobilità e di riduzione degli arrivi verso l'Europa. Una dinamica analoga emerge anche nel caso italiano, e in particolare in Libia. Tra il 2017 e il 2024, il MAECI ha finanziato sei interventi di ritorno e reintegrazione affidati all'OIM, per un valore complessivo di circa €45,5 milioni, inizialmente attraverso il Fondo Africa e, successivamente, attraverso il Fondo Migrazioni.

Nel corso di questi anni, gli interventi italiani affidati all'OIM in Libia cambiano progressivamente struttura e priorità. Si passa da un programma ampio, concepito in chiave emergenziale e rivolto alla gestione complessiva della crisi migratoria – con attività di assistenza umanitaria, protezione, stabilizzazione comunitaria, ritorno e rafforzamento delle autorità – a una programmazione più selettiva, organizzata attorno a linee di intervento maggiormente definite.

In questo percorso, il ritorno volontario e la reintegrazione restano una componente costante, mentre cambia il peso degli altri ambiti. L'assistenza diretta nei centri di detenzione e nelle aree urbane, così come gli interventi di stabilizzazione comunitaria, diventano progressivamente meno centrali. Parallelamente acquistano maggiore rilievo la governance della migrazione per lavoro, i sistemi di profilazione e gestione della forza lavoro, il rafforzamento delle autorità di frontiera, le attività di ricerca e soccorso – in particolare nel deserto – e la produzione di dati sui movimenti migratori.

Nel complesso, emerge quindi il passaggio da un'architettura più comprensiva, in cui diverse componenti contribuivano a una risposta unitaria alla crisi, a interventi più mirati e differenziati. In questa nuova configurazione, il VHR rappresenta l'elemento di maggiore continuità, mentre le altre attività vengono progressivamente ridefinite in funzione delle priorità della cooperazione migratoria.

La continuità dei finanziamenti e il progressivo ampliamento delle attività mostrano quindi come ritorno e reintegrazione non costituiscano misure esclusivamente di sviluppo e umanitarie, ma componenti stabili di una più ampia strategia di

cooperazione migratoria, nella quale obiettivi di sviluppo e protezione si legano a finalità di gestione, respingimento e contenimento dei flussi migratori. **La progressiva e sempre più stretta integrazione dei programmi di ritorno e reintegrazione all'interno delle strategie di esternalizzazione rappresenta un esempio emblematico della crescente subordinazione della cooperazione allo sviluppo agli obiettivi di politica migratoria.** Pur rimanendo formalmente configurati come interventi di sviluppo e di protezione umanitaria, questi programmi vengono progressivamente inseriti in dispositivi più ampi orientati alla gestione e al contenimento della mobilità. Il punto critico rimane dunque che lo stesso strumento della cooperazione allo sviluppo finisca per essere utilizzato come leva per sostenere strategie di deterrenza, contenimento ed esternalizzazione. In questa prospettiva, la tensione non investe solo la rendicontabilità formale delle risorse come Aiuto Pubblico allo Sviluppo, ma la trasformazione sostanziale delle finalità dell'intervento, nella quale gli obiettivi di sviluppo tendono progressivamente a essere ricondotti e subordinati alle priorità della governance migratoria.

I finanziamenti italiani all'OIM per i programmi di ritorno dalla Libia sono stati oggetto, fin dalle prime erogazioni, di un'attività continuativa di monitoraggio, accesso agli atti e contenzioso promossa da organizzazioni della società civile. Un primo ciclo di ricorsi, avviato nel gennaio 2020 da ASGI, Spazi Circolari e Differenza Donna, riguardava il programma *Comprehensive and Multi-sectoral Action Plan in Response to the Migration Crisis in Libya*, finanziato dal MAECI nel 2017 con €18 milioni, di cui 10 destinati al ritorno umanitario e alla reintegrazione. Le contestazioni mettevano in evidenza l'assenza di un'istruttoria documentata sulla reale volontarietà del ritorno, sui rischi di *refoulement* e sulle procedure di identificazione e tutela di richiedenti asilo, minori e vittime di tratta, con particolare attenzione alle donne nigeriane esposte al rischio di persecuzione, stigmatizzazione e nuova tratta dopo il rientro.

Le stesse criticità sono riemerse nel novembre 2024, quando ASGI, ActionAid, A Buon Diritto, Differenza Donna, Casa delle Donne Lucha y Siesta, Spazi Circolari e Le Carbet hanno impugnato il

finanziamento del progetto *Multi-Sectoral Support for Vulnerable Migrants in Libya* (Tabella 13). Il progetto, finanziato con €7 milioni per il periodo luglio 2024-giugno 2026, destinava €970,000 alla realizzazione di 820 ritorni volontari umanitari di persone soccorse in mare, detenute nei centri o

presenti nelle aree urbane e rurali della Libia. Le ricorrenti non chiedevano la revoca dell'intero finanziamento, ma la sospensione della sola componente VHR e la riallocazione delle risorse verso le altre attività di assistenza previste.¹⁶⁰

TABELLA 13. IOM Multi-Sectoral Support for Vulnerable Migrants in Libya (2024)

Obiettivi specifici	Attività
» Ritorno volontario umanitario e reintegrazione: sostenere il rientro dei migranti vulnerabili e il loro reinserimento nei Paesi di origine.	» Informazione e assistenza al ritorno. Organizzazione del viaggio. » Piani individuali di reintegrazione. » Sostegno medico, psicosociale, abitativo, formativo e lavorativo.
» Ricerca e soccorso nel deserto – SARD: Rafforzare la capacità delle autorità libiche di prestare assistenza lungo la frontiera con la Tunisia.	» Realizzazione e riabilitazione di infrastrutture. Fornitura di mezzi e attrezzature. » Formazione su primo soccorso, diritti umani e protezione internazionale.
» Migrazione per lavoro e inclusione socioeconomica: migliorare la gestione della forza lavoro migrante e l'accesso al lavoro di giovani libici e migranti.	» Formazione di autorità e settore privato. » Rafforzamento del sistema informativo del mercato del lavoro. » Formazione professionale e competenze trasversali. Sostegno alla coesione sociale e ai centri TVET.
» Dati e monitoraggio dei movimenti migratori – DTM: Produrre informazioni per orientare le politiche e gli interventi.	» Monitoraggio dei flussi e delle rotte. » Raccolta e analisi di dati sui migranti. » Produzione e diffusione di rapporti e studi.

Fonte: elaborazione dei documenti progettuali ottenuti tramite richieste di accesso civico (FOIA), sulla base dei dati dell'Osservatorio The Big Wall di ActionAid Italia.¹⁶¹

I due contenziosi hanno messo in luce alcune criticità ricorrenti di questa tipologia di finanziamenti. La prima riguarda la volontarietà del ritorno. In un contesto come quello libico, privo di un sistema di asilo effettivo e segnato dalla criminalizzazione della presenza irregolare, dalla detenzione arbitraria, dalle violenze e dalla scarsità di alternative sicure, l'adesione a un programma di VHR può finire per rappresentare più una via d'uscita obbligata che una scelta pienamente libera.

Un secondo nodo riguarda il principio di *non-refoulement* e, più in generale, la sostenibilità del rientro. Secondo le organizzazioni ricorrenti,

non risulterebbero adeguatamente documentate le valutazioni individuali relative ai bisogni di protezione, ai rischi presenti nei Paesi di origine e alla possibilità che le persone rimpatriate siano nuovamente esposte a persecuzione, tratta o violenza.

La terza questione riguarda la *due diligence* del finanziatore. Le organizzazioni ricorrenti hanno contestato al MAECI di aver rifinanziato questi programmi senza dimostrare di aver valutato in modo sufficientemente approfondito le raccomandazioni internazionali, le condizioni concrete di attuazione e i risultati dei progetti precedenti. A ciò si aggiungono problemi di

¹⁶⁰ Il TAR del Lazio non ha esaminato tali questioni nel merito. Nel febbraio 2025 il ricorso è stato dichiarato inammissibile per la mancata notifica all'OIM, qualificata come controinteressata in quanto beneficiaria del finanziamento e parte dell'intesa tecnica con il MAECI. La pronuncia ha quindi natura processuale e non si esprime né sulla legittimità sostanziale del VHR in Libia né sull'adeguatezza delle garanzie e dell'istruttoria ministeriale.

¹⁶¹ The Big Wall, ActionAid Italy, [Multi-Sectoral Support for Vulnerable Migrants in Libya, 2024](#)

trasparenza e monitoraggio: i rapporti disponibili restituiscono, infatti, informazioni disomogenee su nazionalità, genere, età, condizioni di vulnerabilità, luoghi di provenienza e percorsi di reintegrazione.

Alcuni dati rendono queste criticità particolarmente evidenti. Tra marzo e agosto 2023, 237 delle 239 persone rimpatriate risultavano essere state precedentemente detenute. La proposta progettuale del 2024 indicava inoltre che il 43% dei beneficiari del VHR nel 2023 si trovava in detenzione al momento dell'identificazione. Questi elementi non consentono di concludere che il consenso fosse assente in ogni singolo caso. Rendono però ancora più importante disporre di verifiche indipendenti e rigorose sulla reale volontarietà del ritorno, verifiche che, secondo le organizzazioni ricorrenti, non risultavano adeguatamente documentate.¹⁶²

Il contenzioso del 2024-2025 si inserisce nella più ampia campagna *Voluntary Humanitarian Refusal*, promossa dalle stesse organizzazioni insieme ad altri soggetti impegnati nei settori dell'asilo, della cooperazione, della libertà di movimento, dell'antitratto e del contrasto alla violenza di genere. L'azione giudiziaria rappresenta quindi solo una delle componenti della campagna. Ai ricorsi si sono affiancati accessi civici, comunicazioni ai meccanismi delle Nazioni Unite, attività di ricerca nei Paesi di origine e iniziative di advocacy. Le richieste avanzate riguardavano, in particolare, la sospensione dei ritorni dai Paesi di transito quando non esistano alternative effettive, una maggiore trasparenza sui programmi, l'introduzione di controlli indipendenti e garanzie verificabili sull'effettiva libertà e consapevolezza del consenso al ritorno.¹⁶³

Nel quadro della cooperazione allo sviluppo, queste contestazioni pongono una questione che va oltre la legittimità delle singole operazioni.

Il problema è capire quale funzione assumano risorse formalmente destinate all'assistenza, alla protezione e alla reintegrazione quando vengono impiegate in un contesto in cui intercettazione, limitazione della mobilità, detenzione e ritorno finiscono per concorrere al contenimento dei movimenti verso l'Europa.

Da questo punto di vista, la volontarietà del ritorno è solo una parte della questione. Altrettanto rilevante è la capacità del finanziatore pubblico di esercitare una due diligence effettiva: sapere chi viene rimpatriato, in quali condizioni si trovava prima del ritorno, quali alternative aveva a disposizione, quali rischi può incontrare nel Paese di origine e cosa accade dopo il rientro. Senza informazioni accessibili, controlli indipendenti e valutazioni individuali adeguatamente documentate, diventa difficile stabilire se gli obiettivi di sviluppo e protezione dichiarati dai progetti rimangano effettivamente prioritari rispetto alle finalità di deterrenza e gestione della mobilità.

4.2 - Programmi di protezione e interventi sulle cause profonde: il nesso tra migrazione e sviluppo

4.2.1 - Protezione e spostamenti forzati

I programmi di protezione assorbono una quota rilevante dei finanziamenti europei e italiani legati alla migrazione. Molti degli interventi analizzati in questa sezione rispondono direttamente ai bisogni di rifugiati, sfollati interni, migranti in condizioni di vulnerabilità e comunità di accoglienza, attraverso l'accesso ai servizi di base, misure di protezione, sostegno ai mezzi di sussistenza e soluzioni durevoli. Considerate in sé, queste attività risultano generalmente

¹⁶² I dati e le informazioni riportati in questa sezione sono tratti dalla documentazione relativa al contenzioso, incluse le memorie delle organizzazioni ricorrenti e la documentazione progettuale allegata. Tali documenti non sono pubblicamente disponibili.

¹⁶³ *Voluntary Humanitarian Refusal*: una scelta che non puoi rifiutare. Manifesto della campagna per fermare i programmi di rimpatrio "volontario" dai Paesi di transito; Press Kit – *Voluntary Humanitarian Refusal*, 2025. <https://www.asgi.it/sciabaca-oruka/campagna-voluntary-humanitarian-refusal/>

coerenti con le finalità e i criteri di ammissibilità dell'aiuto pubblico allo sviluppo.

La questione riguarda piuttosto il contesto più ampio di politica migratoria in cui tali interventi vengono realizzati. Nei casi esaminati di seguito, la protezione può affiancarsi a misure di controllo delle frontiere, intercettazione e rimpatrio; può rispondere a bisogni umanitari prodotti o aggravati da queste stesse politiche; oppure essere presentata, almeno in parte, come uno strumento per ridurre i movimenti successivi lungo le rotte migratorie.

Queste diverse configurazioni non rendono di per sé la spesa per la protezione incompatibile con i principi dell'APS. Richiedono però di esaminare con attenzione il rapporto tra la finalità immediata dell'attività finanziata e il più ampio quadro di politica migratoria in cui essa si inserisce. La sezione analizza quindi i finanziamenti destinati alla protezione a livello europeo e italiano, concentrandosi su questa relazione e sulle questioni che ne derivano in termini di coerenza delle politiche per lo sviluppo.

Programmi europei su protezione e spostamenti forzati

I programmi di protezione e quelli relativi agli spostamenti forzati rappresentano una componente importante dei finanziamenti dell'UE: costituiscono la principale categoria di spesa nell'Africa subsahariana e la seconda in Nord Africa. Sebbene la Commissione europea li classifichi come due categorie distinte, in questa analisi vengono esaminati congiuntamente, poiché le attività finanziate sono in larga parte simili. La distinzione dipende soprattutto da diverse prassi di rendicontazione tra le Direzioni generali: il termine «protezione» è utilizzato soprattutto nei paesi del vicinato, mentre «spostamenti forzati» ricorre più frequentemente nelle regioni di competenza della DG INTPA.¹⁶⁴

La programmazione sugli spostamenti forzati tende a considerarli come una sfida strutturale e di lungo periodo per lo sviluppo e può quindi comprendere un insieme più ampio di interventi, incluse attività di protezione e soluzioni durevoli. La categoria «protezione» ha invece un perimetro leggermente più ristretto, anche se, nella pratica, le attività finanziate nei due ambiti risultano in gran parte sovrapponibili.¹⁶⁵

Come verrà illustrato di seguito, gli interventi compresi in questo ambito includono **misure di protezione attente alle differenze di genere e ai bisogni dei minori; accesso ad alloggi, acqua e servizi igienico-sanitari, assistenza sanitaria, istruzione e servizi sociali; sostegno alle persone costrette a spostarsi e alle comunità di accoglienza attraverso soluzioni durevoli e interventi per la coesione sociale; accesso alla protezione sociale e al mercato del lavoro; rafforzamento delle politiche e delle capacità istituzionali necessarie a rispondere adeguatamente ai bisogni delle popolazioni costrette a spostarsi.**

Si tratta di un sostegno essenziale. Secondo i dati UNHCR relativi al 2025, su 117,3 milioni di persone costrette a spostarsi nel mondo, 22,5 milioni si trovano nell'Africa orientale e meridionale, 16,1 milioni nell'Africa occidentale e centrale e 22,6 milioni in Medio Oriente e Nord Africa.¹⁶⁶ In queste regioni, la maggioranza è costituita da sfollati interni: 16,2 milioni nell'Africa orientale e meridionale, 12,6 milioni nell'Africa occidentale e centrale e 14,6 milioni in Medio Oriente e Nord Africa.¹⁶⁷ Colombia, Germania, Turchia, Iran e Uganda ospitano da soli oltre un terzo dei rifugiati e delle altre persone bisognose di protezione internazionale a livello globale.¹⁶⁸

In questo quadro, gli interventi volti a rafforzare la protezione, la coesione sociale, l'integrazione locale e le soluzioni durevoli continueranno a essere indispensabili nel breve, medio e lungo periodo.

¹⁶⁴ Intervista con rappresentanti della Commissione europea, DG MENA e DG INTPA.

¹⁶⁵ Ibidem.

¹⁶⁶ UNHCR, *Refugee Data Finder*, 2025. Consultato il 14 gennaio 2026. <https://www.unhcr.org/refugee-statistics>

¹⁶⁷ Ibidem.

¹⁶⁸ Ibidem.

Le azioni NDICI-GE ricondotte a queste categorie mirano a rispondere alle situazioni di spostamento forzato e ai bisogni che ne derivano, sia per le persone costrette a spostarsi sia per le comunità che le accolgono. Un esempio è l'azione *Protection, Assistance and Durable Solutions for Populations Displaced by Conflict in Sub-Saharan Africa*, adottata nel 2024 con una dotazione di 90 milioni di euro. Nell'analisi di contesto si evidenzia che «nel 2022 i paesi dell'Africa subsahariana ospitavano 7 milioni di rifugiati, pari a un rifugiato su cinque a livello globale». ¹⁶⁹

L'intervento si concentra su quattro situazioni di spostamento protratto: i rifugiati della Repubblica Centrafricana nella Repubblica Democratica del Congo e in Ciad; i rifugiati della Repubblica Democratica del Congo in Burundi, Ruanda, Tanzania e Uganda; i rifugiati e gli sfollati interni

in Benin, Costa d'Avorio, Ghana e Togo a seguito della crisi del Sahel e della sua estensione ai paesi limitrofi; gli sfollati interni nella Repubblica Democratica del Congo e in Nigeria. L'azione intende inoltre colmare le persistenti lacune nell'inclusione delle popolazioni costrette allo spostamento, che «sono spesso escluse dai programmi di sviluppo dei governi e dei donatori [a causa] della tendenza a considerarle principalmente come beneficiarie dell'assistenza umanitaria, piuttosto che come soggetti in grado di contribuire attivamente a più ampi obiettivi di sviluppo». ¹⁷⁰

L'obiettivo è quindi rafforzare l'autonomia di sfollati interni e rifugiati, creando le condizioni perché possano contribuire concretamente allo sviluppo economico locale, all'istruzione, alla salute, alla coesione sociale e allo sviluppo delle comunità (Tabella 14).

¹⁶⁹ Commissione europea, *Protection, Assistance and Durable Solutions for Populations Displaced by Conflict in Sub-Saharan Africa*, DG INTPA, 2024. https://international-partnerships.ec.europa.eu/countries/sub-saharan-africa_en

¹⁷⁰ Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Development Assistance Committee (DAC), *ODA Casebook on Activities in the Field of Migration*, DCD/DAC/STAT(2023)34/FINAL, Parigi, OECD, 2025. [https://one.oecd.org/document/DCD/DAC/STAT\(2023\)34/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DCD/DAC/STAT(2023)34/FINAL/en/pdf)

TABELLA 14. Protezione, assistenza e soluzioni durevoli per le popolazioni costrette allo spostamento a causa dei conflitti nell'Africa subsahariana

Obiettivi specifici	Attività
» Rafforzare la resilienza multidimensionale - climatica e post-conflitto - e l'autonomia delle popolazioni costrette allo spostamento e delle comunità di accoglienza, con particolare attenzione a donne, persone con disabilità e minori. » Promuovere soluzioni inclusive e durevoli, sia sul piano sociale sia ambientale, per le popolazioni costrette allo spostamento, con particolare attenzione a donne, persone con disabilità e minori.	» Valutare i bisogni con particolare attenzione alle dimensioni di genere e ai diritti umani. » Facilitare l'accesso all'assistenza sanitaria, ai servizi idrici, igienico-sanitari e per l'igiene, nonché a sistemazioni e alloggi adeguati e ai servizi essenziali, tra cui sanità, giustizia, istruzione e servizi sociali. » Facilitare l'accesso alla documentazione, alle reti di protezione sociale e ad attività generatrici di reddito e/o percorsi di formazione, compresa la formazione professionale e lo sviluppo delle competenze. » Ampliare le opportunità di sostentamento per le popolazioni costrette allo spostamento e per le comunità di accoglienza, anche attraverso programmi cash for work nelle aree che ospitano persone sfollate. » Promuovere riforme legislative e di policy volte a favorire l'inclusione di rifugiati e sfollati interni e la loro partecipazione ai processi di sviluppo locale e ai piani di emergenza. » Promuovere il consolidamento della pace, la coesione sociale e la prevenzione dei conflitti. » Garantire che le scelte relative al ritorno volontario siano libere e informate e sostenere le opzioni di trasporto per il rientro. » Sostenere interventi relativi ai diritti alla casa, alla terra e alla proprietà. » Realizzare interventi a sostegno dei mezzi di sussistenza nelle aree di rientro, attraverso la fornitura di input agricoli, opportunità di generazione del reddito, programmi di microcredito e altre misure analoghe. » Favorire la partecipazione delle persone rientrate alle iniziative locali di riconciliazione.

Fonte: Commissione europea, Protection, Assistance and Durable Solutions for Populations Displaced by Conflict in Sub-Saharan Africa, Ufficio delle pubblicazioni della Commissione europea, 2024.

L'azione è classificata come interamente ammissibile all'APS (*dacable*) nell'ambito del codice 15190 – Facilitazione di una migrazione e di una mobilità ordinate, sicure, regolari e responsabili. Sulla base delle informazioni disponibili e del confronto con programmi analoghi esaminati dall'OCSE nel *Casebook on Activities in the Field of Migration*,¹⁷¹ l'intervento appare coerente con i Principi 1, 3 e 5 delle linee guida. Le attività rispondono infatti ai bisogni delle comunità locali e promuovono l'integrazione delle popolazioni costrette allo spostamento, favorendone al tempo stesso il contributo allo sviluppo economico e sociale dei territori di accoglienza.

In Nord Africa, nel 2024 è stata adottata un'azione analoga, *Supporting Protection and Strengthening the Resilience of Migrants, Refugees and Other People in Need of Protection in North Africa*, con una dotazione di 53 milioni di euro e interventi previsti in Egitto, Libia, Marocco e Tunisia. L'intero programma è classificato come APS con il codice 15190 – Facilitazione di una migrazione e di una mobilità ordinate, sicure, regolari e responsabili.

Le attività previste sono in parte simili a quelle del programma precedente: assistenza salvavita, rafforzamento delle capacità degli attori e delle strutture di protezione, sostegno alla regolarizzazione, al ricongiungimento familiare e al reinsediamento, miglioramento

¹⁷¹ Ibidem.

dell'accesso alla sanità, all'istruzione e ad altri servizi essenziali, nonché interventi per rafforzare la resilienza e le opportunità di sostentamento nel lungo periodo. In Libia, il programma finanzia inoltre «*interventi salvavita nei punti di sbarco e nei centri di detenzione*».¹⁷²

Queste attività risultano pienamente coerenti con le regole OCSE-DAC sull'APS, ma pongono una questione più ampia sul piano delle politiche adottate: in quale misura gli interventi di protezione finiscono per mitigare le conseguenze umanitarie di politiche di esternalizzazione delle frontiere che, allo stesso tempo, contribuiscono a rendere le rotte migratorie più precarie e pericolose?

I cosiddetti «punti di sbarco» (*disembarkation points*) sono i luoghi in cui vengono condotte le persone intercettate in mare e riportate in Libia dalla cosiddetta Guardia costiera. Garantire assistenza salvavita dopo lo sbarco è evidentemente necessario, anche perché le violenze durante le operazioni di intercettazione sono frequenti e ampiamente documentate. La necessità stessa di questi interventi, tuttavia, mette in luce una contraddizione nella politica migratoria esterna dell'UE. Da anni l'Unione finanzia la costruzione e il rafforzamento delle capacità operative della cosiddetta Guardia costiera libica, fornendo mezzi e attrezzature e sostenendone le attività di intercettazione; allo stesso tempo, finanzia interventi umanitari rivolti alle persone riportate in Libia proprio a seguito di quelle operazioni.

Questa tensione emerge anche dalla distribuzione delle risorse. Come mostrato nel capitolo precedente, il 51% dei finanziamenti destinati al Nord Africa è stato allocato alla gestione della migrazione e delle frontiere, contro il 22% destinato alla protezione. In un quadro in cui la deterrenza assume un peso centrale, una

parte degli interventi di protezione finisce quindi per rispondere alle conseguenze prodotte o aggravate dalle stesse politiche di contenimento. Ne derivano obiettivi potenzialmente in tensione tra loro all'interno dell'azione dell'UE in uno stesso paese o regione.

A una conclusione analoga giunge uno studio commissionato dalla Commissione DEVE del Parlamento europeo sulla coerenza delle politiche per lo sviluppo (PCD) in diversi ambiti dell'azione esterna dell'UE. Lo studio rileva che l'aiuto umanitario e la risposta alle crisi risultano nel complesso coerenti con i principi della cooperazione europea allo sviluppo e con i bisogni dei paesi partner, ma che «*i rischi per la coerenza emergono quando l'azione umanitaria viene ricondotta a più ampie logiche di stabilizzazione, resilienza o gestione della migrazione*».¹⁷³

I programmi di protezione italiani

La protezione assorbe una quota consistente anche delle risorse italiane destinate alla dimensione esterna delle politiche migratorie: rappresenta il 56% dei finanziamenti del Fondo Migrazioni e il 20% di quelli del Fondo premialità per le politiche di rimpatrio. I progetti classificati in questa categoria comprendono molte delle attività già osservate a livello europeo, dall'assistenza diretta e dall'accesso ai servizi essenziali al sostegno alle persone in condizioni di vulnerabilità.

Anche nel caso italiano emergono alcune delle tensioni descritte in precedenza. Gli interventi rispondono a bisogni reali di protezione, ma in alcuni contesti si inseriscono nello stesso sistema di controllo esternalizzato della migrazione che contribuisce a produrre o aggravare le vulnerabilità a cui cercano di rispondere. Il caso della Libia è particolarmente evidente, perché i programmi di

¹⁷² Commissione europea, Supporting Protection and Strengthening the Resilience of Migrants, Refugees and Other People in Need of Protection in North Africa, Ufficio delle pubblicazioni della Commissione europea, 2024. https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/40a6f73c-8938-443f-a9c8-ed284c7f20a7_en?filename=C_2024_7998_F1_ANNEX_EN_V2_P1_3737155.PDF

¹⁷³ Lukas Schlögl, Stefan Mayr, Simela Papatheophilou e Werner Raza, The Foundations of EU Development and Cooperation Policies, Parlamento europeo, marzo 2026. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2026/783609/EXAS_STU\(2026\)783609_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2026/783609/EXAS_STU(2026)783609_EN.pdf)

protezione convivono con il sostegno italiano ed europeo alle intercettazioni in mare, al controllo delle frontiere e ai rimpatri.

Un esempio è il progetto *Provision of Basic Needs and Essential Services to Forcibly Displaced People*, finanziato attraverso il Fondo Migrazioni e affidato all'UNHCR nel 2024 (Tabella 15).¹⁷⁴ L'intervento prevede servizi di protezione e registrazione, assistenza per l'ottenimento dei documenti da parte di rifugiati e richiedenti asilo, nonché assistenza e servizi sanitari nei centri di detenzione e nei punti di sbarco. È inoltre prevista l'evacuazione di circa mille persone verso paesi terzi.

Come nel caso europeo analizzato sopra, si

tratta di attività che rispondono direttamente a situazioni di grave vulnerabilità ed emergenza e che, considerate in sé, risultano coerenti con le regole dell'APS. Si inseriscono però in un sistema più ampio orientato anche alla deterrenza. Lo stesso documento di progetto rileva che «*il rafforzamento della sorveglianza marittima da parte della Guardia costiera libica ha contribuito all'intercettazione di 21.762 persone e l'UNHCR interviene nei punti di sbarco proprio a seguito delle operazioni di soccorso o intercettazione in mare*».¹⁷⁵ L'assistenza finanziata attraverso il Fondo Migrazioni interviene quindi, almeno in parte, sui bisogni di protezione che emergono dopo il ritorno in Libia delle persone intercettate in mare.

¹⁷⁴ The Big Wall, ActionAid Italia, *Provision of Basic Needs and Essential Services to Forcibly Displaced People*, 2025. https://www.thebigwall.org/progetto-dettaglio/?project_id=450

¹⁷⁵ Ibidem.

TABELLA 15. UNHCR Libia – Fornitura di beni di prima necessità e servizi essenziali alle persone costrette allo spostarsi

Obiettivi specifici	Attività
» Protezione: rifugiati e richiedenti asilo hanno accesso a diversi servizi di protezione, tra cui registrazione, tutela dei minori (procedure per la valutazione del superiore interesse), presa in carico dei casi di violenza di genere (GBV) e valutazione per l'accesso a soluzioni durevoli. » Assistenza: ampliamento dell'accesso di rifugiati e richiedenti asilo ai servizi di base attraverso trasferimenti monetari, distribuzione di beni di prima necessità e servizi sanitari. » Soluzioni durevoli: evacuazione di rifugiati e richiedenti asilo esposti a rischi elevati, individuati e valutati ai fini dell'accesso a soluzioni durevoli.	» Registrazione e rilascio della documentazione presso il Centro di registrazione UNHCR di Sarraj, a Tripoli: nuove registrazioni e rinnovi, aggiornamento dei dati anagrafici, colloqui per l'individuazione di soluzioni durevoli e procedure per il riconoscimento dello status di rifugiato. » Servizi di protezione personalizzati per rifugiati e richiedenti asilo in condizioni di vulnerabilità: sportelli dedicati alle persone sopravvissute a violenza di genere (GBV) e ai minori non accompagnati, supporto per la salute mentale e psicosociale (MHPSS), assistenza legale (consulenza, mediazione e rappresentanza), valutazione dei bisogni e attività di prossimità attraverso il Community Day Centre (CDC). » Servizi di protezione dell'infanzia, compresi spazi a misura di minore, attività strutturate di gioco e ricreative, valutazioni del superiore interesse del minore (BIA) e sostegno alle famiglie che garantiscono forme di accoglienza temporanea. » Assistenza sanitaria salvavita nei centri di detenzione, nei punti di sbarco e nei contesti urbani: assistenza sanitaria di base, screening e visite mediche, invio ai servizi di assistenza specialistica e presenza di personale sanitario 24 ore su 24 nei punti di sbarco. » Distribuzione di kit igienici e beni di prima necessità nei centri di detenzione, nei punti di sbarco e nei contesti urbani - tra cui coperte, materassi, teloni, lampade solari, kit da cucina e taniche - accompagnata da attività di advocacy per il rilascio delle persone detenute. » Assistenza economica a rifugiati e richiedenti asilo nei contesti urbani, anche attraverso una combinazione di trasferimenti monetari, voucher e aiuti in natura per le persone più vulnerabili, tra cui persone senza dimora, vittime di violazioni, persone con emergenze sanitarie e persone rilasciate dai centri di detenzione. » Evacuazioni salvavita e accesso a soluzioni durevoli: individuazione e trasferimento dei rifugiati a rischio attraverso l'Emergency Transit Mechanism (ETM) verso il Ruanda e il corridoio umanitario verso l'Italia, previsto dal Memorandum d'intesa tra UNHCR, Ministero dell'Interno e MAECI, con l'obiettivo di circa 500 trasferimenti verso l'Italia e 500 verso il Ruanda nel 2025.

Fonte: analisi dei documenti di progetto ottenuti tramite richieste di accesso civico generalizzato (FOIA), sulla base dei dati dell'Osservatorio The Big Wall di ActionAid Italia.¹⁷⁶

Un altro caso riguarda il progetto *Supporting a Human Rights-Based Response to Cross-Border Movements to Libya (Focus on the Tunisia/Libya border situation)*, finanziato attraverso il Fondo Migrazioni. Negli ultimi anni, le politiche europee di contenimento dei flussi migratori si sono inserite nel contesto della svolta autoritaria della

Tunisia sotto la presidenza di Kais Saied. Mezzi, attrezzature e altre forme di sostegno forniti dall'UE e dagli Stati europei sono entrati a far parte di un sistema di controllo della migrazione nel cui ambito le forze di sicurezza tunisine hanno effettuato espulsioni collettive di migranti verso le frontiere con la Libia e l'Algeria.¹⁷⁷

¹⁷⁶ Ibidem.

¹⁷⁷ Lighthouse Reports et al., Desert Dumps, 20 maggio 2024. <https://www.lighthousereports.com/investigation/desert-dumps/>; Human Rights Watch, Tunisia: No Safe Haven for Black African Migrants, Refugees, 19 luglio 2023. <https://www.hrw.org/news/2023/07/19/tunisia-no-safe-haven-black-african-migrants-refugees>; Human Rights Watch, Tunisia: African Migrants Intercepted at Sea, Expelled, 10 ottobre 2023. <https://www.hrw.org/news/2023/10/10/tunisia-african-migrants-intercepted-sea-expelled>

Il progetto, affidato all'OIM nel 2023 e finanziato dall'Italia con 1 milione di euro, mira a «*fornire assistenza ai migranti e alle persone bisognose di protezione internazionale coinvolte nella situazione alla frontiera tra Libia e Tunisia*».¹⁷⁸ A differenza degli interventi esaminati in precedenza, è classificato principalmente come progetto di gestione dell'immigrazione e delle frontiere e, solo in seconda battuta, come intervento di protezione. Le attività previste seguono entrambe queste direttrici: da una parte, il rafforzamento delle autorità libiche di frontiera; dall'altra, l'assistenza diretta ai migranti attraverso beni di prima necessità, cure sanitarie e sostegno psicosociale.

Lo stesso documento di progetto colloca l'intervento nel contesto delle espulsioni di migranti dalla Tunisia verso la frontiera libica, accompagnate da «*gravi violazioni dei diritti umani commesse su entrambi i lati della frontiera*».¹⁷⁹ La crisi umanitaria a cui il progetto cerca di rispondere, tuttavia, non può essere considerata separatamente dalle politiche di esternalizzazione sostenute dall'Italia e dall'Unione europea. Il rafforzamento della governance migratoria tunisina - di cui il Memorandum d'intesa UE-Tunisia del luglio 2023 costituisce una delle espressioni più visibili¹⁸⁰ - si inserisce in un sistema che affida ai paesi terzi di transito un ruolo crescente nel contenimento dei movimenti migratori, fino alle espulsioni verso le aree desertiche. In questo contesto, gli interventi di protezione finiscono almeno in parte per mitigare le conseguenze umanitarie di politiche orientate principalmente al controllo e al contenimento della migrazione.

Altri progetti di protezione fanno riferimento ai

movimenti successivi lungo le rotte migratorie, anche se il peso di questo elemento non va sovrastimato. In alcuni documenti progettuali, il miglioramento dell'accesso ai servizi e delle condizioni di accoglienza viene associato alla possibilità di ridurre le pressioni che possono spingere rifugiati e richiedenti asilo a proseguire il viaggio. In Libia, ad esempio, l'assistenza nei contesti urbani viene presentata anche come uno strumento per ridurre il ricorso alle pericolose traversate via mare e ad altre strategie di sopravvivenza rischiose.¹⁸¹ Analogamente, in Sudan il documento di progetto indica che migliori condizioni nel primo paese di asilo possono contribuire a ridurre i successivi movimenti irregolari.¹⁸² E' importante sottolineare quanto questi riferimenti mostrino che la gestione della mobilità può entrare tra le motivazioni dei programmi di protezione, ma non consentono, da soli, di concludere che tali interventi siano concepiti principalmente con finalità di deterrenza.

Alcuni progetti, infine, affiancano alle attività di protezione misure di rimpatrio, pur mantenendo un impianto complessivamente umanitario. È il caso di *Enhancing Response Mechanisms and Assistance of Vulnerable Migrants in Tunisia*,¹⁸³ affidato all'OIM attraverso il Fondo premialità per le politiche di rimpatrio. Il progetto destina circa 1,1 milioni di euro all'assistenza di emergenza e all'accoglienza dei migranti vulnerabili, a fronte di circa 4,9 milioni destinati al rimpatrio volontario assistito.¹⁸⁴

Gli interventi di protezione analizzati in questa sezione sono, nel complesso, coerenti con i principi dell'APS e rispondono a bisogni concreti delle persone costrette allo spostamento e delle

¹⁷⁸ The Big Wall, ActionAid Italia, Supporting a Human Rights-Based Response to Cross-Border Movements to Libya (Focus on the Tunisia/Libya border situation), 2023. https://www.thebigwall.org/progetto-dettaglio/?project_id=436

¹⁷⁹ Ibidem.

¹⁸⁰ Tineke Strik e Ruben Robbesom, Compliance or Complicity? An Analysis of the EU-Tunisia Deal in the Context of the Externalisation of Migration Control, Netherlands International Law Review, vol. 71, 2024. <https://link.springer.com/article/10.1007/s40802-024-00251-x>; European Ombudsman, Decision on how the European Commission intends to guarantee respect for human rights in the context of the EU-Tunisia Memorandum of Understanding, Case OI/2/2024/MHZ, 21 ottobre 2024. <https://www.ombudsman.europa.eu/en/news-document/en/194322>

¹⁸¹ The Big Wall, ActionAid Italia, Final Narrative and Financial Report – Libya. https://www.thebigwall.org/databasemedia/Final%20Narrative%20and%20Financial%20Report_Libya.pdf

¹⁸² The Big Wall, ActionAid Italia, Project Proposal – Sudan. <https://www.thebigwall.org/databasemedia/Project%20proposal%20Sudan%20Countersigned%20-%20EUR%20500,000%20-%202015Jul20.pdf>

¹⁸³ The Big Wall, ActionAid Italia, Enhancing Response Mechanisms and Assistance of Vulnerable Migrants in Tunisia, 2022. https://www.thebigwall.org/progetto-dettaglio/?project_id=394

¹⁸⁴ Ibidem.

comunità di accoglienza. Questo è particolarmente evidente nei contesti caratterizzati da crisi protratte, conflitti e gravi emergenze umanitarie, dove il sostegno ai sistemi di accoglienza, l'accesso ai servizi e la ricerca di soluzioni durevoli rappresentano una componente essenziale della cooperazione allo sviluppo. Il problema, dunque, non riguarda questi interventi in quanto tali, ma il quadro più ampio di politiche entro cui vengono realizzati.

Quando misure di esternalizzazione e interventi di cooperazione allo sviluppo riguardano lo stesso Paese o la stessa regione, le politiche migratorie possono compromettere gli obiettivi della cooperazione e produrre effetti contrari agli obiettivi di sviluppo che l'Unione europea è tenuta a promuovere attraverso la propria azione esterna. Questa interazione rientra nell'ambito della *Policy Coherence for Development*, che richiede di valutare l'impatto dell'insieme delle politiche dell'UE sui processi di sviluppo e sulla coerenza tra i diversi obiettivi dell'azione esterna

Il rischio non è che l'assistenza alla protezione si trasformi automaticamente in uno strumento di deterrenza. È piuttosto che il suo ruolo venga progressivamente letto, valutato e sostenuto anche in funzione e risposta agli obiettivi di controllo della migrazione.

Un'ulteriore dimensione di questa tensione riguarda il peso crescente che, nel sistema

europeo di asilo, stanno assumendo i concetti di «paese di origine sicuro» e «paese terzo sicuro». Anche gli interventi di protezione che non sono direttamente legati a obiettivi di contenimento si collocano infatti dentro questo quadro normativo più ampio. In base al Regolamento (UE) 2024/1348, le domande presentate da cittadini di paesi designati come paesi di origine sicuri possono essere esaminate con procedure accelerate; il concetto di «paese terzo sicuro» può invece consentire, a determinate condizioni, di dichiarare inammissibile una domanda di protezione internazionale senza esaminarla nel merito.

Questo aspetto è rilevante perché la valutazione della «sicurezza» di un paese terzo dipende anche da condizioni che la cooperazione allo sviluppo può contribuire a migliorare, come l'accesso alla registrazione, all'accoglienza, ai servizi sanitari e ai meccanismi di protezione. Gli interventi volti a rafforzare questi sistemi possono quindi produrre effetti che vanno oltre la loro finalità immediata di sviluppo. Migliorare le condizioni di protezione è, di per sé, un obiettivo auspicabile e coerente con l'APS. Tuttavia, se tali miglioramenti vengono successivamente utilizzati per sostenere la designazione di un paese come «sicuro» ai fini di rendere i rimpatri più efficaci, la cooperazione allo sviluppo può finire per essere indirettamente collegata a politiche che restringono l'accesso alle procedure di asilo in Europa.

BOX 1. GENDER MAINSTREAMING

Il Regolamento NDICI prevede che almeno l'85% delle nuove iniziative includa l'uguaglianza di genere come obiettivo significativo (G1) o principale (G2). Tutte le azioni NDICI-GE esaminate in questo rapporto sono classificate come G1, ad eccezione di due interventi contrassegnati come G0. La classificazione G1 indica che la dimensione di genere deve costituire un obiettivo rilevante e intenzionalmente perseguito, senza rappresentare però la finalità principale dell'intervento, che comporterebbe invece una classificazione G2. Lo stesso obiettivo è previsto dal Piano d'azione dell'UE sulla parità di genere (GAP III),¹⁸⁵ adottato nel 2021 e valido fino al 2027, che stabilisce che l'85% di tutte le nuove azioni dell'UE nelle relazioni esterne contribuisca alla parità di genere e all'empowerment di donne e ragazze.

Gli interventi in materia di migrazione e spostamenti forzati integrano la dimensione di genere in diversi modi, tenendo conto dei bisogni specifici di donne e ragazze in movimento. Nei programmi sulla migrazione legale e sulle cause profonde, ad esempio, questo approccio si collega all'area del GAP III dedicata alla *promozione dei diritti economici e sociali e all'empowerment di donne e ragazze*: le attività prevedono forme di assistenza mirata, interventi per ridurre i divari di genere, rafforzare l'autonomia economica e sociale delle donne e contrastare le discriminazioni.

Nei programmi di protezione e spostamenti forzati, l'attenzione si concentra invece sulla risposta alla violenza di genere (GBV), sulla salute e sui diritti sessuali e riproduttivi (SRHR) e sulla partecipazione di donne e ragazze all'istruzione. Una particolare attenzione è inoltre riservata ai minori non accompagnati e alla necessità di predisporre misure di protezione e assistenza specificamente rivolte all'infanzia. In alcuni paesi e regioni, donne e ragazze rappresentano una quota consistente della popolazione rifugiata o sfollata e necessitano quindi di risposte di protezione dedicate, anche per la maggiore esposizione alla violenza sessuale e di genere (SGBV), alla discriminazione, alla tratta e ad altre violazioni dei diritti umani.

Analogamente, i programmi di reintegrazione e quelli rivolti alle comunità cercano di tenere conto dei diversi ruoli attribuiti a donne e uomini e di promuovere una partecipazione delle donne più inclusiva ed equa nei processi decisionali.

Nell'ambito della gestione della migrazione e delle frontiere, la parità di genere e l'empowerment di donne e ragazze (GEWE) vengono ricondotti all'approccio basato sui diritti umani, con particolare attenzione all'integrazione delle dimensioni di genere ed età nelle campagne informative, alla risposta alla violenza di genere, alla partecipazione paritaria ai programmi di formazione, alla sensibilizzazione sulle questioni di genere nella formazione delle guardie di frontiera e alla raccolta di dati disaggregati per sesso.

Integrare la dimensione di genere è necessario per comprendere e affrontare i bisogni specifici delle donne e delle ragazze in movimento. Resta però da interrogarsi sull'impatto complessivo di alcuni interventi che, pur includendo attività o indicatori specifici di genere, possono produrre effetti negativi sui loro diritti. Le operazioni di controllo delle frontiere, ad esempio, alimentano un sistema di intercettazioni e violenze che espone donne e ragazze migranti a condizioni di estrema vulnerabilità, compresa la detenzione, e accresce il rischio di violenza sessuale e di genere (SGBV) e di tratta. Si tratta di rischi che difficilmente possono essere compensati dalla

¹⁸⁵ Commissione europea e Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE), Gender Action Plan III: towards a gender-equal world, 2020. https://www.eeas.europa.eu/eeas/gender-action-plan-iii-towards-gender-equal-world_en

sola introduzione di moduli di formazione sensibili al genere rivolti alle guardie costiere.

Sebbene tutte le azioni esaminate prevedano l'integrazione della dimensione di genere nella pianificazione, nell'attuazione, nel monitoraggio e nella valutazione, questo approccio emerge soprattutto nei progetti dedicati alla protezione e al contrasto delle cause profonde della migrazione. Negli altri ambiti di intervento, invece, la dimensione di genere tende a comparire soprattutto in alcuni indicatori - ad esempio per monitorare la partecipazione paritaria alle attività formative o raccogliere dati disaggregati per sesso - senza che l'uguaglianza di genere sembri costituire, di per sé, un obiettivo rilevante e intenzionalmente perseguito.

Tra le azioni analizzate, *Socio-economic integration of children and young people and protection of the human rights of groups at risk in displacement affected communities in Sudan* è l'unica ad aver individuato esplicitamente le donne come gruppo prioritario. Il progetto pone infatti particolare attenzione alla leadership e alla partecipazione femminile nelle diverse fasi dell'intervento e coinvolge uomini e ragazzi come alleati nella promozione dell'uguaglianza di genere e nel contrasto alle norme di genere dannose.¹⁸⁶

Nel complesso, come già evidenziato da precedenti ricerche, l'UE affida soprattutto alle azioni di *gender mainstreaming* classificate come G1 il compito di promuovere la parità di genere e l'empowerment di donne e ragazze (GEWE) nella dimensione esterna, mentre le azioni G2 ricevono un sostegno più limitato, nonostante il loro maggiore potenziale trasformativo.¹⁸⁷ Allo stesso tempo, la classificazione G1 non viene applicata in modo uniforme dalle Delegazioni dell'UE: alcuni progetti possono essere contrassegnati come G1 «*pur essendo, nella pratica, privi di una reale prospettiva di genere o limitandosi a considerarla in modo superficiale*».¹⁸⁸

Un'analisi completa della dimensione di genere di tutte le azioni NDICI-GE adottate in materia di migrazione e spostamenti forzati va oltre l'obiettivo di questo rapporto. Tuttavia, i progetti esaminati confermano nel complesso quanto emerso dalla letteratura precedente: nessuno è classificato come G2 e, anche tra quelli contrassegnati come G1, il grado di attenzione effettivamente riservato alla parità di genere e all'empowerment di donne e ragazze varia in misura significativa.

¹⁸⁶ European Commission, *Socio-economic integration of children and young people and protection of the human rights of groups at risk in displacement affected communities in Sudan*. DG INTPA, 2024. https://international-partnerships.ec.europa.eu/countries/sub-saharan-africa_en

¹⁸⁷ CONCORD, *Implementing the EU Gender Action Plan III: Turning ambition into impact?*, 2023. <https://concordeurope.org/resource/implementing-the-eu-gender-action-plan-iii-turning-ambition-into-impact/>

¹⁸⁸ Ibidem.

4.2.2 - Cause profonde

Una delle principali forme attraverso cui le priorità migratorie hanno inciso sulla programmazione della cooperazione allo sviluppo è il crescente ricorso alla nozione di *root causes* della migrazione. **Interventi in settori tradizionali dello sviluppo – dall’occupazione e dalla formazione ai servizi di base, ai mezzi di sussistenza e alla sostegno socioeconomico – sono stati così associati anche all’obiettivo di ridurre le pressioni migratorie e, in particolare, le partenze cosiddette irregolari.** Le “*cause profonde*” hanno quindi fornito una cornice attraverso cui collegare politiche di sviluppo e politiche migratorie, attribuendo agli interventi di cooperazione anche una funzione nella risposta alla migrazione.¹⁸⁹

Alla base di questo approccio vi è l’idea che le decisioni migratorie siano condizionate da un insieme di fattori economici, sociali, politici e ambientali nei Paesi di origine: povertà, disoccupazione, fragilità istituzionale, conflitti, insicurezza alimentare, carenza di servizi e vulnerabilità climatiche. In questa prospettiva, attività tradizionali della cooperazione – come occupazione, formazione, sviluppo locale e accesso ai servizi di base – vengono inserite in una catena causale che collega il miglioramento delle condizioni di vita alle decisioni di mobilità. Secondo questa impostazione, lo sviluppo dovrebbe incidere su quei fattori che contribuiscono a definire la scelta di migrare e rendere più probabile la permanenza nei Paesi e nelle regioni di origine.

Il richiamo alle “*cause profonde*” nei programmi può assumere significati diversi. In alcuni casi indica interventi con finalità autonome di sviluppo, i cui eventuali effetti sui movimenti migratori sono indiretti e non costituiscono l’obiettivo dell’azione. In altri, invece, la riduzione delle partenze costituisce un risultato esplicitamente atteso dell’intervento, ma viene perseguito

attraverso strumenti propri della cooperazione allo sviluppo. La distinzione rilevante riguarda quindi il ruolo attribuito al risultato migratorio nella logica dell’intervento e il modo, diretto o indiretto, attraverso cui esso viene perseguito. Come vedremo, tuttavia, anche quando questa relazione causale viene assunta esplicitamente nella programmazione, la sua effettiva capacità di tradursi in una riduzione delle partenze resta sul piano empirico tutt’altro che dimostrata.

Per comprendere come venga costruito il rapporto tra sviluppo e risultati migratori, è utile affiancare all’analisi dei programmi, dei progetti e della distribuzione delle risorse l’esame dei documenti strategici che definiscono e giustificano tale rapporto e, in alcuni casi, lo traducono in priorità operative. Il loro esame non serve soltanto a verificare la coerenza tra indirizzi e spesa. Permette anche di osservare lo sforzo di ricondurre strumenti e interventi entro una visione strategica comune e, insieme, i limiti incontrati nel tradurre l’approccio alle *root causes* in obiettivi e priorità chiaramente definiti. Questi documenti consentono inoltre di ricostruire, almeno sul piano formale, quali fattori siano riconosciuti come cause della mobilità, quali risultati migratori vengano attribuiti agli interventi di sviluppo, quali Paesi siano considerati prioritari e quale equilibrio venga stabilito tra deterrenza, gestione dei flussi, protezione, mobilità regolare e valorizzazione del contributo della migrazione allo sviluppo.

L’esame delle cornici strategiche è utile per verificare in quale misura il richiamo alle *root causes* sia stato effettivamente tradotto in un criterio di programmazione. **Sul piano politico e narrativo, il concetto ha funzionato con efficacia: ha permesso di ricondurre alle priorità migratorie una gamma molto ampia di interventi tradizionali della cooperazione e di mobilitare, in quella direzione, risorse, istituzioni e attori.**¹⁹⁰ Più incerta è stata invece la sua traduzione operativa. Perché l’approccio alle cause profonde si configuri come una strategia

¹⁸⁹ Cathrine Talleraas, The Role of EU Development Cooperation in Addressing Irregular Migration in Africa, European Parliament, Directorate-General for External Policies, 2025, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_STU\(2025\)754485](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_STU(2025)754485)

¹⁹⁰ Natascha Zaun e Olivia Nantermoz, Depoliticising EU Migration Policies: The EUTF Africa and the Politicisation of Development Aid, Journal of Ethnic and Migration Studies, vol. 49, n. 12, 2023. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/1369183X.2023.2193711>

realmente verificabile, non basta individuare in modo generico povertà, disoccupazione, conflitti o fragilità istituzionale come fattori che causano le migrazioni. Occorre specificare quali condizioni l'intervento intenda modificare, attraverso quali meccanismi, rispetto a quali forme di mobilità, in quali tempi e sulla base di quali indicatori. In assenza di questi elementi, il richiamo alle cause profonde tende ad ampliare la rilevanza migratoria attribuita a settori molto diversi della cooperazione, senza definire con precisione il contributo atteso dei singoli interventi né il nesso tra risultati di sviluppo e dinamiche migratorie.¹⁹¹

Un esempio particolarmente utile per osservare questa traduzione sul piano della programmazione è l'EU Emergency Trust Fund for Africa (EUTF). Istituito nel 2015, il Fondo ha riunito risorse di Aiuto Pubblico allo Sviluppo all'interno di uno strumento costruito attorno a quattro aree di intervento: opportunità economiche e occupazionali, resilienza, gestione della migrazione, governance e prevenzione dei conflitti. L'EUTF ha così rappresentato uno dei primi tentativi su larga scala di ricondurre obiettivi di sviluppo e obiettivi migratori a un medesimo quadro di finanziamento. Al suo interno convivevano interventi rivolti alle condizioni economiche e sociali associate alle *root causes* della migrazione e programmi di protezione, ritorno e reintegrazione, gestione delle frontiere e rafforzamento delle amministrazioni pubbliche.¹⁹²

L'esperienza del Fondo mostra però anche i limiti di questa integrazione. La valutazione intermedia ha evidenziato la tensione tra la natura emergenziale e di breve periodo dello strumento

e l'ambizione di affrontare problemi strutturali particolarmente complessi. Ne è derivato un portfolio ampio e flessibile, ma non sempre sostenuto da un quadro strategico unitario e da una teoria del cambiamento sufficientemente definita.¹⁹³ La Corte dei conti europea ha poi confermato che gli obiettivi erano rimasti molto estesi, che le scelte di finanziamento non erano state abbastanza mirate e che le conoscenze prodotte sui driver della migrazione avevano inciso solo in misura limitata sulle decisioni strategiche. Ha inoltre rilevato che i sistemi di monitoraggio non consentivano di stabilire quali interventi avessero contribuito in modo durevole ad affrontare le cause della migrazione irregolare e degli sfollamenti.¹⁹⁴

Le più recenti analisi d'impatto dell'EUTF nel Corno d'Africa mostrano risultati differenziati a seconda dei contesti di intervento. In Somalia e Sud Sudan, la categoria delle cause profonde è stata applicata soprattutto a problemi generali di sviluppo, mentre in altri Paesi i programmi si sono concentrati maggiormente sulle situazioni di spostamento forzato, sull'integrazione di rifugiati e migranti e sulla coesione con le comunità ospitanti. Le valutazioni rilevano risultati in termini di accesso ai servizi, resilienza e capacità istituzionali, ma non consentono di individuare un effetto generale e lineare sui flussi migratori. Questo impone di distinguere tra i risultati prodotti nei diversi ambiti di sviluppo e la capacità, molto meno dimostrata, di tradurli in cambiamenti durevoli delle dinamiche migratorie.¹⁹⁵

Questa varietà di impostazioni non riguarda soltanto i programmi finanziati, ma emerge anche

¹⁹¹ Disch, A., García Femenia, A., Lawday, A., MacKellar, L., Poot, H., Larquemin, A., Brophy, P., & Yeo, S., Mid-term evaluation of the European Union Emergency Trust Fund for stability and addressing root causes of irregular migration and displaced persons in Africa 2015–2019: Final report. European Commission, 2020. https://www.oecd.org/derec/ec/evaluation-eutf-2015-2019-final-report-october-2020-volume-1_en.pdf

¹⁹² Fogli, C., Majorano Sarapo, F., & Popp, S., Assessing the relevance and coherence of the root causes approach: Insights from the EU Trust Fund in the Horn of Africa. European Commission, Joint Research Centre, Publications Office of the European Union, 2025. <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC143213>

¹⁹³ Disch, A., García Femenia, A., Lawday, A., MacKellar, L., Poot, H., Larquemin, A., Brophy, P., & Yeo, S., Mid-term evaluation of the European Union Emergency Trust Fund for stability and addressing root causes of irregular migration and displaced persons in Africa 2015–2019: Final report. European Commission, 2020. https://www.oecd.org/derec/ec/evaluation-eutf-2015-2019-final-report-october-2020-volume-1_en.pdf

¹⁹⁴ Corte dei conti europea, Fondo fiduciario dell'UE per l'Africa. Nonostante i nuovi approcci, il sostegno resta non sufficientemente mirato, Relazione speciale 17/2024. <https://www.eca.europa.eu/en/publications/SR-2024-17>

¹⁹⁵ Fogli, C., Majorano Sarapo, F., & Popp, S. L., Assessing the relevance and coherence of the root causes approach: Insights from the EU Trust Fund in the Horn of Africa. European Commission, Joint Research Centre, Publications Office of the European Union, 2025. <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC143213>

nei documenti strategici attraverso cui i diversi Paesi definiscono il rapporto tra migrazione e cooperazione allo sviluppo. In alcuni sistemi, gli obiettivi migratori sono formulati in modo esplicito e incidono direttamente sull'allocazione delle risorse, sulla scelta dei Paesi partner e sulle priorità relative a frontiere, ritorni, riammissioni e permanenza nelle regioni di origine. In altri, questi obiettivi convivono con una concezione più ampia del rapporto tra migrazione e sviluppo, che comprende mobilità regolare, rimesse, diaspore, protezione, diritti e circolazione delle competenze. Altri sistemi mantengono invece il baricentro sulla valorizzazione della mobilità e richiamano le cause profonde soprattutto in relazione agli spostamenti forzati e alla riduzione delle vulnerabilità. L'elemento discriminante non è quindi la presenza della migrazione nelle politiche di cooperazione, ormai comune, ma il peso che essa assume nella definizione delle priorità dell'aiuto e il grado in cui viene tradotta in obiettivi di controllo direttamente verificabili.¹⁹⁶

Come discusso nel Capitolo 1, l'approccio alle *root causes* introduce nel rapporto tra migrazione e sviluppo una finalità ulteriore: utilizzare gli interventi di cooperazione anche per disincentivare le partenze e ridurre la migrazione. Nei programmi analizzati, questa impostazione emerge soprattutto quando interventi rivolti all'occupazione, alla formazione, ai mezzi di sussistenza o allo sviluppo locale vengono collegati, in modo più o meno esplicito, all'obiettivo di trattenere le persone nei Paesi di origine o di transito.

Su questa base, l'analisi che segue procede su due livelli complementari. Il primo riguarda le cornici strategiche europee e nazionali, per verificare come le priorità migratorie e il paradigma delle cause profonde siano stati formalizzati nei sistemi di cooperazione. Il secondo riguarda i programmi e i progetti finanziati dall'Unione europea e dall'Italia, nei quali tali indirizzi vengono tradotti in scelte operative. L'obiettivo non è stabilire in

astratto se un intervento su occupazione, servizi o resilienza sia riconducibile alla deterrenza, ma osservare come viene costruito il collegamento tra sviluppo e migrazione: quale problema viene individuato, quali territori e beneficiari vengono privilegiati e quali risultati migratori sono associati agli interventi. Questo consente di distinguere tra iniziative con finalità prevalentemente di sviluppo, richiami generali alle cause profonde e interventi più chiaramente orientati al contenimento della mobilità.

Migrazione e sviluppo nelle cornici strategiche europee e nazionali

Prima dell'approfondimento dedicato all'Unione europea e all'Italia, il confronto con alcune esperienze nazionali permette di cogliere la varietà delle configurazioni assunte dal rapporto tra migrazione e cooperazione allo sviluppo. L'analisi si concentra su tre aspetti: il modo in cui le cosiddette cause profonde della migrazione e degli spostamenti forzati vengono definite e articolate; la presenza di un quadro più ampio di migrazione e sviluppo, che include anche i contributi della mobilità, delle diaspore e dei percorsi regolari; il grado e le modalità con cui l'aiuto viene collegato a obiettivi più direttamente migratori, come la prevenzione e la deterrenza della migrazione cosiddetta irregolare, la gestione delle frontiere, il ritorno e la riammissione.

La **strategia danese** adotta un approccio alle *root causes* esplicito e piuttosto dettagliato. Povertà, disuguaglianze, fragilità istituzionale, conflitti, repressione, carenza di servizi, mancanza di lavoro e opportunità, insieme alle pressioni climatiche, sono indicati come fattori che alimentano gli spostamenti forzati e la migrazione irregolare; di conseguenza, la cooperazione è chiamata a creare condizioni e «alternative sostenibili» alla partenza nei Paesi e nelle regioni di origine. Questo impianto, però, non si inserisce in un quadro organico ed equilibrato di migrazione e sviluppo.

¹⁹⁶ H. Malm Lindberg e I. Luthman, a cura di, *Linking Migration and Development: European Experiences and Policy Lessons for Sweden*, EBA Report 2026:01, Expert Group for Aid Studies, Stoccolma, 2026. <https://eba.se/en/reports/linking-migration-and-development-european-experiences-and-policy-lessons-for-sweden/23563/>

Pur riconoscendo i benefici della migrazione ordinata e richiamando i Global Compact, la mobilità viene considerata soprattutto attraverso le categorie della protezione, spostamenti forzati e del controllo della migrazione cosiddetta irregolare. Il nesso con gli obiettivi di deterrenza e gestione migratoria è particolarmente esplicito: l'aiuto sostiene il controllo delle frontiere e delle rotte, il contrasto al traffico, il ritorno volontario e la reintegrazione, e la strategia stabilisce in termini generali che la cooperazione di lungo periodo non debba essere concessa agli Stati che rifiutano di riammettere i propri cittadini.¹⁹⁷ La condizionalità è formulata in modo netto sul piano programmatico, anche se nella pratica appare meno rigida, dove prevalgono dialogo e incentivi.¹⁹⁸ Questa impostazione è coerente con quanto rilevato dalla peer review OCSE del 2021, che segnalava come la crescente integrazione degli obiettivi di contrasto alla migrazione irregolare nella cooperazione danese avesse già iniziato a incidere sull'allocazione dell'APS, richiamando al tempo stesso la necessità di salvaguardarne l'integrità e la coerenza rispetto agli obiettivi di sviluppo.¹⁹⁹

Nei **Paesi Bassi**, il richiamo alle *root causes* è presente, ma formulato soprattutto in termini operativi. L'attenzione è rivolta al miglioramento dell'accoglienza, della protezione, dell'istruzione, del lavoro, della sicurezza alimentare e dell'accesso all'acqua nelle regioni di origine o di primo asilo, con l'esplicita aspettativa che condizioni migliori riducano gli spostamenti verso l'Europa. Questo approccio si colloca dentro un quadro più ampio

di migrazione e sviluppo, che comprende anche il contributo delle diaspore e alcuni strumenti di mobilità, ma che negli orientamenti più recenti appare dominato dalla finalità di gestione dei flussi. Il legame con obiettivi di controllo è infatti esplicito: la cooperazione sostiene i Paesi di origine e di transito nel contrasto alla cosiddetta migrazione irregolare, al traffico e alla tratta, nel rafforzamento della gestione delle frontiere e nella facilitazione dei ritorni; inoltre, aiuto e altri incentivi possono essere impiegati nei partenariati migratori per ottenere una maggiore collaborazione su riammissione e rimpatri.²⁰⁰

Anche in **Svezia** la componente migratoria della cooperazione è stata rafforzata di recente, segnando un cambiamento rispetto a un'impostazione tradizionalmente più centrata su diritti, riduzione della povertà e contributo positivo della mobilità allo sviluppo. La strategia 2024–2028 attribuisce ora all'aiuto obiettivi espliciti di contrasto alla migrazione cosiddetta irregolare, aumento dei ritorni - compresi quelli forzati - e dei ritorni volontari, sostegno alla reintegrazione e rafforzamento delle capacità dei Paesi partner nella gestione dell'asilo, della migrazione e delle frontiere.²⁰¹ Parallelamente, la sotto-strategia di Sida (*Swedish International Development Cooperation Agency*) mantiene una cornice più ampia di migrazione e sviluppo, richiamando le cause profonde della migrazione e dello sfollamento forzato, la migrazione sicura, ordinata e regolare, la tutela dei diritti, il sostegno alle comunità ospitanti e l'inclusione delle persone migranti e sfollate.²⁰² Ne deriva un'impostazione

¹⁹⁷ Ministry of Foreign Affairs of Denmark, A changing world partnerships in development Denmark's Strategy for Development Cooperation, Copenhagen, 2025. <https://um.dk/en/danida/strategies-and-priorities/>

¹⁹⁸ Jesper Bjarnesen, Frowin Rausis e Anja Simonsen, Solidarity at a Distance: Denmark's Migration-Development Nexus in Policy and Practice, in Henrik Malm Lindberg e Iris Luthman, a cura di, *Linking Migration and Development: European Experiences and Policy Lessons for Sweden*, EBA Report 2026:01, Expert Group for Aid Studies, Stoccolma, 2026. <https://eba.se/en/reports/linking-migration-and-development-european-experiences-and-policy-lessons-for-sweden/23563/>

¹⁹⁹ OECD, OECD Development Co-operation Peer Reviews: Denmark 2021, OECD Development Co-operation Peer Reviews, OECD Publishing, Paris, 2021, https://www.oecd.org/en/publications/2021/09/oecd-development-co-operation-peer-reviews-denmark-2021_b5cda735.html

²⁰⁰ Arjen Leerkes, Melissa Siegel e Djamila Schans, Development Aid as a Tool in Migration Governance in the Netherlands: Uses, Effects, and Trade-offs Henrik Malm Lindberg e Iris Luthman, a cura di, *Linking Migration and Development: European Experiences and Policy Lessons for Sweden*, EBA Report 2026:01, Expert Group for Aid Studies, Stoccolma, 2026. <https://eba.se/en/reports/linking-migration-and-development-european-experiences-and-policy-lessons-for-sweden/23563/> Inoltre: Government of the Netherlands, Refugees and Migration. <https://www.government.nl/themes/international-cooperation/development/refugees-and-migration>

²⁰¹ Government of Sweden, New Strategy for Sweden's Global Development Cooperation on Migration, Returns and Voluntary Repatriation 2024–2028, Ministry for Foreign Affairs, 2024. <https://www.government.se/international-development-cooperation-strategies/2025/02/new-strategy-for-swedens-global-development-cooperation-on-migration-returns-and-voluntary-repatriation-20242028/>

²⁰² Swedish International Development Cooperation Agency (Sida), Sub-Strategy: Migration and Development in Development Cooperation 2024–2026, Sida, 2024. https://cdn.sida.se/app/uploads/2025/05/27082151/62772_Delstrategi-Migration_ENG.webb_.pdf

composita: agli obiettivi di sviluppo e protezione si affiancano risultati migratori più diretti, pur restando formalmente entro gli obblighi internazionali e i criteri OCSE-DAC, che escludono dall'APS gli interventi finalizzati principalmente a limitare la migrazione verso il Paese donatore.²⁰³

La **Germania** presenta un'impostazione particolarmente articolata. Il richiamo alle *root causes* è esplicito e riguarda soprattutto conflitti, fragilità, perdita dei mezzi di sussistenza e mancanza di opportunità, indicati come fattori alla base degli spostamenti forzati e della migrazione cosiddetta irregolare. In questa prospettiva, la cooperazione è chiamata a creare prospettive nei Paesi di origine, sostenere le comunità ospitanti e ridurre la pressione verso successivi spostamenti.

Questo approccio si colloca però all'interno di una concezione più ampia del rapporto tra migrazione e sviluppo. La mobilità regolare viene valorizzata attraverso la migrazione lavorativa e formativa, la circolazione delle competenze, le rimesse e il coinvolgimento delle diaspore. Allo stesso tempo, la cooperazione sostiene ritorno e reintegrazione e accompagna partenariati che combinano riammissione, mobilità legale, formazione e rafforzamento istituzionale. Il collegamento con gli obiettivi di gestione migratoria è quindi esplicito, ma tende a essere ricondotto a una logica di partenariato, reciproco vantaggio e incentivi positivi, più che a una condizionalità negativa generalizzata. Questo equilibrio viene perseguito attraverso un approccio *whole-of-government*, oggi inserito in una concezione più ampia della

cooperazione come strumento di sicurezza, stabilità e politica estera. Restano tuttavia aperte le tensioni tra obiettivi di sviluppo di lungo periodo e finalità migratorie più immediate.²⁰⁴

La **Spagna** mantiene un'impostazione centrata sullo sviluppo sostenibile, sui diritti e sulla cooperazione multilaterale. Il Piano 2024–2027 richiama conflitti, povertà, disuguaglianze, mancanza di opportunità e cambiamento climatico come fattori di vulnerabilità e spostamento, senza però presentarli come settori di intervento per ridurre le partenze. La migrazione viene inserita in una cornice più ampia, che comprende mobilità sicura e regolare, tutela dei diritti, rafforzamento delle politiche migratorie dei Paesi partner e protezione dell'infanzia migrante. Ritorni, riammissioni e controllo delle frontiere non sembrano invece occupare una posizione centrale nell'indirizzo generale dell'aiuto.²⁰⁵

Nella strategia del **Belgio**, nell'approccio dell'AFD francese e nelle linee guida settoriali della Svizzera, il baricentro resta sulla valorizzazione della migrazione come componente dello sviluppo, attraverso diritti, protezione, mobilità regolare, inclusione, rimesse, diaspore e reintegrazione sostenibile. Le tre impostazioni presentano però differenze significative.

Il Belgio adotta uno degli approcci più esplicitamente orientati al nesso tra migrazione e sviluppo. Pur richiamando la necessità di affrontare le cause profonde della migrazione forzata e cosiddetta irregolare, la strategia

²⁰³ Henrik Malm Lindberg e Iris Luthman, "Introduction", in Henrik Malm Lindberg e Iris Luthman, a cura di, *Linking Migration and Development: European Experiences and Policy Lessons for Sweden*, EBA Report 2026:01, Expert Group for Aid Studies, Stoccolma, 2026. <https://eba.se/en/reports/linking-migration-and-development-european-experiences-and-policy-lessons-for-sweden/23563/>

²⁰⁴ Anna Knoll e Pauline Veron, Germany's 'Whole-of-Government' Approach to Linking Migration and Development Cooperation, in Henrik Malm Lindberg e Iris Luthman, a cura di, *Linking Migration and Development: European Experiences and Policy Lessons for Sweden*, EBA Report 2026:01, Expert Group for Aid Studies, Stoccolma, 2026. <https://eba.se/en/reports/linking-migration-and-development-european-experiences-and-policy-lessons-for-sweden/23563/> Inoltre: Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ), Migration. <https://www.bmz.de/en/issues/migration>; BMZ, Centres for Migration and Development; Federal Government of Germany, The German Government's 17th Development Policy Report: Development Policy in a Changing, Multipolar World, 2024. <https://www.bmz.de/en/news/development-policy-report-of-the-german-government>

²⁰⁵ Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, Plan Director de la Cooperación Española para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global 2024–2027, Madrid, 2024. <https://www.senado.es/web/expedientappendixblobservlet?legis=15&id1=18760&id2=1>; Malin Frankenhaeuser, Marion Noack, Alessia Bacchi, Niels Keijzer, Henrike Klavert e Anna Knoll, Migration and Development Policies and Practices: A Mapping Study of Eleven European Countries and the European Commission, International Centre for Migration Policy Development ed European Centre for Development Policy Management, Vienna–Maastricht, 2013, sezione dedicata alla Spagna. <https://ecdpm.org/work/migration-and-development-policies-and-practices-a-mapping-study-of-eleven-european-countries-and-the-european-commission>; Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, España reivindica ante Naciones Unidas la cooperación internacional frente a las políticas migratorias punitivas, 8 maggio 2026. <https://www.inclusion.gob.es/w/espana-reivindica-ante-naciones-unidas-la-cooperacion-internacional-frente-a-las-politicas-migratorias-punitivas>

chiarisce che questo approccio non si basa sull'idea che lo sviluppo riduca automaticamente la migrazione, ma mira piuttosto a rendere la mobilità una scelta libera e consapevole. La migrazione è collocata in una cornice ampia, che comprende governance, diritti, migrazione sicura e regolare, mobilità, diaspore e reintegrazione sostenibile. Coerentemente con questa impostazione, il Belgio afferma esplicitamente che la cooperazione allo sviluppo non può essere subordinata né alla riduzione della migrazione cosiddetta irregolare, né ai risultati in materia di ritorno.²⁰⁶ Anche la *peer review* OCSE conferma questo orientamento, rilevando il passaggio da una precedente enfasi sulla riduzione della migrazione irregolare a un approccio volto a valorizzarne gli effetti positivi e a limitarne quelli negativi sullo sviluppo.²⁰⁷

La **Francia** richiama le cause profonde soprattutto in relazione alle crisi, alle fragilità e agli spostamenti forzati. Allo stesso tempo, inserisce la migrazione in una concezione più ampia dello sviluppo, che valorizza il contributo delle diaspore, le forme di mobilità regolare e circolare, la tutela dei diritti e la reintegrazione sostenibile. Gli orientamenti più recenti della cooperazione includono però anche il sostegno ai Paesi partner nel contrasto all'immigrazione cosiddetta irregolare, alla tratta e alle reti clandestine. Questo indirizzo si traduce soprattutto nel rafforzamento dei sistemi di stato civile e delle capacità di contrasto alla tratta.²⁰⁸

La **Svizzera** adotta un approccio esplicito alle *root causes*, collegando la migrazione irregolare

e gli spostamenti forzati a conflitti, cambiamento climatico, carenza di opportunità e debolezza dei servizi. La cooperazione è quindi orientata alla prevenzione, alla protezione e alla creazione di prospettive sostenibili nei Paesi di origine. Questo impianto si inserisce in una cornice più ampia di migrazione e sviluppo, che comprende migrazione lavorativa sicura, inclusione sociale, tutela dei diritti, rimesse, investimenti e contributo delle diaspore. Allo stesso tempo, la cooperazione è collegata in modo strategico alla politica migratoria attraverso un approccio *whole-of-government* e partenariati che includono ritorno, reintegrazione e gestione della migrazioni.²⁰⁹ La più recente valutazione indipendente segnala, tuttavia, che il coordinamento tra gli attori federali e l'applicazione concreta dell'approccio *whole-of-government* restano disomogenei e risultano pienamente sviluppati solo in una parte dei programmi.²¹⁰

La **Norvegia** presenta un'impostazione meno esplicitamente orientata alla deterrenza. Nelle attuali cornici della cooperazione e della politica umanitaria, la migrazione e gli spostamenti forzati sono affrontati soprattutto attraverso protezione, assistenza umanitaria e ricerca di soluzioni durevoli, con una particolare attenzione al coordinamento tra risposta umanitaria e cooperazione allo sviluppo. Parallelamente, la politica dei ritorni collega la cooperazione con i Paesi di origine anche al ritorno sostenibile e alla reintegrazione,²¹¹ collocandola entro un più ampio coordinamento tra politica migratoria, estera, di sicurezza e di sviluppo.²¹²

²⁰⁶ Federal Public Service Foreign Affairs, Foreign Trade and Development Cooperation, Migration as a Driver for Sustainable Development: Strategy Paper, Bruxelles, s.d. <https://diplomatie.belgium.be/sites/default/files/2023-07/Strategy-paper-Migration-EN.pdf>

²⁰⁷ OECD, OECD Development Co-operation Peer Reviews: Belgium 2020, OECD Publishing, Paris, 2020. https://www.oecd.org/en/publications/oecd-development-co-operation-peer-reviews-belgium-2020_026f1aad-en.html

²⁰⁸ Agence Française de Développement, AFD and Migration, Parigi, Ottobre 2024. <https://www.afd.fr/en/ressources/afd-and-migration>; Comité interministériel de la coopération internationale et du développement, Orientations de la politique de coopération internationale et de l'aide publique au développement, Parigi, 2023. https://www.diplomatie.gouv.fr/files/files/le-ministere/rapports-plans-et-publications/documents-institutionnels/orientations_coop-apd.pdf

²⁰⁹ Swiss Agency for Development and Cooperation, Global Programme Migration and Forced Displacement: Programme Framework 2022–25, Berna, 2021. https://www.eda.admin.ch/publikationen/en/deza/diverse-publikationen/Globalprogramm_Migration_Vertreibung_Programmrahmen_2022_2025.html

²¹⁰ Swiss Agency for Development and Cooperation, Independent Evaluation of SDC's Engagement in Migration and Forced Displacement (Period 2017–2024), Evaluation 2026/1, Berna, Gennaio 2026. <https://www.aramis.admin.ch/Default?DocumentID=74123&Load=true>

²¹¹ Ministry of Justice and Public Security / Ministry of Foreign Affairs, Return Strategy 2025–2030. <https://www.regjeringen.no/en/documents/return-strategy-2025-2030/id3087523/>

²¹² Jessica Schultz e Cathrine Talleraas, Holistic, conditional or strategic support? The ambivalent interplay of Norwegian migration policy and development aid, in Henrik Malm Lindberg e Iris Luthman, a cura di, Linking Migration and Development: European Experiences and Policy Lessons for Sweden, EBA Report 2026:01, Expert Group for Aid Studies, Stockholm, 2026. <https://eba.se/en/reports/linking-migration-and-development-european-experiences-and-policy-lessons-for-sweden/23563/>

La cornice europea

La cornice europea articola due modalità complementari di collegare migrazione e cooperazione allo sviluppo. Da un lato, considera la migrazione come parte dei processi di sviluppo, in relazione a fattori quali occupazione, accesso ai servizi, protezione sociale, sviluppo locale, cambiamento climatico, rimesse, diaspore e mobilità delle competenze. In questa prospettiva, la dimensione migratoria non è confinata a programmi specifici, ma viene integrata trasversalmente nella programmazione dei diversi settori della cooperazione allo sviluppo.²¹³ Dall'altro, alla cooperazione viene attribuito anche un ruolo nel perseguimento di obiettivi di governance e gestione delle migrazioni. Ciò comprende il sostegno a interventi rivolti, tra l'altro, al rafforzamento della gestione delle frontiere e dei sistemi di asilo, ai ritorni, al contrasto al traffico di migranti e alla cooperazione con i Paesi di origine e di transito, anche attraverso l'obiettivo del 10% previsto da NDICI-GE per migrazione e spostamenti forzati.²¹⁴

Come abbiamo già accennato, all'interno di questa allocazione, gli interventi classificati come rivolti alle cause profonde rappresentano una quota relativamente contenuta, pari a circa il 4% del bilancio complessivo destinato a migrazione e spostamenti forzati, e risultano concentrati soprattutto nell'Africa subsahariana e in Asia. La loro individuazione risponde anche all'esigenza, maturata all'interno della Commissione, di evitare che una parte eccessivamente ampia della programmazione ordinaria di sviluppo venga ricondotta alle cause profonde, con il rischio di gonfiare artificialmente i dati del monitoraggio interno.²¹⁵

Lo stesso regolamento NDICI delimita in senso restrittivo questo perimetro, precisando che il target indicativo del 10% può comprendere gli

interventi sulle cause profonde della migrazione irregolare e degli spostamenti forzati solo quando questi affrontano direttamente specifiche sfide connesse alla migrazione o agli spostamenti forzati. La qualificazione dipende quindi dalla logica dell'intervento e dal peso attribuito all'obiettivo migratorio nella sua progettazione. Questo principio viene tradotto operativamente attraverso il *migration marker* (vedi Capitolo 2).

Per gli interventi sulle cause profonde, ciò implica un nesso più preciso tra l'attività finanziata e una specifica dinamica migratoria. In genere, questi programmi ricevono il marker 1 e contribuiscono quindi al target per il 40% del loro valore; la classificazione con marker 2, e dunque la contabilizzazione integrale, è riservata ai casi eccezionali in cui affrontare le cause profonde costituisce l'obiettivo principale per cui l'intervento è stato concepito. Tra gli elementi rilevanti rientrano la scelta di intervenire in territori caratterizzati da specifiche dinamiche di partenza, transito, spostamento forzato o ritorno, oppure la progettazione dell'intervento con l'obiettivo esplicito di incidere sulle condizioni che influenzano la possibilità, la necessità o la decisione di spostarsi. Il collegamento non può quindi essere dedotto semplicemente dal settore di intervento – occupazione, salute, istruzione, resilienza o altri ambiti tradizionali della cooperazione – ma deve emergere dalla logica del programma e dai risultati migratori che esso intende produrre e misurare. Rimane tuttavia un margine significativo di discrezionalità: l'individuazione degli interventi che affrontano direttamente le cause profonde avviene in larga misura caso per caso e non poggia su una definizione univoca e condivisa di ciò che costituisce una *root causes*.²¹⁶

Rispetto ad altri sistemi di cooperazione, la specificità della cornice europea non sta tanto nel richiamo alle cause profonde, ampiamente

²¹³ International Organization for Migration, Integrating Migration into International Cooperation and Development: Guidelines for International Cooperation and Development Actors, Bruxelles, 2022. <https://publications.iom.int/system/files/pdf/Integrating-Migration-into-Int-Coop-and-Dev.pdf>

²¹⁴ Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea, Regolamento (UE) 2021/947 del 9 giugno 2021 che istituisce lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale – Europa globale (NDICI–Global Europe), Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, L 209, 14 giugno 2021. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/947/oj?locale=it>

²¹⁵ Intervista con funzionario della Commissione europea, DG INTPA.

²¹⁶ Ibidem.

presente anche altrove, quanto nel tentativo di tradurlo in modo più strutturato in indirizzi strategici, strumenti finanziari, criteri di selezione e meccanismi di monitoraggio.

Dall'EUTF per l'Africa a NDICI_GE, l'Unione ha progressivamente cercato di rendere più concreto il collegamento tra interventi di sviluppo e fattori associati alla migrazione irregolare e agli spostamenti forzati. Questo non significa che il concetto sia stato definito in modo univoco né che la sua efficacia sia stata dimostrata. Indica piuttosto che, rispetto a molti degli altri sistemi esaminati, la sua traduzione operativa è stata maggiormente strutturata.

La presenza, all'interno del target migratorio, di interventi sulle cause profonde può essere letta anche come un tentativo di preservare uno spazio per un impiego dell'APS centrato sulle condizioni di sviluppo nei Paesi partner, accanto alle azioni più direttamente rivolte al controllo dei movimenti, alla gestione delle frontiere e ai ritorni. Questo contribuisce a evitare che la cooperazione venga ricondotta esclusivamente a finalità esplicite di deterrenza, sebbene, come abbiamo visto, non impedisca che essa venga comunque orientata in tal senso.

Questa tensione era già evidente nel dibattito che ha accompagnato l'adozione dell'EUTF²¹⁷ e, successivamente, la definizione di NDICI. In entrambi i casi, il ruolo attribuito alla migrazione nella cooperazione allo sviluppo e il rischio di una sua crescente subordinazione agli obiettivi della politica migratoria hanno rappresentato uno dei principali terreni di confronto tra istituzioni europee, Stati membri e organizzazioni della società civile.²¹⁸

Una tendenza analoga emerge nella proposta della Commissione per il quadro finanziario pluriennale 2028–2034, nella quale l'azione esterna viene ricondotta in modo ancora più esplicito al perseguimento degli interessi strategici dell'Unione, della sicurezza, della resilienza e della competitività, accanto ai tradizionali obiettivi di sviluppo.²¹⁹ La *Peer Review* OCSE del 2025 colloca questa evoluzione nel più generale riposizionamento della cooperazione europea verso il beneficio reciproco e gli obiettivi geopolitici, rilevando anche la crescita delle risorse destinate alla migrazione e alla gestione delle frontiere, in particolare nel *southern neighbourhood*.²²⁰ Lo studio commissionato dalla Commissione DEVE mostra inoltre che, nell'attuazione, gli interventi finanziati dall'UE hanno spesso attribuito maggiore peso al controllo che alla facilitazione della mobilità, con possibili tensioni rispetto agli obiettivi di sviluppo e alle priorità dei Paesi partner.²²¹

La risoluzione del Parlamento europeo del giugno 2026²²² si colloca nella stessa traiettoria. Pur riaffermando con forza la priorità della riduzione della povertà, dei diritti umani e delle priorità di sviluppo dei Paesi partner, continua a collocare la cooperazione allo sviluppo all'interno della strategia europea volta ad affrontare le cause profonde della migrazione cosiddetta irregolare e a contribuire alla gestione dei flussi migratori. Accanto al contrasto al traffico e al favoreggiamento, il testo valorizza anche le vie regolari, la mobilità lavorativa, l'istruzione, l'imprenditoria locale e le infrastrutture pubbliche. Ne emerge un approccio più ampio e bilanciato, che non mette tuttavia in discussione il presupposto secondo cui la cooperazione possa concorrere agli obiettivi della politica migratoria esterna.²²³

²¹⁷ CONCORD Europe & CINI, Partnership or Conditionality? Monitoring the Migration Compacts and EU Trust Fund for Africa. CONCORD Europe, Brussels 2018. https://concordeurope.org/wp-content/uploads/2018/01/CONCORD_EUTrustFundReport_2018_online.pdf

²¹⁸ CONCORD Europe, Recommendations on the Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument (NDICI): Building the EU's External Action Instrument 2021–2027, Brussels, 2019. https://concordeurope.org/wp-content/uploads/2019/09/CONCORD_MFF_Migration_Spending_Recommendations.pdf

²¹⁹ CONCORD Europe, Shaping International Partnerships: Budgeting Our Common Future, Position Paper, Brussels, 5 Febbraio 2025. <https://concordeurope.org/resource/shaping-international-partnerships-budgeting-our-common-future/>

²²⁰ OECD, OECD Development Co-operation Peer Reviews: European Union 2025, Paris: OECD Publishing, 2025. https://www.oecd.org/en/publications/oecd-development-co-operation-peer-reviews-european-union-2025_7adcf387-en.html

²²¹ Cathrine Talleraas, The Role of EU Development Cooperation in Addressing Irregular Migration in Africa, European Parliament, Directorate-General for External Policies, 2025, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_STU\(2025\)754485](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_STU(2025)754485)

²²² Parlamento europeo, *Risoluzione del 16 giugno 2026 sul rafforzamento della cooperazione allo sviluppo per affrontare i movimenti irregolari della popolazione e le loro cause profonde nei Paesi partner* (2025/2111(INI)), P10_TA(2026)0205, 16 giugno 2026. [https://oeil.europarl.europa.eu/oeil/en/procedure-file?reference=2025/2111\(INI\)](https://oeil.europarl.europa.eu/oeil/en/procedure-file?reference=2025/2111(INI))

²²³ Eva Baluganti, Aid is not a migration deterrent – it never should be, and here's why, EUobserver, 6 Maggio 2026. <https://euobserver.com>

I programmi europei sulle cause profonde

Il numero complessivo di azioni sulle *root causes* finora conteggiate ai fini dell'obiettivo del 10% resta piuttosto limitato: 15 nell'Africa subsahariana, di cui 4 finanziate attraverso il *Flexible Mechanism*, e 2 in Asia. Un esempio è l'azione *Unleashing the Potential of Youth in West*

Africa, adottata nel 2024 con una dotazione di 101 milioni di euro e contrassegnata con migration marker 1; di conseguenza, solo il 40% del suo valore viene contabilizzato ai fini dell'obiettivo del 10%.²²⁴

L'azione è associata a diversi codici DAC²²⁵, a conferma dell'ampiezza degli ambiti di intervento coperti (Tabella 16).

TABELLA 16. Valorizzare il potenziale dei giovani nell'Africa occidentale

Obiettivi specifici	Attività
» Ridurre il divario tra le competenze dei giovani, compresi i potenziali migranti e le persone rientrate nei Paesi di origine, e le opportunità offerte dal mercato del lavoro e dal tessuto imprenditoriale dell'Africa occidentale nei settori della green economy.	» Formazione professionale, imprenditoriale e aziendale, nonché sviluppo di programmi di istruzione e formazione tecnica e professionale (TVET) e di apprendistato. » Individuazione dei fabbisogni del mercato del lavoro, in particolare nelle aree di origine e di ritorno. » Rafforzamento dei collegamenti tra gli enti di formazione, i servizi di sostegno all'imprenditorialità e le strutture pubbliche competenti per la reintegrazione. » Rafforzamento delle capacità delle organizzazioni che forniscono servizi per lo sviluppo d'impresa e il sostegno all'imprenditorialità. » Campagne informative per aumentare l'attrattività e la conoscenza dei programmi TVET e informare giovani e donne sulle opportunità imprenditoriali. » Coinvolgimento delle diaspore nell'individuazione di imprenditori e nel sostegno agli investimenti in piccole imprese verdi, circolari e a basse emissioni di carbonio.
» Rafforzare l'inclusione lavorativa e l'imprenditorialità dei giovani, compresi i potenziali migranti e le persone rientrate, nei settori dell'economia circolare e a neutralità climatica, con particolare attenzione alle regioni di partenza e di arrivo.	» Concessione di sovvenzioni alle imprese più promettenti e sostegno alle micro, piccole e medie imprese (MPMI), alle start-up e alle imprese locali selezionate attraverso attività di rafforzamento delle capacità, partecipazioni al capitale, capitale iniziale o prestiti a tasso zero. » Promozione del coinvolgimento e della partecipazione attiva di giovani e donne ai programmi e ai processi di discussione delle politiche. » Sviluppo delle competenze nel settore agricolo e agroalimentare. » Sostegno all'aumento della produttività attraverso il miglioramento dei servizi agricoli e della disponibilità di attrezzature. » Individuazione delle filiere e dei sottosettori, in particolare nelle principali aree di partenza e di ritorno, che offrano ai giovani opportunità di generare reddito, creare occupazione e migliorare la qualità del lavoro. » Facilitazione dell'accesso dei giovani alle informazioni di mercato.

Fonte: Commissione europea, *Unleashing the Potential of Youth in West Africa*, Ufficio delle pubblicazioni della Commissione europea, 2024.

com/214987/aid-is-not-a-migration-deterrent-it-never-should-be-and-heres-why/ (ultimo accesso: 28 luglio 2026).

²²⁴ Commissione europea, *Unleashing the Potential of Youth in West Africa*, DG INTPA, 2024. https://international-partnerships.ec.europa.eu/countries/sub-saharan-africa_en

²²⁵ 25% – 32130 – Sviluppo delle piccole e medie imprese; 10% – 25030 – Servizi per lo sviluppo delle imprese; 25% – 11330 – Formazione professionale; 15% – 31120 – Sviluppo agricolo; 25% – 24050 – Facilitazione, promozione e ottimizzazione delle rimesse.

Queste attività concorrono a quattro principali risultati attesi, definiti in risposta alle criticità individuate nell'analisi del problema:

- » Rafforzare le competenze di giovani donne e uomini, compresi i potenziali migranti e le persone ritornate, in linea con i fabbisogni del settore privato e con le opportunità economiche individuate nei settori dell'economia circolare e a neutralità climatica.
- » Aumentare gli investimenti delle diaspore nella creazione o nella crescita di imprese formali e informali verdi, circolari e a basse emissioni di carbonio nell'Africa occidentale.
- » Rafforzare la capacità delle micro, piccole e medie imprese (MPMI) attive nei settori verdi, con particolare attenzione a quelle guidate da giovani e donne, di accedere a supporto tecnico e finanziamenti.
- » Ampliare la disponibilità di sostegno tecnico e finanziario per le filiere verdi, circolari e a basse emissioni di carbonio, con l'obiettivo di creare occupazione e reddito nelle principali aree di partenza e di rientro.

I giovani rappresentano il principale gruppo destinatario dell'azione. Come evidenzia l'analisi di contesto, *«la popolazione giovanile dell'Africa occidentale è in rapida crescita e dovrebbe raddoppiare entro il 2050, offrendo importanti opportunità economiche ma anche potenziali criticità. Se adeguatamente valorizzato, l'aumento della popolazione in età lavorativa potrebbe accrescere la produttività e favorire una crescita economica verde più forte e inclusiva. Per cogliere pienamente i benefici del dividendo demografico è però necessario accelerare la creazione di occupazione e investire nello sviluppo del capitale umano»*.²²⁶

Donne e ragazze sono inoltre maggiormente esposte al rischio di impieghi informali, scarsamente retribuiti e caratterizzati da condizioni di particolare precarietà. Per questo, diverse attività sono rivolte specificamente alla

loro inclusione e al rafforzamento dell'autonomia economica, con particolare attenzione alle imprese guidate da donne.

L'azione si concentra in modo specifico sui «potenziali migranti», sulle persone ritornate e sulle aree di origine o di ritorno, ed è anche per questo che viene conteggiata nell'ambito dell'obiettivo sulla migrazione. L'analisi di contesto osserva che *«la mancanza di opportunità economiche alimenta conflitti e instabilità, ma anche l'emigrazione», sia all'interno della regione sia, sempre più, verso l'esterno. Il progetto mira quindi anche a «ridurre potenzialmente le aspirazioni migratorie offrendo migliori prospettive a livello locale»*.²²⁷

Una logica di prevenzione della migrazione è dunque presente nell'impostazione del progetto, ma non emerge come criterio principale per valutarne i risultati. Gli indicatori di successo riguardano infatti soprattutto la creazione di posti di lavoro, l'occupabilità, il sostegno alle micro, piccole e medie imprese, la partecipazione ai percorsi TVET e altri risultati di sviluppo. La deterrenza compare quindi tra le finalità richiamate nella descrizione dell'azione, ma non sembra costituirne l'obiettivo prevalente. Sotto questo profilo, le attività e gli indicatori appaiono coerenti con le linee guida OCSE, in particolare con il Principio 3 e il Criterio 3, relativi all'ammissibilità APS dei progetti che producono benefici sia per i paesi partner sia per i donatori.

Le “cause profonde” nei programmi italiani di cooperazione

Per ricostruire il modo in cui l'Italia collega cooperazione allo sviluppo e politica migratoria, occorre considerare insieme documenti di natura diversa. La legge n. 125 del 2014 definisce le finalità e l'architettura generale della cooperazione; le linee guida sul nesso migrazione-sviluppo dell'AICS ne precisano l'impostazione strategica in questo ambito; il Documento triennale 2024-2026 indica

²²⁶ Commissione europea, Unleashing the Potential of Youth in West Africa, DG INTPA, 2024. https://international-partnerships.ec.europa.eu/countries/sub-saharan-africa_en

²²⁷ Ibidem.

le priorità politiche, settoriali e geografiche attuali; il Fondo Migrazioni, il Fondo di premialità per le politiche di rimpatrio e il bando RELINT 2024 – già analizzati in precedenza – mostrano invece come questi orientamenti vengano tradotti in strumenti finanziari e programmi concreti. Infine, il Processo di Roma e il Piano Mattei definiscono la cornice politica e strategica internazionale entro la quale si colloca l'approccio alle cause profonde del nostro Paese. **Il confronto tra questi documenti non restituisce una politica perfettamente unitaria, ma consente di cogliere la compresenza di una cornice ampia di migrazione e sviluppo, di un ricorso crescente al paradigma delle cause profonde e di strumenti direttamente collegati alla prevenzione della migrazione irregolare, ai ritorni e alle riammissioni.**

La legge n. 125 inquadra il rapporto tra migrazione e cooperazione nelle finalità generali di riduzione della povertà e delle disuguaglianze, tutela dei diritti umani e promozione dello sviluppo sostenibile. In particolare, prevede che la cooperazione, attraverso lo sviluppo locale e il ruolo delle comunità immigrate e dei loro rapporti con i Paesi di origine, contribuisca a politiche migratorie condivise con i Paesi partner, ispirate alla tutela dei diritti umani e al rispetto delle norme europee e internazionali. La stessa legge introduce anche un principio di coerenza delle politiche e affida al MAECI e al Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo (CICS) il compito di assicurare unità, coordinamento e coerenza tra le attività delle diverse amministrazioni.²²⁸ La migrazione compare dunque come ambito di interazione della cooperazione allo sviluppo, ma viene ricondotta soprattutto allo sviluppo locale, al ruolo delle comunità immigrate, ai partenariati con i Paesi di origine e alla costruzione di politiche migratorie condivise, più che a obiettivi specifici di gestione dei movimenti e deterrenza.

Le Linee guida AICS del 2023²²⁹ sviluppano questa impostazione attraverso una nozione

relativamente ampia del nesso migrazione-sviluppo. Il documento non è un manuale tecnico per la formulazione o la classificazione dei progetti, ma una cornice strategica rivolta all'intero sistema della cooperazione. Accanto alla governance migratoria e alla protezione delle persone in condizione di vulnerabilità, valorizza il contributo delle migrazioni regolari, delle diaspore, delle rimesse, della mobilità lavorativa e circolare e della reintegrazione sostenibile. Propone inoltre di integrare la migrazione nei diversi settori dello sviluppo, dall'occupazione ai servizi, dall'agricoltura al cambiamento climatico.

Frontiere, contrasto alla tratta e al traffico, campagne informative e ritorni rientrano tra gli ambiti contemplati dalle Linee guida. Il discrimine rispetto all'utilizzo dell'APS è quello stabilito dai criteri OCSE-DAC: questi interventi possono essere finanziati con risorse della cooperazione quando mantengono come finalità prevalente lo sviluppo e il benessere dei Paesi partner, mentre le attività che rispondono principalmente agli interessi migratori del Paese donatore devono essere finanziate attraverso altre risorse. Le Linee guida non escludono quindi che l'APS possa concorrere anche a obiettivi di gestione o contenimento della migrazione, purché questi si inseriscano in interventi che conservano una finalità primaria di sviluppo. Le Linee guida restituiscono quindi un quadro ampio del nesso migrazione-sviluppo, nel quale convivono ambiti direttamente connessi alla gestione migratoria – come frontiere, contrasto alla tratta e al traffico, ritorno e reintegrazione – e componenti orientate alla valorizzazione della mobilità, quali migrazione regolare, diaspore, rimesse e mobilità circolare. Il richiamo alle cause profonde passa soprattutto attraverso l'integrazione della migrazione nei settori ordinari della cooperazione, ma resta generico e non viene sviluppato come una cornice analitica autonoma o come una teoria del cambiamento. Più che risolvere la tensione tra sviluppo e gestione migratoria, il documento

²²⁸ Legge 11 agosto 2014, n. 125, *Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo*, in particolare artt. 1; 2, commi 2, 3 e 6; 11; 15; 17; 23–24. <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2014-08-11;125>

²²⁹ Ministero degli Affari esteri e della cooperazione internazionale – Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo e Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo, Linee guida sul nesso Migrazione-Sviluppo, presentate al Comitato congiunto il 9 giugno 2023. https://www.esteri.it/wp-content/uploads/2023/09/IMPAGINATO_LGMG_rev3.pdf

prova a definirne il perimetro strategico e programmatico, affidando ai criteri OCSE-DAC il compito di delimitare quali interventi possano essere ricondotti all'APS.

Il Documento triennale 2024–2026²³⁰ modifica solo in parte questo equilibrio, dando maggiore peso alle cause profonde. Crescita economica, capitale umano, occupazione, formazione, servizi di base, sicurezza alimentare, adattamento climatico e rafforzamento istituzionale restano obiettivi di sviluppo, ma vengono anche letti come strumenti utili a ridurre i fattori di spinta delle migrazioni. Il Documento qualifica l'intervento sulle cause profonde come tema trasversale della cooperazione italiana e lo collega in modo esplicito agli interventi del Fondo Migrazioni e del Fondo premialità, affiancandovi la reintegrazione dei migranti di ritorno e la promozione di canali di mobilità legale. Il nesso con gli obiettivi migratori incide soprattutto sulla geografia dell'aiuto: la priorità attribuita all'Africa risponde a ragioni di sviluppo, stabilità e politica estera, ma il Documento richiama più volte la rilevanza dei Paesi di origine e di transito e, in alcuni casi, la provenienza dei flussi verso l'Italia. Non tutta la programmazione italiana viene quindi orientata alla riduzione delle partenze; questa finalità entra però con maggiore chiarezza nella selezione dei territori e nella giustificazione degli interventi.

Sebbene nei documenti sopra menzionati il riferimento alle cause profonde resti privo di una analisi più specifica, di strategie operative e di obiettivi verificabili, esso pare aver acquisito una crescente rilevanza politica nel quadro della ridefinizione dei rapporti di cooperazione tra Italia e Africa. Il Processo di Roma, avviato dalla Conferenza internazionale su sviluppo e migrazioni del luglio 2023, ha proposto una risposta integrata al fenomeno migratorio,

fondata sulla cooperazione tra Paesi di origine, transito e destinazione. Le conclusioni collegano il sostegno allo sviluppo e alla stabilità politica e socioeconomica dei Paesi partner all'esigenza di affrontare le cause profonde degli spostamenti forzati, promuovere percorsi legali e sicuri di migrazione e contrastare la cosiddetta migrazione irregolare, la tratta e il traffico di migranti. Per dare attuazione a questi impegni, il documento prevedeva l'elaborazione di un Piano d'azione e la creazione di una rete di rappresentanti dei Paesi partecipanti, incaricata di riunirsi regolarmente per definire i meccanismi di coordinamento e seguire l'attuazione del Piano.²³¹ Parallelamente, il Piano Mattei, presentato pochi mesi dopo al Vertice Italia-Africa del gennaio 2024, ha ricondotto questo nesso all'interno di una strategia più ampia di partenariato economico, politico e finanziario con gli Stati africani. La prevenzione e il contrasto della cosiddetta immigrazione irregolare e la gestione dei flussi legali figurano infatti tra gli ambiti di intervento del Piano, accanto alle principali direttrici settoriali quali agricoltura, la sicurezza alimentare e il settore energetico.²³² La migrazione diventa così un criterio attraverso cui interpretare parte delle politiche di sviluppo: la cooperazione, gli investimenti e la finanza per lo sviluppo vengono collegati alla stabilizzazione socioeconomica dei Paesi partner, alla creazione di opportunità locali e alla riduzione dei movimenti internazionali. Questa impostazione è sintetizzata dalla formula del "diritto a non migrare" (sic!), utilizzata dal Governo italiano per descrivere il rapporto tra sviluppo e prevenzione della migrazione cosiddetta irregolare.²³³

La convergenza tra Piano Mattei e Processo di Roma è stata poi tradotta in strumenti comuni. Nel 2024, un documento del Comitato Congiunto ha collegato entrambe le iniziative a un fondo multi donatori gestito dalla Banca africana di

²³⁰ Ministero degli Affari esteri e della cooperazione internazionale, Documento triennale di programmazione e di indirizzo della politica di cooperazione allo sviluppo 2024–2026, approvato dal Consiglio dei ministri il 20 giugno 2025. <https://www.esteri.it/wp-content/uploads/2025/07/DOCUMENTO-TRIENNALE-DI-PROGRAMMAZIONE-20-GIUGNO-2025.pdf>

²³¹ Conferenza internazionale su sviluppo e migrazione, Conclusioni, Roma, 23 luglio 2023, Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, https://www.esteri.it/wp-content/uploads/2023/07/Conclusioni_20230723_IT.pdf.

²³² Camera dei deputati e Senato della Repubblica, Schema di DPCM di adozione del Piano strategico Italia-Africa: Piano Mattei, A.G. 179, Dossier n. 324, 23 luglio 2024, pp. 4–9, <https://documenti.camera.it/leg19/dossier/pdf/ES0217.pdf>.

²³³ Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, Dichiarazione dell'Italia alla riunione del Consiglio permanente dell'OSCE sulle minacce alla sicurezza associate all'immigrazione illegale, Vienna, 10 aprile 2025, <https://delegazioneosce.esteri.it/wp-content/uploads/2025/04/CP-10.04.2025-intervento-ITA-CI-4.pdf>.

sviluppo, destinato a finanziare progetti nei Paesi di origine e transito dei flussi migratori. Nella configurazione iniziale erano previsti 10 milioni di euro a dono da parte della Cooperazione italiana, integrati da ulteriori risorse a credito e a dono del Sistema Italia. La relazione al Parlamento del 2026 presenta inoltre la *Mattei Plan and Rome Process Financing Facility*²³⁴ come uno degli strumenti dell'architettura finanziaria del Piano, con un *Governing Board* e un meccanismo di cofinanziamento della Banca africana di sviluppo.²³⁵ Nel gennaio 2026, lo Steering Committee del Processo di Roma ha infine approvato 13 progetti selezionati da tre gruppi di lavoro su migrazioni e sicurezza, economia e sviluppo, clima ed energia.²³⁶ Il Processo di Roma sembra fornire quindi la cornice politica che collega sviluppo e gestione delle migrazioni, mentre il Piano Mattei estende tale impostazione a una più ampia struttura di cooperazione e mobilitazione di risorse per lo sviluppo. Questa integrazione rafforza il collegamento della cooperazione agli interessi strategici italiani, tra cui la sicurezza energetica e la gestione delle migrazioni, con il rischio che il rapporto con i Paesi africani venga sempre più fondato su uno scambio tra sostegno allo sviluppo e collaborazione nel controllo dei flussi migratori e disponibilità di accesso alle risorse naturali ed energetiche.²³⁷

Dopo aver ricostruito la cornice strategica attraverso cui le Linee guida e il Documento triennale, Processo di Roma e Piano Mattei orientano la cooperazione allo sviluppo verso obiettivi migratori, l'analisi degli atti di indirizzo del Fondo Migrazioni, del Fondo di premialità per

le politiche di rimpatrio e del bando RELINT 2024 consente di vedere come questo orientamento venga tradotto nella programmazione degli interventi e nell'uso degli strumenti finanziari.

Gli atti di indirizzo restituiscono tre modalità distinte di integrazione degli obiettivi migratori nella cooperazione allo sviluppo. Il Fondo Migrazioni colloca interventi di protezione e sviluppo dentro una più ampia politica di gestione esterna dei movimenti, che comprende anche ritorni, assistenza alle autorità e campagne informative.²³⁸ RELINT 2024, invece, adotta un'impostazione formalmente centrata sulle *root causes*: finanzia interventi riconducibili ai settori tradizionali della cooperazione allo sviluppo con l'obiettivo dichiarato di incidere sulle condizioni associate alla migrazione cosiddetta irregolare, affiancando a ciò una componente esplicita di informazione e deterrenza.²³⁹ Il Fondo premialità stabilisce infine un nesso ancora più diretto, finanziando anche interventi in ambiti propri della gestione migratoria – alcuni dei quali non riconducibili all'APS – e utilizzando le componenti di cooperazione ammissibili come incentivo alla collaborazione dei Paesi partner in materia di ritorni e riammissioni.²⁴⁰

Come emerge dall'analisi, l'impiego della cooperazione allo sviluppo a sostegno degli obiettivi di politica migratoria coinvolge una pluralità di amministrazioni e strumenti. Il sistema è formalmente ricondotto a una cornice comune di indirizzo e coordinamento, ma la programmazione e l'attuazione restano distribuite tra attori che operano secondo competenze, procedure e

²³⁴ <https://www.afdb.org/en/topics-and-sectors/initiatives-and-partnerships/rome-process/mattei-plan-financing-facility-rpff>

²³⁵ Presidenza del Consiglio dei ministri, Piano Mattei per l'Africa. Terza Relazione annuale al Parlamento sullo stato di attuazione al 30 giugno 2026, Roma, 30 giugno 2026, <https://www.governo.it/it/node/32282>.

²³⁶ Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, Alla Farnesina riunione dello "Steering Committee" del Processo di Roma su sviluppo e migrazioni, 27 gennaio 2026; Governo italiano, Terza Relazione annuale al Parlamento sullo stato di attuazione del Piano Mattei, 30 giugno 2026, <https://www.governo.it/it/node/32282>; Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, Riunione 4/2024 del Comitato Congiunto per la cooperazione allo sviluppo, 28 giugno 2024, pp. 6–9, https://www.esteri.it/wp-content/uploads/2025/06/OdG_IV_riuione-2024.pdf

²³⁷ Daniele Fattibene, The Mattei Plan for Africa: From Aid to Partnership? Recommendations for the 2026 Italy-Africa Summit, IAI Brief, n. 25|05, novembre 2025.

²³⁸ Ministero degli Affari Esteri e della cooperazione internazionale, decreto ministeriale 6 marzo 2020, n. 4115/616, Atto di indirizzo per l'utilizzo delle risorse del Fondo Migrazioni, 2020. https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2020/05/dm_4115_616_fondo_migrazioni_2020.pdf

²³⁹ Ministero dell'Interno, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, Avviso pubblico RELINT 2024, adottato con determina prot. n. 6065 del 2 luglio 2024. <https://libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/notizie/avviso-pubblico-relint-2024>

²⁴⁰ Ministero degli Affari Esteri e della cooperazione internazionale, decreto 24 dicembre 2019, n. 4115/2737, Atto di indirizzo Fondo di premialità per le politiche di rimpatrio, 2019. https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2020/02/decreto_fondo_di_premialit_per_le_politiche_di_rimpatrio.pdf

approcci differenti. A indirizzi generali comuni corrisponde quindi una governance operativa più frammentata, che rende anche più difficile ricostruire in modo unitario l'insieme degli interventi.

A questa frammentazione si aggiunge la limitata disponibilità di valutazioni che esaminino congiuntamente i diversi strumenti e i risultati prodotti sia sul piano dello sviluppo sia su quello migratorio. Le analisi disponibili restano prevalentemente circoscritte ai singoli progetti, mentre alcuni dispositivi, come RELINT, vengono riproposti nel tempo senza che emerga una valutazione pubblica e strutturata dell'approccio adottato e dei risultati complessivamente raggiunti.

Bando RELINT 2024: il coinvolgimento delle organizzazioni della società civile negli interventi sulle cause profonde

Il bando RELINT 2024 del Ministero dell'Interno offre un osservatorio utile per analizzare come il paradigma delle cosiddette cause profonde venga tradotto nella programmazione degli interventi. Rivolto alle organizzazioni della società civile, l'avviso finanzia iniziative in dieci Paesi africani di origine e transito che combinano attività di sviluppo socioeconomico, formazione professionale, occupazione, imprenditorialità, protezione, sviluppo territoriale, sicurezza alimentare e rafforzamento dei servizi di base. Queste attività sono ricondotte all'obiettivo dichiarato di mitigare le cause delle migrazioni cosiddette irregolari e, più specificamente, alla prevenzione delle partenze lungo la rotta del Mediterraneo centrale. A questa impostazione si aggiunge l'obbligo, per tutti i progetti finanziati, di prevedere attività di informazione sui rischi della migrazione.

La configurazione del bando è rilevante anche per il rapporto che stabilisce tra politica migratoria e cooperazione allo sviluppo. Il Ministero dell'Interno, pur partecipando al sistema italiano di cooperazione, definisce finalità e criteri di finanziamento a partire dalle proprie competenze

in materia migratoria e individua nella prevenzione della migrazione irregolare uno degli obiettivi dell'intervento. La progettazione e l'attuazione sono invece affidate a organizzazioni della società civile che operano prevalentemente nei settori dello sviluppo, dei diritti e della protezione. Le proposte progettuali costituiscono quindi il punto in cui l'obiettivo migratorio definito dal bando viene tradotto in attività di cooperazione: consentono di osservare quali cause della migrazione vengano individuate dalle organizzazioni, attraverso quali interventi si ritenga possibile incidervi e quale rapporto venga costruito tra i risultati di sviluppo perseguiti e l'obiettivo di prevenire la migrazione cosiddetta irregolare.

In linea teorica, il coinvolgimento di organizzazioni della società civile radicate nei Paesi partner può rappresentare un elemento favorevole alla costruzione di interventi più aderenti ai contesti locali. La conoscenza delle dinamiche sociali ed economiche, delle vulnerabilità e degli attori territoriali può consentire di tradurre l'obiettivo generale di intervenire sulle cause profonde in approcci più sensibili alle specificità dei diversi contesti. **Questa possibilità incontra però un limite nella cornice politica entro cui il bando è costruito. L'obiettivo di agire sulle cause profonde non viene infatti formulato in modo autonomo rispetto alla politica migratoria, ma è inserito esplicitamente in una strategia di prevenzione della migrazione e delle partenze lungo la rotta del Mediterraneo centrale.** Le organizzazioni sono quindi chiamate a sviluppare interventi di cooperazione all'interno di un perimetro nel quale il risultato migratorio atteso, almeno sulla carta, è già definito in partenza. La questione è quindi duplice: comprendere come l'approccio alle *root causes* venga concretamente operazionalizzato nei progetti e verificare quale margine le organizzazioni si siano ritagliate per affrontare la migrazione attraverso narrazioni, obiettivi e risultati che non siano riconducibili esclusivamente alla deterrenza, pur all'interno di un bando che associa esplicitamente l'intervento sulle cause profonde alla prevenzione della migrazione cosiddetta irregolare.

In particolare, si è cercato di verificare

quanto il riferimento alle cause profonde e alla migrazione incida effettivamente sulla struttura dei progetti e quanto, invece, svolga soprattutto una funzione di giustificazione rispetto ad attività di sviluppo già riconoscibili e in larga misura autonome.

L'analisi considera inoltre il modo in cui viene costruito il rapporto tra sviluppo e migrazione: se attraverso una teoria del cambiamento articolata oppure mediante nessi lineari e poco dimostrati; se la mobilità venga rappresentata prevalentemente come un problema da ridurre o anche come una possibile risorsa per lo sviluppo; e in quali casi emerga una connessione più esplicita tra interventi di sviluppo, permanenza nei territori di origine e finalità di prevenzione o deterrenza. Questa lettura permette così di distinguere tra proposte che introducono elementi innovativi, interventi nei quali la componente migratoria rimane marginale e progetti nei quali la logica del contenimento, almeno sul piano teorico, orienta o giustifica in modo più sostanziale il disegno dell'intervento.

L'analisi si basa su 26 proposte progettuali, distribuite in nove Paesi africani di origine e transito, per un valore complessivo di circa €36 milioni. L'analisi delle proposte progettuali è stata condotta attraverso una griglia comune, finalizzata a distinguere la centralità formale attribuita alla migrazione dalla logica sostanziale degli interventi. Per ciascun progetto sono stati esaminati l'analisi dei problemi, gli obiettivi, i destinatari, i risultati, le attività e gli indicatori, osservando in particolare come venga costruito il rapporto tra sviluppo e dinamiche migratorie. La metodologia considera separatamente il grado di strutturazione dell'approccio alle *root causes*, la presenza di una più ampia logica migrazione-sviluppo, il livello di *migration mainstreaming* e la funzione svolta dalla componente migratoria nell'architettura complessiva del progetto. Le campagne informative obbligatorie sono state analizzate anche separatamente, per evitare che la loro presenza determinasse automaticamente la classificazione dell'intervento principale. I criteri, le scale di valutazione e le modalità di

attribuzione delle diverse classificazioni sono descritti nell'Annex metodologico (Annex 5).

La prima evidenza riguarda lo scarto tra la centralità attribuita alla migrazione nella formulazione dei progetti e il ruolo che essa assume nel contenuto operativo degli interventi. Guardando alle attività principali, soltanto due progetti risultano costruiti interamente attorno a un obiettivo migratorio. Nella maggior parte dei casi, il nucleo dell'intervento è invece costituito da attività di formazione, inserimento lavorativo, sostegno all'imprenditorialità, sviluppo agricolo, protezione o accesso ai servizi, che conservano una logica di sviluppo relativamente autonoma. In quattro proposte, queste attività avrebbero potuto mantenere una configurazione pressoché identica anche senza il riferimento alla migrazione.

La dimensione migratoria assume però maggiore rilievo quando si considera l'architettura complessiva dei progetti. In quindici casi, la migrazione è presentata come obiettivo principale attraverso la combinazione di diversi elementi: la formulazione degli obiettivi generali e specifici, la selezione di destinatari definiti come potenziali migranti, migranti di ritorno, spostamenti forzati o potenziali migranti, la previsione di risultati relativi alla riduzione delle intenzioni o della propensione a partire e l'inserimento obbligatorio di attività informative sui rischi della migrazione cosiddetta. In alcuni casi, anche gli indicatori attribuiscono al progetto effetti attesi sui flussi o sulle decisioni migratorie, pur in presenza di attività che restano prevalentemente settoriali.

Lo scarto deriva quindi dal fatto che la dimensione migratoria non incide sempre in profondità sul contenuto degli interventi, ma viene spesso costruita attorno ad essi attraverso il linguaggio degli obiettivi, la selezione dei beneficiari, gli indicatori e le componenti richieste dal bando. La migrazione può così risultare centrale sul piano formale e narrativo, senza essere altrettanto determinante nella scelta e nella struttura delle attività principali.

In molti casi, il richiamo alle cause profonde

svolge soprattutto una funzione giustificativa. Problemi reali e rilevanti – disoccupazione, povertà, insicurezza alimentare, fragilità dei servizi, vulnerabilità ambientale, carenza di competenze e accesso limitato alle opportunità economiche – vengono ricondotti alla migrazione cosiddetta irregolare perché questa relazione è fondamentale richiesta dal bando. Le proposte risultano spesso più solide nell'analisi dei problemi settoriali che nella ricostruzione delle dinamiche migratorie.

Nessuna delle 26 iniziative sviluppa infatti in modo compiuto una teoria del cambiamento capace di collegare una specifica dinamica migratoria, i fattori che la influenzano, le attività previste e i risultati attesi. In venti casi il collegamento è presente, ma resta prevalentemente lineare: una maggiore disponibilità di formazione, lavoro, reddito, servizi o protezione dovrebbe ridurre la necessità, l'intenzione o la propensione a partire. Negli altri sei il riferimento alla migrazione è ancora più debole o prevalentemente nominale.

Restano generalmente poco analizzati il ruolo delle reti familiari e transnazionali, delle aspirazioni e capacità individuali e collettive, delle strategie di mobilità regionale, delle disuguaglianze nell'accesso ai canali regolari e dei vincoli politici e normativi. Raramente si considera anche che un miglioramento delle condizioni economiche, delle competenze o delle risorse disponibili possa ridurre il desiderio di partire e, al tempo stesso, aumentare la capacità concreta di farlo. Il rapporto tra sviluppo e migrazione viene così rappresentato come più diretto e prevedibile di quanto emerga dal dibattito scientifico e dalle stesse valutazioni delle principali esperienze europee, compreso l'EUTF, che hanno cercato di analizzare l'impatto dell'operazionalizzazione dell'approccio alle cause profonde.

Molte proposte presentano una logica operativa chiara sul piano dello sviluppo, ma non una vera teoria del cambiamento migratorio. Formazione, agricoltura, imprenditorialità, tutela dell'infanzia, registrazione civile, salute e accesso ai servizi possono produrre risultati importanti per le persone e per i territori; questo non significa,

tuttavia, che siano in grado di modificare in modo osservabile le traiettorie migratorie. In diversi casi, gli indicatori misurano correttamente partecipazione, competenze, occupazione o accesso ai servizi, ma non chiariscono attraverso quale meccanismo questi risultati dovrebbero incidere sulle decisioni di mobilità. In altri, il progetto attribuisce a interventi circoscritti la capacità di modificare indicatori migratori nazionali, creando una sproporzione evidente tra la scala delle attività e il cambiamento atteso.

Accanto a questa debolezza operativa, in alcune proposte emerge una rappresentazione ancora più problematica della migrazione cosiddetta irregolare. La partenza è spesso descritta come effetto della mancanza di opportunità, come scelta rischiosa o come esito da evitare; la permanenza nel territorio di origine, per contro, viene implicitamente trattata come un risultato positivo. Formazione, sostegno all'impresa e accesso al reddito sono così presentati non solo come strumenti di sviluppo, ma anche come alternative alla migrazione e come mezzi per ridurre la propensione a partire.

In questi casi, la finalità di deterrenza non è sempre formulata in modo esplicito, ma emerge dalla sequenza tra analisi, interventi e risultati: la disoccupazione è indicata come causa della partenza, l'occupazione locale viene proposta come risposta, la riduzione delle intenzioni migratorie o dei flussi come segnale di successo. La migrazione cosiddetta irregolare viene inoltre spesso sovrapposta a tratta, traffico, sfruttamento e fallimento del progetto migratorio. Questa sovrapposizione rafforza una narrazione in cui la mobilità appare soprattutto come rischio individuale, mentre ricevono meno attenzione la mancanza di canali regolari, la produzione istituzionale dell'irregolarità e le condizioni politiche che rendono pericolosi i percorsi migratori.

Tale impostazione non caratterizza tutti i progetti analizzati. In molti casi la deterrenza resta sullo sfondo, come aderenza alla cornice del finanziamento, mentre le attività conservano finalità riconoscibili di sviluppo, protezione e

inclusione. In altri, però, entra più a fondo nella teoria dell'intervento: lo sviluppo viene valutato anche per la sua capacità di trattenere le persone e la riduzione della mobilità diventa un esito auspicato, nonostante la debolezza delle basi analitiche che sorreggono questa aspettativa.

Ancora più limitata è la capacità delle proposte di trattare la migrazione come risorsa o leva di sviluppo. In sedici progetti la mobilità è considerata quasi solo come problema, vulnerabilità o fenomeno da prevenire. In otto compaiono elementi che rimandano a una lettura più articolata – migranti di ritorno, diaspora, competenze acquisite all'estero, mobilità regolare o circolare – ma restano componenti secondarie o poco integrate. Solo due proposte costruiscono in modo relativamente organico un intervento in cui migranti, diaspore e reti transnazionali hanno un ruolo attivo nei processi di sviluppo.

Ritorno e reintegrazione compaiono in quindici progetti, ma solo in una minoranza il ritorno è collegato alla valorizzazione delle competenze e delle esperienze maturate all'estero. Più spesso, i migranti di ritorno sono trattati come beneficiari vulnerabili, persone da reinserire o testimoni dei rischi della migrazione. La mobilità regolare o circolare è richiamata in undici proposte, ma solo tre prevedono opportunità operative e non una semplice informazione sulla loro esistenza. Anche diaspora e rimesse, presenti in otto progetti, hanno in genere un ruolo marginale.

Le componenti più interessanti emergono nei pochi casi in cui l'approccio alle cause profonde viene bilanciato da una concezione meno univoca della mobilità: percorsi formativi transnazionali, ritorni temporanei, valorizzazione delle competenze acquisite all'estero, accesso a canali regolari e coinvolgimento sostanziale di attori della diaspora. Questi elementi non eliminano necessariamente l'obiettivo dichiarato di ridurre la migrazione, ma evitano di rappresentare la permanenza nel Paese di origine come unico esito positivo e riconoscono che sviluppo e mobilità possono anche rafforzarsi reciprocamente.

Nel complesso, nove proposte assumono con chiarezza un orientamento al contenimento o alla prevenzione delle partenze attraverso strumenti di sviluppo o protezione. Sette sono invece più correttamente leggibili come interventi settoriali o di tutela dei diritti ai quali è stata associata, spesso per rispondere ai requisiti del bando, una componente migratoria. Le restanti dieci occupano una posizione intermedia: il riferimento alle cause profonde è significativo, ma si fonda su una relazione semplificata tra miglioramento delle condizioni locali e riduzione della propensione a partire.

Questa distribuzione mostra che le organizzazioni non hanno recepito in modo uniforme la cornice del Ministero dell'Interno. In diversi casi hanno mantenuto finalità autonome di sviluppo, protezione e inclusione, reinterpretando solo in parte l'obiettivo di prevenzione. Al tempo stesso, solo una minoranza ha usato il bando per costruire un intervento di sviluppo attraverso la migrazione in senso pieno. Più spesso, le organizzazioni hanno adattato al finanziamento proposte settoriali già riconoscibili, integrando destinatari potenzialmente interessati dai processi migratori, riferimenti alle cause profonde e risultati migratori non sempre sorretti da un'analisi pienamente articolata.

Il risultato complessivo è quindi ambivalente. Sul piano progettuale, molte iniziative presentano teorie del cambiamento che non chiariscono sempre attraverso quali meccanismi gli interventi proposti dovrebbero tradursi in una modifica effettiva delle dinamiche migratorie. Sul piano politico e narrativo, però, il loro significato non è marginale: anche interventi settoriali solidi vengono ricollocati entro una cornice in cui lo sviluppo è chiamato a prevenire la mobilità e la permanenza tende a configurarsi come esito desiderabile. Una capacità limitata di incidere concretamente sui movimenti può così coesistere con un effetto politico più ampio: rafforzare l'idea che l'aiuto allo sviluppo debba contribuire a trattenere le persone nei territori di origine.

TABELLA 17. **Principali tipologie di obiettivi e di azioni previste nelle proposte progettuali analizzate BANDO RELINT 2024 Ministero dell’Interno**

Obiettivi principali	Attività principali	N. progetti*
Occupazione, competenze e sviluppo economico locale come risposta alle cosiddette cause profonde della migrazione	Formazione professionale; orientamento; inserimento lavorativo; sostegno all'autoimpiego e alle microimprese; sviluppo delle filiere produttive; assistenza tecnica; dotazioni produttive; accesso al credito	20
Protezione, inclusione e accesso ai diritti e ai servizi	Protezione di rifugiati, sfollati e gruppi vulnerabili; salute; istruzione; registrazione civile; assistenza sociale e legale; accesso ai servizi di base	18
Ritorno e reintegrazione	Accompagnamento al reinserimento economico e sociale; formazione; sostegno all'impresa; supporto psicosociale; valorizzazione (quando prevista) delle competenze dei migranti di ritorno	15
Migrazione regolare, circolare e coinvolgimento della diaspora	Orientamento ai canali regolari; mobilità formativa o lavorativa; ritorni temporanei; coinvolgimento della diaspora; trasferimento di competenze	11
Campagne informative sulla migrazione irregolare	Campagne radiofoniche, televisive e social; incontri comunitari e scolastici; forum; testimonianze di migranti di ritorno; materiali informativi; coinvolgimento di media e attori locali	26 (obbligatorie)

Fonte: elaborazione dei documenti progettuali relativi al Bando RELINT2024 de Ministero dell’Interno ottenuti tramite richieste di accesso civico (FOIA), sulla base dei dati dell’Osservatorio The Big Wall di ActionAid Italia.

Le campagne informative: tra prevenzione, deterrenza e costruzione delle narrazioni migratorie

Le campagne informative sulla migrazione sono interventi di comunicazione rivolti a persone considerate potenziali migranti, alle loro famiglie e alle comunità di origine o di transito. Attraverso incontri pubblici, radio, televisione, social media, attività in ambito scolastico, spettacoli e testimonianze di migranti di ritorno, mirano a diffondere informazioni sui rischi delle rotte cosiddette irregolari, sulle conseguenze dell’affidamento ai trafficanti, sulle possibilità di migrazione regolare e sulle opportunità disponibili nei territori di origine. A partire dalla cosiddetta crisi migratoria del 2015-2016, queste iniziative

hanno assunto un peso crescente nell’azione esterna dell’Unione europea, affermandosi come strumenti relativamente poco costosi e facilmente replicabili per intervenire sulle aspirazioni e sulle decisioni dei potenziali migranti prima della partenza.²⁴¹

La letteratura critica ha tuttavia messo in discussione uno degli assunti su cui si fondano molte di queste campagne: che le partenze irregolari dipendano soprattutto da una conoscenza insufficiente dei rischi del viaggio o da aspettative poco realistiche sulle condizioni nei Paesi di destinazione. Le ricerche mostrano che le persone sono spesso consapevoli dei pericoli, ma li valutano in relazione alle condizioni economiche e politiche locali, alle responsabilità

²⁴¹ Florian Trauner, Omar N. Cham e Rosangela Caleprico, EU-funded Information Campaigns Targeting Potential Migrants: State of the Art, BRIDGES Working Papers, n. 3, 2022. <https://www.bridges-migration.eu/publications/eu-funded-information-campaigns-targeting-potential-migrants/>

familiari, alle proprie aspirazioni e alla limitata disponibilità di canali regolari. I messaggi istituzionali si inseriscono inoltre in un ambiente informativo già articolato, nel quale reti familiari, diaspora, social media e persone con esperienza migratoria possono essere ritenuti più credibili delle autorità o delle organizzazioni finanziate dall'esterno. In questo contesto, isolare l'effetto delle campagne sulle decisioni effettive di migrare risulta particolarmente difficile.²⁴²

L'analisi dei progetti RELINT 2024 mostra impostazioni differenti, che però non coincidono con categorie nettamente separate. In circa un terzo delle proposte, la comunicazione è concentrata soprattutto sui pericoli del viaggio, sulla tratta, sul traffico di migranti e sulle difficoltà incontrate nei Paesi di destinazione, rappresentando la migrazione cosiddetta irregolare soprattutto come una scelta rischiosa da evitare. Nelle altre iniziative, questo impianto viene affiancato, con intensità diverse, da informazioni sui diritti e sulle opportunità economiche e formative disponibili localmente; in undici progetti compaiono anche riferimenti alla migrazione regolare o circolare, ma raramente collegati a percorsi concretamente accessibili.

Più circoscritto è il numero delle proposte che non si limitano a trasmettere messaggi sui rischi della migrazione, ma prevedono anche forme di ascolto dei destinatari, analisi delle loro percezioni e adattamento della comunicazione ai contesti locali. In almeno cinque casi sono previste indagini preliminari sulle percezioni e sulle fonti informative, forme di partecipazione dei giovani o degli attori territoriali alla definizione dei contenuti, tavoli di co-progettazione oppure sistemi di orientamento verso servizi e opportunità effettivamente disponibili. Sono gli elementi più interessanti, perché consentono di adattare i messaggi ai contesti locali e di collegare l'informazione a risposte e ostacoli concreti.

Anche in questi casi, tuttavia, la partecipazione sembra riguardare più spesso le modalità di realizzazione della campagna che la possibilità per le persone direttamente interessate dalla mobilità di discuterne criticamente l'impostazione e le finalità.

Rimane tuttavia una forte asimmetria tra l'ampiezza delle platee raggiunte dalla comunicazione e il numero molto più ristretto di persone che possono accedere alle opportunità economiche, formative o di mobilità presentate come alternative. Anche l'informazione sui canali regolari è raramente accompagnata dalla creazione effettiva di tali percorsi o dalla loro reale accessibilità.

Questa contraddizione emerge anche nelle ricerche sugli attori locali incaricati di realizzare le campagne: pur veicolando i messaggi richiesti dai finanziatori, migranti di ritorno e operatori locali possono dubitare della loro efficacia proprio per la scarsità delle opportunità occupazionali e per le difficoltà di accesso alla migrazione regolare. La loro partecipazione non coincide quindi necessariamente con un'adesione passiva alla narrazione dei donatori, ma può tradursi in forme di adattamento, negoziazione e uso strategico degli spazi offerti dai programmi.²⁴³

Nel complesso, nei progetti analizzati la campagna informativa non svolge soltanto una funzione accessoria di diffusione delle conoscenze. Spesso è il dispositivo attraverso cui attività di formazione, sostegno all'impresa, agricoltura, protezione e accesso ai servizi vengono collegati in modo esplicito alla prevenzione della migrazione cosiddetta irregolare. Anche quando la deterrenza non è formulata in modo netto, la comunicazione tende comunque a presentare le opportunità locali come alternativa alla partenza, attribuendo alla permanenza un valore implicitamente positivo. La questione centrale riguarda quindi non solo la capacità delle campagne di modificare intenzioni

²⁴² Janina Tjaden, Sandra Morgenstern e Frank Laczko, *Evaluating the Impact of Information Campaigns in the Field of Migration: A Systematic Review of the Evidence and Practical Guidance*, IOM, Ginevra, 2018. https://publications.iom.int/system/files/pdf/evaluating_the_impact.pdf; Inoltre: Ilse M. S. Vammen, Sine Plambech, Ahlam Chemlali e Ninna Nyberg Sørensen, *Does Information Save Migrants' Lives? Knowledge and Needs of West African Migrants en Route to Europe*, DIIS Report, Copenhagen, 2021. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/249926/1/175012193X.pdf>

²⁴³ Katerina Glyniadaki, Nora Ratzmann e Julia Stier, *External Migration Management through Information Campaigns: Street-level Views and Practices in Senegal*, *Political Research Exchange*, vol. 7, n. 1, 2025. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/2474736X.2025.2546325>

o comportamenti, ma anche la rappresentazione della mobilità che contribuiscono a produrre: una scelta ricondotta soprattutto alla carenza di informazioni o di opportunità individuali, mentre restano più marginali il ruolo delle restrizioni alla mobilità regolare, delle disuguaglianze tra Paesi e delle strategie familiari e transnazionali. La persistenza di queste campagne, anche a fronte di evidenze non conclusive sulla loro efficacia, può essere letta anche in questa funzione narrativa e politica: rendere riconoscibile e comunicabile la finalità migratoria di interventi di sviluppo altrimenti difficilmente collegabili alla riduzione delle partenze.

4.3 - Incentivi, finanziamenti flessibili e condizionalità

A livello europeo, NDICI-GE ha introdotto la condizionalità attraverso il cosiddetto «approccio incentivante flessibile» (*flexible incitative approach*) (si veda il Capitolo 2). La cooperazione dei paesi terzi in materia migratoria diventa così parte integrante dello strumento: ai paesi che garantiscono una maggiore collaborazione possono essere destinate risorse aggiuntive, con l'obiettivo di «*massimizzare le sinergie ed esercitare la necessaria leva*». ²⁴⁴ Finora questo meccanismo è stato utilizzato per premiare i paesi che mostrano una maggiore cooperazione sulla migrazione, secondo una logica spesso definita *more for more* o di condizionalità «positiva»

Il *flexible incitative approach* si applica alle risorse dei programmi geografici e può essere utilizzato in tutte le regioni, ad eccezione dell'America Latina e dei Caraibi. Le modalità di attuazione variano a seconda della Direzione generale responsabile dei finanziamenti. ²⁴⁵

Nell'Africa subsahariana, questo approccio è stato tradotto nel *Flexible Mechanism* (FM), un fondo che consente di mobilitare risorse in modo flessibile, integrando gli interventi previsti dai Programmi indicativi pluriennali nazionali (MIP) e offrendo incentivi finanziari ai paesi partner selezionati a fronte di specifici impegni. ²⁴⁶ Per il periodo 2021-2027, al *Flexible Mechanism* sono stati destinati complessivamente 600 milioni di euro. I primi 200 milioni sono stati stanziati attraverso il Documento d'azione adottato nel 2022 per il periodo 2022-2024. ²⁴⁷ La dotazione è stata successivamente incrementata fino a raggiungere 520 milioni di euro con l'ultima decisione di esecuzione della Commissione, adottata nel 2025. ²⁴⁸

L'obiettivo dichiarato del *Flexible Mechanism* è «*massimizzare la capacità di leva dell'UE nel dialogo sulla migrazione con i partner dell'Africa subsahariana, attraverso un approccio flessibile e basato su incentivi, nel rispetto della coerenza delle politiche per lo sviluppo e degli obiettivi di politica estera dell'Unione*». ²⁴⁹ La selezione dei paesi che possono accedere alle risorse del meccanismo si basa sui seguenti criteri:

- » L'impegno del paese, o la sua disponibilità a collaborare, nel contrasto al traffico di migranti e alla tratta di esseri umani e nel contenimento della migrazione irregolare.
- » Il rafforzamento dell'impegno del paese nell'accoglienza di migranti, persone costrette a spostarsi e persone bisognose di protezione internazionale.
- » Il rafforzamento, da parte del paese o della regione, delle capacità di gestione e governance della migrazione, compresa la gestione degli spostamenti forzati.

²⁴⁴ Regolamento (UE) 2021/947 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 giugno 2021, che istituisce lo Strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale – Europa globale, GU L 209/1, 14 giugno 2021. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/947/oj/eng>

²⁴⁵ Catherine Woollard, Josephine Liebl, Laura Davis, Elena Casajuana, EU migration and asylum funds for third countries, Parlamento europeo, 2022. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/737870/IPOL_STU\(2022\)737870_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/737870/IPOL_STU(2022)737870_EN.pdf)

²⁴⁶ Ibidem.

²⁴⁷ Commissione europea, Discussions held at the 4th, 6th and 7th Migration Coordination Group Meetings, 2022. https://www.statewatch.org/media/4624/f_email-and-reports_-17-june-16-november-and-24-november-2022.pdf

²⁴⁸ Commissione europea, Commission Implementing Decision of 2.12.2025 amending Implementing Decision C(2022) 7113 on the financing of the multiannual action plan in favour of Sub-Saharan Africa for 2022-2024 – Part 1 as regards annexes 2 and 10, DG INTPA, 2025. https://international-partnerships.ec.europa.eu/countries/sub-saharan-africa_en

²⁴⁹ Commissione europea, Action Document for the Flexible Mechanism for Migration and Forced Displacement, DG INTPA, 2022. https://international-partnerships.ec.europa.eu/countries/sub-saharan-africa_en

- » Una cooperazione sostanziale e continuativa del paese con l'UE e i suoi Stati membri in materia di rimpatrio, riammissione e reintegrazione sostenibile.
- » La disponibilità del paese o della regione a collaborare con l'UE e i suoi Stati membri per sostenere una migrazione legale ben gestita, l'attuazione del *Global Compact on Refugees* o soluzioni durevoli per i rifugiati.
- » sostenere e incentivare i paesi partner di origine, transito e destinazione nella gestione della migrazione e degli spostamenti forzati;
- » favorire l'adozione o l'attuazione di politiche alle quali l'UE ritenga opportuno destinare ulteriore sostegno;
- » rafforzare e ampliare la cooperazione dei paesi partner con l'UE.

La selezione dei paesi rimane basata su una decisione di natura politica,²⁵⁰ che matura nell'ambito del dialogo tra l'UE e i partner considerati prioritari sulla base dei criteri indicati sopra. Attraverso il *Flexible Mechanism*, la Commissione può mettere a disposizione risorse aggiuntive per incentivare specifiche riforme, interventi o politiche ritenute rilevanti.

Queste risorse non dovrebbero servire a finanziare la prosecuzione di attività già in corso né a compensare eventi imprevisti, come la riduzione degli aiuti da parte di altri donatori, per i quali NDICI-GE dispone di altri strumenti, tra cui la *Emerging Challenges and Priorities Cushion*. Il *Flexible Mechanism* nasce invece per incentivare specifiche iniziative e forme di cooperazione con l'UE.²⁵¹ Può inoltre integrare programmi già esistenti, finanziando attività in materia migratoria non previste nei Programmi indicativi pluriennali (MIP) dei singoli paesi.

Come specificato nel Documento d'azione, le risorse possono essere utilizzate in modo flessibile per:

Per poter accedere ai finanziamenti del *Flexible Mechanism* (FM), un'attività deve essere classificata con *migration marker 2*.²⁵² Il meccanismo può finanziare interventi molto diversi tra loro. Da un lato, comprende attività che collegano migrazione e sviluppo, come la fornitura di servizi e assistenza immediata, la protezione, i programmi rivolti alle comunità che accolgono persone costrette allo spostamento, la formazione professionale e lo sviluppo delle competenze, la mobilità legale di studenti e lavoratori, la creazione di opportunità formative e occupazionali e il sostegno alla reintegrazione. Dall'altro, può finanziare interventi più direttamente legati alla sicurezza e al controllo della migrazione, tra cui il contrasto al traffico di migranti, l'assistenza tecnica, il rafforzamento delle capacità e la fornitura di strumenti, attrezzature e infrastrutture per la gestione della migrazione e delle frontiere.

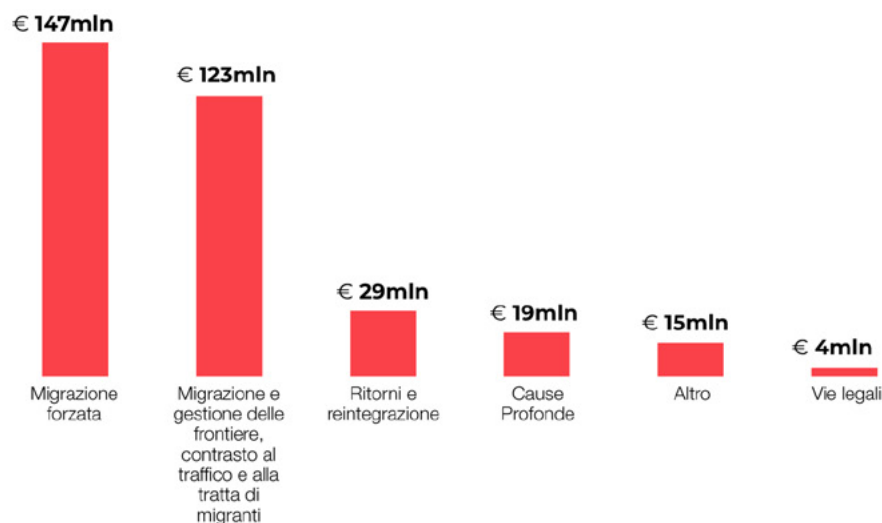
Il Grafico 24 mostra come sono state distribuite finora le risorse tra le azioni adottate nell'ambito del *Flexible Mechanism*.

²⁵⁰ Intervista con un rappresentante della Commissione europea, DG INTPA.

²⁵¹ Ibidem.

²⁵² Commissione europea, Discussions held at the 4th, 6th and 7th Migration Coordination Group Meetings, 2022. https://www.statewatch.org/media/4624/f_email-and-reports_-17-june-16-november-and-24-november-2022.pdf

GRAFICO 24. Ripartizione delle risorse del Flexible Mechanism per l'Africa subsahariana per categoria di intervento, 2021-2025. Totale delle azioni adottate: 338 milioni di euro²⁵³



Fonte: elaborazione degli autori su dati della Commissione europea contenuti nell'elenco delle azioni NDICI-GE che contribuiscono all'obiettivo di spesa per migrazione e spostamenti forzati²⁵⁴

Nelle altre regioni, *flexible incitative approach* è stato applicato con modalità diverse. Nell'area del Vicinato, ad esempio, l'articolo 20 del Regolamento NDICI prevede che circa il 10% della dotazione finanziaria sia assegnato secondo una logica premiale, tenendo conto dei risultati ottenuti dai paesi partner e dei progressi compiuti nelle riforme concordate con l'UE. Tra gli ambiti considerati rientrano la democrazia, la buona governance, lo Stato di diritto, la cooperazione con la società civile, i diritti umani, l'uguaglianza di genere, la governance economica e la cooperazione in materia migratoria.

In concreto, questo meccanismo è stato incorporato nella programmazione regionale attraverso Programmi indicativi pluriennali (MIP) che lasciano alla Commissione un certo margine per rimodulare le risorse tra i diversi paesi nel corso del tempo.²⁵⁵ In Nord Africa, ad esempio, il *Multi-Country Migration Programme for the*

Southern Neighbourhood definisce per il periodo 2020-2027 le principali linee di intervento e una ripartizione indicativa del budget tra quattro aree prioritarie, ma non assegna in anticipo quote specifiche ai singoli paesi. È proprio su questo margine che si basa la flessibilità del programma: la Commissione può modificare di anno in anno la distribuzione geografica delle risorse in funzione del livello di cooperazione dei governi partner, dei progressi registrati nei diversi ambiti e dell'andamento del dialogo politico con l'UE.²⁵⁶

Questa possibilità di riallocazione resta però circoscritta entro il quadro finanziario complessivo del programma regionale. Le variazioni tra un paese e l'altro riguardano quindi importi relativamente limitati. Secondo la Commissione, il meccanismo ha consentito di mantenere una certa capacità di adattamento agli sviluppi sul terreno e di premiare i partner che mostravano maggiori progressi nella cooperazione. Proprio la

²⁵³ Il grafico considera le singole azioni finora adottate nell'ambito del *Flexible Mechanism*, per un valore complessivo di 338 milioni di euro. La dotazione finora approvata per il meccanismo è tuttavia superiore e ammonta a 520 milioni di euro, su un totale previsto di 600 milioni nell'arco di sette anni.

²⁵⁴ Commissione europea, DG INTPA, NDICI-Global Europe Actions on Migration and Forced Displacement. List of actions committed (Adopted decisions), 2026. https://international-partnerships.ec.europa.eu/document/download/7002229d-6be3-4efb-99b7-9fcb0ae665dd_en?filename=NDICI-Global%20Europe%20actions%20on%20migration%20and%20forced%20displacement.pdf

²⁵⁵ Intervista con un rappresentante della Commissione europea, DG MENA.

²⁵⁶ Ibidem.

dimensione contenuta delle risorse aggiuntive ne ha però limitato la capacità di incidere in modo significativo sulle scelte dei paesi partner e di funzionare come un incentivo realmente forte.²⁵⁷

Il *flexible incitative approach* rappresenta uno degli elementi caratterizzanti di NDICI-GE ed è stato mantenuto anche nella proposta della Commissione per il prossimo strumento Global Europe. Valutarne la compatibilità con le regole dell'APS non è però immediato. Le linee guida OCSE sulla migrazione, al Criterio 2, chiariscono che un programma di cooperazione allo sviluppo può rientrare in un più ampio dialogo politico con un paese partner, anche quando tale dialogo mira a rafforzare la cooperazione in materia migratoria. **Se però l'erogazione dei fondi è subordinata al raggiungimento di determinati risultati in questo ambito, il finanziamento non può essere qualificato come APS.**

Da questo punto di vista, il funzionamento del *Flexible Mechanism* presenta un margine di ambiguità. Le risorse vengono infatti rese disponibili nell'ambito di un dialogo già in corso con i paesi partner, ma il loro utilizzo dipende comunque da una valutazione positiva della Commissione sul livello di cooperazione raggiunto in materia migratoria. Nella revisione delle attività rendicontate con il codice di finalità 15190, l'OCSE riconosce esplicitamente la difficoltà di verificare questo aspetto, osservando che «è difficile accertare la conformità di un'attività a questo criterio, poiché gli elementi di condizionalità non fanno necessariamente parte della normale descrizione del progetto. La valutazione dipende quindi dalla disponibilità dei membri a segnalare in modo proattivo le condizioni specifiche e i risultati in materia migratoria eventualmente imposti».²⁵⁸

Questa difficoltà è emersa anche nel confronto

con rappresentanti dell'OCSE, che hanno sottolineato come il Criterio 2 sia stato particolarmente complesso da definire proprio perché la condizionalità compare raramente nei documenti di progetto e viene più spesso negoziata nell'ambito del dialogo politico tra paesi donatori e paesi partner. Un dialogo che, di per sé, è coerente con i criteri di assegnazione dell'APS.²⁵⁹

Per chiarire meglio il confine, l'OCSE ha recentemente elaborato alcuni scenari ipotetici.²⁶⁰ Da questi emerge un punto centrale: non è tanto l'esistenza di un dialogo politico sulla migrazione a determinare l'ammissibilità, quanto il contenuto del programma che ne deriva e le condizioni alle quali le risorse vengono erogate. Se il confronto porta alla definizione congiunta di un intervento che risponde ai bisogni di sviluppo del paese partner nella gestione della migrazione o degli spostamenti forzati, il programma può essere considerato APS. Se invece il finanziamento viene erogato solo a condizione che il paese partner soddisfi specifiche richieste in materia migratoria fissate dal donatore, l'intervento non è ammissibile.²⁶¹

Di conseguenza, il funzionamento del *Flexible Mechanism* può collocarsi in una sorta di «zona grigia» rispetto all'ammissibilità come APS. La valutazione dipende soprattutto dalla natura degli interventi finanziati e dal più ampio quadro di cooperazione migratoria in cui essi si inseriscono, perché sono questi elementi a determinare se le attività rispondano effettivamente agli obiettivi della cooperazione allo sviluppo.

In particolare, i Principi 2 e 3 delle linee guida OCSE sulla migrazione chiariscono che l'APS non dovrebbe essere orientato al perseguimento degli interessi politici immediati dei paesi donatori

²⁵⁷ Ibidem.

²⁵⁸ DAC Working Party on Development Finance Statistics, Update to the review of the activities reported under Purpose Code 15190 on the Facilitation of Orderly, Safe, Regular and Responsible Migration and Mobility, OECD, DCD/DAC/STAT(2025)9/FINAL, 2025. [https://one.oecd.org/document/DCD/DAC/STAT\(2025\)9/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DCD/DAC/STAT(2025)9/FINAL/en/pdf)

²⁵⁹ Intervista con un rappresentante dell'OCSE.

²⁶⁰ Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Development Assistance Committee (DAC), ODA Casebook on Activities in the Field of Migration, DCD/DAC/STAT(2023)34/FINAL, Parigi, OECD, 2026. [https://one.oecd.org/document/DCD/DAC/STAT\(2023\)34/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DCD/DAC/STAT(2023)34/FINAL/en/pdf)

²⁶¹ Ibidem.

e che gli interventi capaci di produrre benefici reciproci possono essere considerati APS solo quando la loro finalità principale risponde ai bisogni e alle priorità di sviluppo dei paesi partner. Da questo punto di vista, alcune delle attività che possono essere finanziate attraverso il *Flexible Mechanism* risultano particolarmente problematiche, soprattutto nei settori della gestione della migrazione e delle frontiere, del contrasto al traffico di migranti e alla tratta e dei ritorni. Come mostrato nelle sezioni precedenti, è proprio in questi ambiti che ricorre più frequentemente il rischio che risorse formalmente destinate allo sviluppo vengano orientate verso l'interesse dei paesi donatori a ridurre e contenere i flussi migratori.

Infine, la condizionalità sta assumendo un peso crescente nel negoziato sul prossimo strumento Global Europe, dove il confronto politico si concentra sempre più sulla distinzione tra condizionalità «positiva» e «negativa». La prima è già presente in NDICI-GE attraverso l'approccio incentivante flessibile, pur con le ambiguità illustrate sopra. La seconda rappresenta invece una novità rilevante e si colloca chiaramente al di fuori del perimetro dell'APS.

La proposta per il nuovo Global Europe, presentata dalla Commissione europea nel luglio 2025, introduce infatti per la prima volta la possibilità di sospendere i pagamenti o l'attuazione dei programmi nei confronti dei paesi che non cooperano in materia di riammissione.²⁶² In questo caso il legame tra cooperazione allo sviluppo e politica migratoria diventerebbe esplicito: l'accesso ai finanziamenti verrebbe subordinato alla disponibilità del paese partner a collaborare sui rimpatri e sulle riammissioni.

Un meccanismo di questo tipo sarebbe incompatibile con le regole dell'APS. Il Criterio

2 delle linee guida OCSE esclude infatti i finanziamenti la cui erogazione dipende dal raggiungimento di specifici risultati in materia migratoria. La stessa conclusione emerge dagli scenari ipotetici elaborati più recentemente dall'OCSE, che considerano non ammissibile come APS un finanziamento sospeso nel caso in cui il paese beneficiario non rispetti gli impegni assunti sulle riammissioni.²⁶³

La questione, tuttavia, va oltre la sola ammissibilità della spesa. Una condizionalità di questo tipo mette in evidenza anche una tensione più ampia nell'azione esterna dell'UE: mentre l'Unione presenta la cooperazione con i paesi terzi come un partenariato fondato su priorità condivise, introduce allo stesso tempo meccanismi che subordinano l'accesso alle risorse all'adesione dei partner alle proprie priorità in materia di rimpatri e riammissioni.

Nonostante queste criticità, la condizionalità è diventata un elemento sempre più centrale sia nella cooperazione allo sviluppo dell'UE sia nelle politiche migratorie. La condizionalità può assumere forme diverse a seconda del contesto politico, dei rapporti tra l'UE e i paesi partner e delle modalità con cui viene concretamente applicata. A questi elementi si aggiunge una questione più tecnica: stabilire se e in quali condizioni i finanziamenti subordinati alla cooperazione in materia migratoria possano essere considerati ammissibili come APS. **Tuttavia, quando l'accesso alle risorse viene collegato, in modo più o meno esplicito, alla cooperazione sul controllo delle frontiere, sui rimpatri o sulle riammissioni, cresce il rischio che l'aiuto venga orientato meno dalle priorità di sviluppo dei paesi partner e più dagli obiettivi migratori dei donatori, con conseguenze sia sull'ammissibilità come APS sia sulla coerenza delle politiche.**

²⁶² Commissione europea, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing Global Europe, COM(2025) 551 final, 2025. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52025PC0551&qid=1753799711782>

²⁶³ Si veda in particolare l'Hypothetical Case 2, nel quale il Paese A finanzia il Paese B, ma l'erogazione delle risorse viene sospesa qualora il Paese B non rispetti le disposizioni in materia di riammissione previste dall'accordo. Il caso è considerato non ammissibile come APS. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Development Assistance Committee (DAC), ODA Casebook on Activities in the Field of Migration, DCD/DAC/STAT(2023)34/FINAL, Parigi, OECD, 2026. [https://one.oecd.org/document/DCD/DAC/STAT\(2023\)34/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DCD/DAC/STAT(2023)34/FINAL/en/pdf)

La questione è particolarmente rilevante nel negoziato sul prossimo strumento Global Europe. L'introduzione di una condizionalità «negativa» segnerebbe un chiaro allontanamento dai principi dell'APS e potrebbe avere effetti problematici anche nei paesi interessati, riducendone i margini di autonomia nella definizione delle priorità e rafforzando asimmetrie già presenti nei rapporti con l'UE. Il confronto sulla condizionalità sarà quindi decisivo per capire non solo quale forma assumerà la futura architettura dei finanziamenti esterni europei, ma anche quanto essa risulterà aderente agli obiettivi della cooperazione allo sviluppo e con le regole dell'APS.

5 - CONCLUSIONI

Il rapporto mostra che la cooperazione allo sviluppo è entrata stabilmente nella dimensione esterna delle politiche migratorie dell'Unione europea e dell'Italia. Nei programmi analizzati, le risorse della cooperazione finanziano interventi di protezione, sviluppo e reintegrazione, ma sostengono anche il controllo delle frontiere, i rimpatri e il rafforzamento delle capacità delle autorità dei Paesi partner. Questa integrazione tra cooperazione allo sviluppo e obiettivi di contenimento della mobilità solleva due criticità distinte, sebbene connesse: la deviazione dell'aiuto e la condizionalità migratoria.

Nel rapporto distinguiamo due accezioni della deviazione dell'aiuto. La prima corrisponde alla nozione rilevante ai fini delle regole OCSE-DAC: riguarda risorse classificate come APS benché destinate ad attività che ricadono fuori dal relativo perimetro, perché perseguono principalmente finalità di controllo delle frontiere, intercettazione o rimpatrio, oppure perché subordinano l'erogazione dei fondi al raggiungimento di specifici risultati migratori.

Il rapporto considera però anche una forma più ampia di deviazione, che riguarda la funzione politica attribuita alla cooperazione allo sviluppo. Vi rientrano gli interventi che presentano caratteristiche settoriali compatibili con l'APS, ma vengono progettati o valutati secondo una logica di deterrenza. In questi casi, le risorse finanziano attività formalmente riconducibili allo sviluppo, ma vengono orientate verso obiettivi di contenimento della mobilità. La deviazione riguarda quindi la funzione dell'aiuto e incide sulle priorità, sui destinatari e sui risultati attesi degli interventi. Questa seconda accezione non costituisce una categoria autonoma delle regole OCSE-DAC, ma permette di rilevare gli effetti che l'orientamento politico della cooperazione può produrre sul perseguimento degli obiettivi di sviluppo.

La condizionalità migratoria opera attraverso

un meccanismo distinto: collega l'accesso, la prosecuzione o l'ammontare dei finanziamenti alla collaborazione del Paese partner sui rimpatri, sulle riammissioni o sul controllo delle frontiere.

Gli impatti sullo sviluppo prodotti dalle politiche di esternalizzazione costituiscono una ulteriore dimensione della loro valutazione. Il controllo della mobilità può ostacolare spostamenti dai quali dipendono l'accesso al lavoro, ai servizi e alle reti di sostegno. Allo stesso tempo, la cooperazione e le altre forme di sostegno ai Paesi partner possono indirizzare risorse e capacità istituzionali verso la gestione migratoria, riducendo lo spazio per priorità definite localmente. Quando territori e destinatari vengono selezionati in base alla loro rilevanza per i flussi migratori, anche l'allocatione delle risorse di sviluppo può finire per rispondere a una funzione di controllo. È questa possibile incompatibilità tra obiettivi migratori e obiettivi di sviluppo a porre una questione di *Policy Coherence for Development*: la valutazione deve verificare se finalità, strumenti e risultati delle politiche di esternalizzazione siano coerenti con le priorità dei Paesi partner e con gli Obiettivi di sviluppo sostenibile, indipendentemente dalla classificazione contabile dei singoli interventi.

La ricostruzione degli strumenti di finanziamento mostra che il collegamento tra cooperazione allo sviluppo e gestione della migrazione è incorporato in modo diverso nei sistemi europeo e italiano. Nell'Unione europea, il NDICI-GE inserisce la migrazione tra gli obiettivi dello strumento e destina una quota indicativa della programmazione alla gestione e alla governance dei fenomeni migratori. La cooperazione allo sviluppo diventa così uno dei canali ordinari attraverso cui l'UE finanzia interventi sulle frontiere, sui rimpatri, sulla reintegrazione e sulle cosiddette *root causes*. In Italia, questo collegamento passa attraverso strumenti eterogenei: alcuni sono fondi dedicati, istituiti per finalità specifiche, come il Fondo Africa, poi Fondo Migrazioni, e il Fondo premialità per le politiche di rimpatrio; altri finanziano interventi

migratori attraverso capitoli o quadri di spesa più ampi, come il Capitolo 2371 e, in misura più limitata, le risorse stanziare con il Decreto Missioni. Nel loro insieme, questi strumenti hanno progressivamente inserito la cooperazione nella dimensione esterna della politica migratoria. La conseguenza è una sovrapposizione tra strumenti di cooperazione e strumenti migratori, particolarmente evidente nei fondi che combinano sostegno allo sviluppo, protezione e gestione della mobilità. Questa configurazione rende la cooperazione allo sviluppo parte integrante dell'azione migratoria esterna e pone il problema di stabilire quale funzione prevalga nei singoli interventi.

L'azione migratoria esterna europea e italiana continua a essere finanziata e attuata senza garanzie adeguate per valutare preventivamente i rischi e gli impatti sui diritti umani e sullo sviluppo. A livello europeo, le procedure di *due diligence* introdotte di recente non chiariscono ancora come vengano esaminate le segnalazioni di violazioni, quali misure debbano essere adottate per ridurre i rischi e quando il sostegno debba essere sospeso. Il nuovo MFF dovrebbe quindi vincolare i finanziamenti a obblighi chiari di valutazione, monitoraggio e rendicontazione e attribuire al Parlamento strumenti effettivi per esaminare e contestare le decisioni riguardo a finanziamenti a più alto rischio. In Italia manca un quadro giuridico che imponga obblighi equivalenti per la fornitura di finanziamenti, mezzi e formazione alle autorità dei Paesi terzi. La pubblicazione incompleta dei documenti, le restrizioni all'accesso e i limitati poteri del Parlamento riducono ulteriormente la possibilità di controllare le decisioni prima che producano i loro effetti. Anche l'Italia dovrebbe adottare un quadro comune di *due diligence* per tutti i finanziamenti, le cessioni di mezzi e le attività di formazione rivolti alle autorità dei Paesi terzi, prevedendo valutazioni preventive, monitoraggio degli interventi e sospensione del sostegno quando i rischi non risultino adeguatamente mitigabili. La trasparenza degli atti e un controllo parlamentare preventivo dovrebbero completare questo sistema.

La mappatura quantitativa mostra che la

distribuzione delle risorse cambia in modo sostanziale a seconda dell'area geografica e dello strumento considerato. Nel complesso, l'obiettivo migratorio del NDICI-GE concentra le risorse sulla protezione (48%), gli spostamenti forzati (25%), sulla gestione della migrazione e delle frontiere (25%) e sui ritorni e la reintegrazione (14%); agli interventi sulle *root causes* resta il 4%. Il dato aggregato nasconde però differenze rilevanti: in Nord Africa il controllo delle frontiere assorbe il 51% delle risorse e ritorni e reintegrazione un ulteriore 21%, mentre nell'Africa Subsahariana prevalgono gli interventi sugli spostamenti forzati. Anche in Italia la composizione varia tra gli strumenti: il Fondo Migrazioni concentra le risorse sulla protezione, mentre il Fondo premialità per le politiche di rimpatrio destina oltre il 60% alla gestione delle frontiere. La distribuzione della spesa indica quindi priorità operative diverse, legate alla posizione dei Paesi nelle rotte e alle funzioni assegnate ai singoli strumenti. La classificazione consente di ricostruire e confrontare queste allocazioni, ma i confini tra le categorie restano spesso incerti: molti progetti combinano attività di protezione, gestione della migrazione, controllo delle frontiere e sviluppo. Per questa ragione, la lettura aggregata deve essere accompagnata dall'analisi dei singoli interventi e delle attività che orientano concretamente le risorse.

La gestione della migrazione e delle frontiere e i programmi di ritorno e reintegrazione sono gli ambiti in cui la deviazione dell'APS emerge con maggiore evidenza. I progetti analizzati combinano spesso formazione, fornitura di mezzi e attrezzature, sorveglianza, ricerca e soccorso, contrasto alla tratta e sostegno alle autorità di frontiera. Il richiamo ai diritti umani e alla protezione non modifica necessariamente la funzione prevalente di queste attività, soprattutto quando gli indicatori misurano il rafforzamento delle capacità operative, le intercettazioni o i ritorni. Nei programmi di ritorno e reintegrazione, la protezione e l'assistenza si collocano inoltre dentro dispositivi orientati a ridurre gli arrivi e a organizzare il rientro lungo le rotte migratorie.

I programmi di protezione e rivolti agli spostamenti

forzati risultano invece, nel complesso, coerenti con gli obiettivi dell'APS e rispondono a bisogni concreti. La loro funzione deve però essere ridefinita dal quadro migratorio nel quale vengono inseriti, soprattutto quando l'assistenza viene collegata alla riduzione dei movimenti successivi o al rafforzamento dei sistemi di controllo. Negli interventi sulle *root causes*, il rapporto tra miglioramento delle condizioni locali e riduzione delle partenze resta spesso fondato su nessi causali semplificati e su risultati migratori difficili da dimostrare. Anche le campagne informative e le iniziative sulla migrazione legale contribuiscono a questa impostazione, sebbene con modalità diverse. Le prime presentano la migrazione cosiddetta irregolare soprattutto attraverso i rischi e le conseguenze negative della partenza; le seconde rappresentano una quota residuale dei finanziamenti e, solo in pochi casi, offrono canali effettivamente accessibili, anche in relazione alle alternative alla partenza proposte dalle campagne informative. Nel complesso, l'analisi mostra che la principale questione di policy riguarda la funzione assegnata agli interventi: protezione e mobilità possono costituire obiettivi autonomi della cooperazione orientati verso lo sviluppo delle comunità locali, oppure essere ricondotti a una più ampia logica di prevenzione e contenimento.

L'approccio incentivante flessibile ha introdotto nella cooperazione europea un legame diretto tra assegnazione delle risorse e livello di collaborazione dei Paesi partner in materia migratoria. Il *Flexible Mechanism* rende questo legame particolarmente evidente: l'accesso ai finanziamenti dipende da una valutazione politica che considera, tra gli altri elementi, la cooperazione sui rimpatri e sulle riammissioni, il contenimento della migrazione cosiddetta irregolare e il rafforzamento della gestione delle frontiere. La condizionalità, come mostra anche il caso italiano, resta però spesso definita nel dialogo politico e non viene riportata nei documenti di progetto, creando una zona grigia rispetto all'ammissibilità come APS. La proposta per il nuovo *Global Europe* introduce inoltre la possibilità di sospendere i finanziamenti ai Paesi che non cooperano sui rimpatri e sulle riammissioni. La condizionalità negativa renderebbe esplicita la

subordinazione della cooperazione a obiettivi migratori e sarebbe incompatibile con il principio secondo cui l'APS deve perseguire lo sviluppo economico e il benessere dei Paesi partner e rispettarne la *ownership*. Il nuovo MFF dovrebbe quindi escludere questa possibilità e mantenere distinti gli incentivi alla cooperazione migratoria dai finanziamenti destinati allo sviluppo.

In conclusione, l'analisi documenta un impiego significativo di risorse della cooperazione allo sviluppo per obiettivi di contenimento della mobilità. La questione non riguarda soltanto l'entità dei finanziamenti e la pluralità degli strumenti utilizzati, pur rilevanti. Occorre considerare anche il ruolo che le politiche di esternalizzazione attribuiscono alla cooperazione allo sviluppo e gli effetti che queste politiche producono sulle condizioni economiche, sociali e istituzionali dei Paesi partner, nonché sulle opportunità e sui costi della mobilità.

Infatti, il nesso tra mobilità e sviluppo amplia necessariamente il campo di intervento delle politiche migratorie esterne. Le condizioni economiche, sociali, istituzionali e ambientali contribuiscono a orientare forme e direzioni della mobilità, mentre gli spostamenti possono a loro volta incidere sui processi di sviluppo dei territori coinvolti. Questo non significa che lo sviluppo passi esclusivamente dalla cooperazione: anche le politiche commerciali, finanziarie, climatiche e di investimento contribuiscono a incidere sui fattori strutturali della mobilità. Nell'azione migratoria esterna, tuttavia, la cooperazione allo sviluppo resta uno dei principali strumenti attraverso cui intervenire nei Paesi partner, molti dei quali a basso reddito, sulle condizioni socioeconomiche, istituzionali e ambientali che influenzano la mobilità e sulle conseguenze che essa produce. Il suo ruolo strutturale nell'esternalizzazione deriva quindi dal fatto che essa consente di estendere l'azione migratoria oltre il controllo diretto delle frontiere e l'intervento sui flussi e di agire sulle dimensioni socioeconomiche, istituzionali e ambientali della mobilità, anche quando queste vengono ricondotte, nel paradigma della deterrenza, all'obiettivo di contenimento.

Le proposte e le posizioni finora avanzate sul Quadro Finanziario Pluriennale 2028-2034 suggeriscono che la cooperazione allo sviluppo continuerà a essere uno strumento rilevante della politica migratoria esterna. Le misure volte ad affrontare le cause profonde della migrazione, così come quelle incentrate sulla protezione, continueranno probabilmente a occupare una posizione centrale in questa architettura. Le prime riflettono la logica del paradigma della deterrenza, secondo cui gli interventi volti a influenzare i modelli migratori devono intervenire sulle condizioni alla base della mobilità. Le seconde rispondono alle urgenti necessità delle persone costrette a spostarsi e delle comunità che le accolgono, nonché agli effetti delle misure di contenimento, che possono creare o aggravare condizioni di vulnerabilità.

Il coinvolgimento strutturale della cooperazione allo sviluppo nelle politiche migratorie esterne impone un cambio di paradigma. La politica migratoria esterna dovrebbe, infatti, assumere gli obiettivi di sviluppo e gli effetti della mobilità sui Paesi partner come criteri per definire le proprie priorità. Oggi, in alcuni strumenti e programmi, accade esattamente l'opposto: sono gli obiettivi di contenimento delle partenze e di collaborazione ai rimpatri a orientare l'impiego della cooperazione allo sviluppo e a determinarne le priorità. La cooperazione deve quindi mantenere finalità

proprie di sviluppo anche quando interviene sulla mobilità. A tal fine, occorre superare l'idea che lo sviluppo produca automaticamente una riduzione della migrazione. La relazione è più articolata: gli stessi cambiamenti economici e sociali possono ridurre alcuni fattori di pressione e, al tempo stesso, aumentare le risorse e le aspirazioni necessarie per migrare. Una diminuzione delle partenze può inoltre derivare da vincoli alla mobilità, senza riflettere un miglioramento delle condizioni di vita. Gli interventi devono quindi essere valutati per gli effetti che producono sulle opportunità e sulle condizioni delle persone, sia di chi parte sia di chi resta, e non sulla sola riduzione dei flussi.

Questo cambio di paradigma deve partire da un cambio di prospettiva: la migrazione deve essere interpretata a partire dalle esperienze e dalle priorità dei Paesi di origine e di transito, e non soltanto attraverso le categorie e gli interessi dei donatori. Ciò implica riconoscere a partner e attori locali un ruolo effettivo nella definizione delle politiche e nella gestione delle risorse e dei programmi.²⁶⁴ In questa prospettiva, la mobilità potrebbe rappresentare una possibile risorsa per lo sviluppo locale e la cooperazione potrebbe essere capace di contribuire a creare condizioni che consentano alle persone di scegliere liberamente se restare o migrare.²⁶⁵

²⁶⁴ Peace Direct, Adeso, Alliance for Peacebuilding e Women of Color Advancing Peace and Security, Time to Decolonise Aid: Insights and Lessons from a Global Consultation, 2021. <https://cooperation.ca/wp-content/uploads/2026/05/PD-Decolonising-Aid-Report.pdf>

²⁶⁵ Federica Nucita, Decolonizing Migration and Development: Readmission Clauses in Development and Cooperation Agreements, Global Migration Research Paper No. 34, Geneva Graduate Institute, Global Migration Centre, 2024. https://repository.graduateinstitute.ch/record/319813/files/GMC_Paper_24.pdf

ANNEX

Allegato 1: Linee guida OCSE-DAC sull'ammissibilità delle azioni in materia di migrazione ai fini dell'APS

PRINCIPI

- 1 L'obiettivo principale dell'APS – in ambito migratorio come in generale – è la promozione dello sviluppo economico e del benessere dei paesi in via di sviluppo.
 - 2 Non deve esserci una deviazione dell'APS verso gli interessi immediati dei paesi donatori in materia di migrazione. Le autorità responsabili della rendicontazione dell'APS devono verificare l'obiettivo primario dei programmi in ambito migratorio.
 - 3 Sebbene i benefici per i paesi donatori non escludano l'ammissibilità APS, la cooperazione allo sviluppo non dovrebbe essere utilizzata come strumento per promuovere l'agenda migratoria interna del donatore. È responsabilità dei membri presentare una motivazione chiara per l'ammissibilità APS.
 - 4 Le attività APS in ambito migratorio devono rispettare gli obiettivi e i principi di sviluppo, umanitari e i diritti umani, gli SDGs e l'Agenda 2030.
 - 5 Le attività che portano un beneficio principale a paesi o organizzazioni ammissibili all'APS e che promuovono canali di migrazione sicuri e regolari oppure affrontano la migrazione irregolare e non sicura, senza promuovere l'agenda migratoria interna del paese donatore, e che tutelano la vita e i diritti umani delle persone, sono ammissibili come APS.
 - 6 Le attività che intercettano e rimpatriano i migranti con l'obiettivo principale di limitare la migrazione verso i paesi donatori sono escluse dall'APS.
-

CRITERI

- 1 I progetti che non sono in linea con il diritto internazionale e i framework internazionali come il Global Compact for Migration e il Global Compact on Refugees e gli SDGs non sono ammissibili.
 - 2 I programmi di cooperazione allo sviluppo possono far parte di un più ampio dialogo politico con il paese beneficiario, anche nel campo della migrazione. I fondi per lo sviluppo possono, ad esempio, rendere il paese più disponibile a cooperare nel rimpatrio e nella riammissione di richiedenti asilo respinti e migranti irregolari. Tuttavia, se l'erogazione dei fondi nell'ambito di un'attività è soggetta a condizioni specifiche sui risultati in materia di migrazione, tali fondi non sono rendicontabili come APS, a meno che non si possa dimostrare che le condizioni imposte contribuiscono principalmente alla promozione dello sviluppo economico e del benessere dei paesi in via di sviluppo.
-

-
- 3 Per aiutare a individuare l'obiettivo principale dei progetti che generano benefici reciproci per i paesi donatori e beneficiari, occorre considerare i risultati attesi, gli obiettivi e gli indicatori dei progetti. Deve inoltre essere verificato il quadro complessivo e la narrazione che sostengono. Per esempio, per valutare l'ammissibilità APS, è utile chiedersi:
1. Se la narrazione dei progetti fa riferimento esplicito agli interessi migratori del paese donatore, menzionando per esempio "pressioni migratorie", "crisi" ecc.
 2. Se l'intervento mira a limitare la migrazione.
 3. Se l'intervento fornisce una risposta di breve periodo invece che perseguire lo sviluppo sostenibile di lungo termine.
-
- 4 Per quanto riguarda gli interventi focalizzati sulla migrazione irregolare e la gestione delle frontiere, questi possono apportare benefici reciproci tra i paesi donatori e i paesi in via di sviluppo. Tuttavia, la motivazione primaria di tale cooperazione può non essere chiara. Il confine tra attività ammissibili e non ammissibili come APS nel campo della gestione delle frontiere è determinato sulla base del loro obiettivo principale:
1. Rientrano nell'APS:
 - a. Attività civili volte a rafforzare le capacità dei paesi in via di sviluppo per migliorare l'amministrazione delle misure relative alla circolazione delle persone e delle merci come attività finalizzate all'adozione delle migliori pratiche di buona governance (es. verifica documenti, lotta alla corruzione), attività volte alla tutela dei diritti umani delle persone migranti, attività che promuovono la migrazione sicura, ordinata e regolare (es. Campagne di sensibilizzazione, servizi sociali e sanitari, fornitura di assistenza alla sicurezza, medica o umanitaria).
 - b. Attività di rafforzamento delle capacità volte a scoraggiare, prevenire e contrastare il traffico di migranti o la tratta di esseri umani, quando finalizzate a proteggere i migranti dagli abusi.
 - c. Collaborazione/rafforzamento delle capacità tra paesi donatori e paesi in via di sviluppo nei settori sopra elencati.
 - d. Operazioni di soccorso dei migranti quando costituiscono lo scopo principale dell'intervento. Se lo scopo principale è di pattugliamento, protezione e sorveglianza dei confini, queste non si qualificano come APS. Possono essere conteggiati esclusivamente i costi aggiuntivi legati all'operazione di SAR, dato che l'APS non può coprire i costi regolari delle attività delle guardie costiere (che in ogni caso devono essere coperti dai relativi Stati).
 2. Non rientrano nell'APS:
 - a. Attività che supportano le autorità di frontiera con l'obiettivo principale di limitare la migrazione verso il paese donatore.
 - b. Progetti di controllo delle frontiere, come controllo dei confini e attività di sorveglianza finalizzati a contenere la migrazione (es. costruzione di un muro, installazione di filo spinato, attività di intercettazione e rimpatrio dei migranti). Attività direttamente collegate all'esercito o ad azioni letali delle forze di sicurezza, o che comportano sorveglianza militare di tipo territoriale e di frontiera, come droni armati o pattugliamenti.
 - c. Formazione per le guardie di frontiera e sviluppo delle capacità amministrative delle pattuglie di frontiera, eccetto se a sostegno dei tipi di attività ammissibili come APS elencati sopra.
-

-
- 5 L'assistenza ai rimpatri forzati è esclusa dall'APS. Per le altre tipologie di ritorno, l'ammissibilità dipende dal paese di partenza:
1. L'assistenza ai migranti per un ritorno sicuro, dignitoso, informato e volontario nel loro paese di origine è ammissibile nel caso di ritorno da un altro paese in via di sviluppo.
 2. Per i costi del rientro dai paesi donatori, nonché per le spese relative al ritorno e alla reintegrazione sostenute nei paesi donatori (assistenza pre-partenza), si applicano le regole sui costi dei rifugiati nei paesi donatori (IDRC)
-
- 6 I programmi di reintegrazione sostenibile sono ammissibili come APS se si concentrano principalmente sullo sviluppo economico e sul benessere dei paesi in via di sviluppo. Le attività di reintegrazione svolte nei paesi di origine sono in linea di principio ammissibili come APS, indipendentemente dallo status delle persone rimpatriate (forzatamente o in modo volontario). Il sostegno alla reintegrazione che mira esclusivamente alle persone rimpatriate dal paese donatore può essere considerato ammissibile solo se si dimostra che consente una reintegrazione sostenibile e non ha come obiettivo principale le preoccupazioni migratorie interne del donatore.
-
- 7 Le attività volte a garantire l'accesso a opportunità di lavoro dignitose, a proteggere i diritti dei migranti, a prevenire abusi e sfruttamento o a migliorare complessivamente la situazione lavorativa dei migranti nei paesi in via di sviluppo sono ammissibili come APS. Le attività che favoriscono la mobilità del lavoro dai paesi di origine dei migranti verso paesi non ammissibili come APS possono rientrare nell'APS se il loro obiettivo primario è di beneficio ai paesi di origine.
-
- 8 Il coinvolgimento delle diaspore nei paesi donatori senza un chiaro obiettivo di sviluppo o umanitario a beneficio principale del paese di origine, e/o che promuove l'agenda migratoria interna dei paesi donatori, non è ammissibile.
-

Annex 2: Nota metodologica e sui dati utilizzati nell'analisi

Il rapporto si basa su un'ampia attività di ricerca documentale e su una serie di interviste con interlocutori chiave. La ricerca è stata svolta tra gennaio 2025 e agosto 2026.

Tra i soggetti intervistati figurano funzionari della Commissione europea, in particolare della DG INTPA e della DG MENA, e membri dello staff del gruppo Verdi/ALE al Parlamento europeo, il cui contributo è stato fondamentale per comprendere il funzionamento dello strumento NDICI-Global Europe. Sono stati inoltre intervistati rappresentanti dell'OCSE, per approfondire le questioni relative all'ammissibilità come APS degli interventi in materia migratoria.

A livello italiano, sono stati intervistati funzionari dell'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo (AICS), con particolare riferimento alle linee guida dell'Agenzia sul nesso migrazione-sviluppo. Infine, sono stati coinvolti staff e rappresentanti del Parlamento italiano per approfondire le criticità legate alla trasparenza e all'accountability della spesa destinata alla dimensione esterna delle politiche migratorie.

Le opinioni espresse, così come eventuali errori o omissioni, sono di esclusiva responsabilità degli autori. I contenuti delle interviste sono stati rielaborati dagli autori e non sono imputabili agli interlocutori, la cui partecipazione non implica l'approvazione del rapporto né delle sue conclusioni.

Oltre alle interviste, il confronto con esperti e ricercatori è stato importante per discutere la

letteratura accademica e le evidenze disponibili sul nesso tra migrazione e sviluppo (si veda la sezione Ringraziamenti).

Per quanto riguarda la ricerca documentale, il rapporto si basa in particolare sull'analisi di:

- » Documenti d'azione NDICI-GE adottati tra il 2021 e il 2025 nell'ambito dell'obiettivo sulla migrazione dello strumento, con riferimento alle regioni del Nord Africa e dell'Africa subsahariana. Tra questi, è stato selezionato un gruppo di documenti da esaminare più approfonditamente (si veda l'Allegato 3).
- » Documenti di progetto e dati ottenuti attraverso richieste di accesso civico generalizzato (FOIA) realizzate nell'ambito del progetto *The Big Wall* di ActionAid Italia.

L'analisi di questa documentazione è stata condotta alla luce della letteratura accademica e dei documenti di policy prodotti su questi temi, integrandoli con le informazioni raccolte attraverso le interviste e le richieste FOIA.

Inoltre, i temi affrontati nel presente rapporto hanno beneficiato del confronto sviluppato nell'ambito del seminario *L'illusione delle root causes: impatti delle politiche di esternalizzazione delle frontiere tra cooperazione allo sviluppo, finanziamenti e strategie di riappropriazione degli attori locali*, organizzato durante la VII Conferenza di Escapes – Laboratorio di studi critici sulle migrazioni forzate, svoltasi a Milano nel settembre 2025.

Annex 3: Panoramica dei programmi europei analizzati

Per questa analisi sono stati esaminati complessivamente 33 Documenti d'azione: 24 relativi al Nord Africa e 9 all'Africa subsahariana. Tra questi, nove (Tabella 19) sono stati selezionati per un'analisi più approfondita sulla base dei seguenti criteri:

- » azioni adottate nel 2024 o nel 2025 e quindi soggette alle linee guida OCSE sull'ammissibilità come APS degli interventi in materia migratoria;
- » azioni rappresentative delle principali categorie di finanziamento in ciascuna regione;
- » per l'Africa subsahariana, nei casi in cui nel 2024 siano state adottate più azioni appartenenti alla stessa categoria, sono state selezionate quelle con le dotazioni finanziarie più elevate e con un focus subregionale sull'Africa occidentale e sul Sahel;
- » il Documento d'azione relativo al *Flexible Mechanism* è stato inoltre analizzato nella sezione dedicata alla condizionalità.

TABELLA 19. Elenco progetti NDICI analizzate nel rapporto (Milioni di euro)

Paesi	Anno di adozione	Titolo del progetto	Settore di intervento	Risorse totali	Marker	Codice DAC
Vicinato meridionale	2025	Support to strengthening migration governance and management.	Gestione della migrazione e delle frontiere, contrasto al traffico di migranti e alla tratta di esseri umani	€140,000,000	2	15190 – 20% 15210 – 80%
Egitto, Libia, Marocco, Tunisia	2024	Supporting Protection and Strengthening the Resilience of Migrants, Refugees and Other People in Need of Protection in North Africa	Protezione	€53,000,000	2	15190 – 100%
Egitto, Libia, Marocco, Tunisia, Algeria	2024	Support to strengthening migration governance and management.	Gestione della migrazione e delle frontiere, contrasto al traffico di migranti e alla tratta di esseri umani	€86,000,000	2	15190 – 25% 15210 – 75%
Algeria, Libia, Marocco	2024	Supporting Migrant Protection, Assisted Voluntary Return and Reintegration for vulnerable and stranded migrants in North Africa	Ritorni e reintegrazione	€56,000,000	2	15190 - 100%

Paesi	Anno di adozione	Titolo del progetto	Settore di intervento	Risorse totali	Marker	Codice DAC
Africa occidentale	2024	Managing migration better in Western Africa	Gestione della migrazione e delle frontiere, contrasto al traffico di migranti e alla tratta di esseri umani	€100,000,000	2	15190 – 100%
Africa occidentale	2024	Unleashing the potential of youth in West Africa	Interventi sulle cause profonde della migrazione irregolare attraverso la creazione di occupazione e la stabilizzazione	€101,660,000	1	32130 - 25% 25030 - 10% 11330 - 25% 31120 - 15% 24050 - 25%
Paesi dell'Africa subsahariana di origine, transito e destinazione lungo le rotte atlantica/del Mediterraneo occidentale e del Mediterraneo centrale	2024	Migrant Protection, Return and Reintegration Programme for Sub Saharan Africa (MPRR) Phase 2 (top up)	Ritorni e reintegrazione	€80,000,000	2	15190 – 100%
Benin, Burundi, Repubblica Centrafricana, Ciad, Costa d'Avorio, Repubblica Democratica del Congo, Ghana, Nigeria, Ruanda, Tanzania, Togo, Uganda	2024	Protection, Assistance and Durable Solutions for Populations Displaced by Conflict in Sub-Saharan Africa	Spostamenti forzati	€90,000,000	2	15190 – 100%
Africa Sub-Sahariana	2022-2023-2024	Flexible Mechanism (FM) for Migration and Forced Displacement	//	€420,000,000	2	15190 – 100%

Annex 4: Elenco progetti Italiani analizzati nel rapporto

TABELLA 20. Fondo Migrazioni (Millioni di euro)

Paesi	Anno di adozione	Titolo dell'intervento	Settore di intervento	Risorse totali	Soggetto implementatore
Libia	2024	Multi-Sectoral Support For Vulnerable Migrants in Libya	Cause profonde, Governance, ritorni	€7,000,000	IOM
Libia	2024	Provision of basic needs and essential services to forcibly displaced people	Protezione	€4,500,000	UNHCR
Moldavia	2022	Protection Activities for Refugees from Ukraine in Moldova	Protezione	€10,000,000	UNHCR
Moldavia	2022	Supporting the children of Ukraine: Emergency response in Moldova	Protezione	€5,000,000	UNICEF
Moldavia	2022	Strengthening capacities for the protection of Ukrainian refugees, third-country nationals and host communities in Moldova	Gestione dei confini, Protezione	€5,000,000	UNHCR
Libia, Tunisia	2023	Supporting a Human Rights-Based Response to Cross-Border Movements to Libya (Focus on the Tunisia/Libya border situation)	Protezione	€1,000,000	IOM

TABELLA 21. Fondo di premialità per le politiche di rimpatrio (Millioni di euro)

Paesi	Anno di adozione	Titolo dell'intervento	Settore di intervento	Risorse totali	Soggetto implementatore
Tunisia	2020	Support to Tunisia's border control and management of migration flows	Gestione dei Confini	27,000,000	UNOPS
Costa D'Avorio	2024	Support to Côte d'Ivoire's border control and management of migration flows	Gestione dei Confini	1,500,000	UNOPS
Tunisia	2022	Enhancing Response Mechanisms and Assistance of Vulnerable Migrants in Tunisia	Protezione, Ritorni	3,150,000	IOM

TABELLA 22. Progetti Bando MOI RELINT 2024 (Milioni di euro)

Organizzazione proponente	Titolo del progetto	Paese	Risorse finanziate (contributo DLCI)
Amref Health Africa Italia	EQUALE - EQUo Accesso alle opportunità socialI ed Economiche per i migranti e i gruppi vulnerabili in Etiopia	Etiopia	€ 1.497.127,13
ARCS	Wok au Mboa (Lavorare qui): Formazione tecnica e scientifica per l'impiego dignitoso in Camerun	Camerun	€ 1.500.000,00
Fondazione AVSI	Bara + - Emploi, Dignité et Espérance en faveur des jeunes pour la lutte contre la migration irrégulière en Côte d'Ivoire	Costa d'Avorio	€ 1.498.000,00
CEFA	WORK2gether: Working together for sustainable employment and agricultural development in Ethiopia	Etiopia	€ 1.458.000,00
CESVI	Borena A.S.P.I.R.E.S.: Agricoltura Sostenibile, Pastorizia e Inclusione per la Resilienza Economica e la Stabilizzazione in Borena	Etiopia	€ 1.500.000,00
CIES	INNOVATECH: Formazione, innovazione, lavoro e imprenditoria sostenibile come alternativa alla migrazione irregolare in Tunisia	Tunisia	€ 1.497.011,14
Condivisione fra i Popoli	EYEFON 2 - Contrasto alla migrazione irregolare attraverso formazione e qualificazione professionale della gioventù nigeriana	Nigeria	€ 1.490.001,00
CISP	PROTECT - Promuovere la Registrazione e l'Organizzazione per la Tutela e l'Empowerment di minori e giovani in Etiopia	Etiopia	€ 1.500.000,00
COPE	Autre Couture, Haute Culture (Altra Moda, Alta Cultura)	Tunisia	€ 1.499.971,30
COSPE	CREARE - Competenze e Risorse per l'Educazione tecnica e l'Avviamento al Lavoro di Rifugiati ed Egiziani	Egitto	€ 1.500.000,00
CRIC	Territori in prospettiva: autosufficienza alimentare, protezione ambientale e opportunità di lavoro per donne e giovani in ambito rurale in Burkina Faso	Burkina Faso	€ 964.122,00
CVCS	FORM-INC - Formazione professionale e inclusione lavorativa nelle Regioni di Gbêkê e Haut-Sassandra	Costa d'Avorio	€ 1.499.953,00
Associazione Don Bosco 2000	Cooperazione Circolare (CC)	Mali	€ 1.139.328,00

Organizzazione proponente	Titolo del progetto	Paese	Risorse finanziate (contributo DLCI)
Associazione Centro ELIS	Green Horizons: Formazione, Lavoro e Imprenditorialità Sostenibile in Costa d'Avorio	Costa d'Avorio	€ 1.500.000,00
ENGIM ETS	RESTART - Ripartire dal lavoro dignitoso per tutti per una società dinamica, inclusiva e solidale in Mali	Mali	€ 1.499.877,71
Fondazione L'Albero della Vita ETS	PRO-PRO: Formazione Professionale e Protezione in Niger	Niger	€ 1.492.894,80
Helpcode Italia ETS	InTRA: Innovazione e Tradizione per la creazione di percorsi di formazione professionale, impiego ed inclusione sociale dei giovani tunisini vulnerabili e marginalizzati	Tunisia	€ 1.343.014,33
Incontro fra i Popoli ETS	Orizzonte benessere nel Sahel - Crescita della soggettività e delle capacità di prevenzione e di risposta agli shock e alle crisi delle popolazioni più vulnerabili all'Estremo Nord Camerun	Camerun	€ 1.000.000,00
Mani Tese ETS	LAGRO - Lavorare nell'agro-alimentare: sviluppo socio-economico e opportunità di formazione professionale e lavoro dignitoso nel settore agro-alimentare in Burkina Faso	Burkina Faso	€ 1.499.947,63
Movimento Sviluppo e Pace ETS	Rafforzamento delle capacità degli attori locali e della società civile per l'accoglienza degli sfollati interni, dei richiedenti asilo e dei rifugiati in Camerun	Camerun	€ 1.080.000,00
Associazione Internazionale Volontari Laici – LVIA ETS	Intervento di sviluppo rurale multisetoriale e integrato nella Regione Oromia per contrastare la migrazione irregolare in Etiopia	Etiopia	€ 1.500.000,00
Istituto Oikos ETS	RAISE - Conservazione delle Risorse idriche e della biodiversità tramite modelli di Agricoltura Innovativa e tecniche Sostenibili Ecocompatibili per il trattamento delle acque reflue	Tunisia	€ 1.025.949,89
Plan Italia ETS	Avenir Brillant - Fase II. Creazione di opportunità socioeconomiche e rafforzamento dei meccanismi di protezione dell'infanzia, per migranti potenziali, in transito e di ritorno in Mali	Mali	€ 1.500.000,00

Organizzazione proponente	Titolo del progetto	Paese	Risorse finanziate (contributo DLCI)
Progettomondo ETS	Sulle rotte dello sviluppo - Rafforzamento durevole della sicurezza alimentare, dell'agricoltura e della nutrizione a favore di comunità fragili, sfollati interni e famiglie ospitanti di Niamey e Zinder	Niger	€ 1.451.903,48
Comunità di Sant'Egidio ACAP-APS	DIRE - Diritto al nome, registrazione allo stato civile e resilienza in Burkina Faso	Burkina Faso	€ 1.361.195,12
Tamat ETS	SENE NI SORO - Agricoltura e agroalimentare a sostegno dell'imprenditoria e dello sviluppo locale del Mali	Mali	€ 1.500.000,00
Totale			€ 36.298.296

Annex 5: Metodologia sviluppata per l'analisi delle proposte progettuali approvate nell'ambito del bando RELINT 2024

Materiali e unità di analisi

L'analisi riguarda le proposte progettuali approvate nell'ambito del bando RELINT 2024 e i relativi allegati disponibili. L'unità di analisi è il singolo progetto. Quando un'informazione non è ricavabile dalla documentazione, viene indicata come non rilevabile e non viene colmata mediante inferenze.

Come è stata svolta l'analisi

Per ogni proposta sono state svolte due operazioni distinte. In primo luogo, è stata ricostruita in modo descrittivo la struttura del progetto: contesto e territorio, destinatari, obiettivi, risultati, attività, indicatori, partenariato e, quando disponibili, risorse. In secondo luogo, questi elementi sono stati valutati attraverso una griglia comune, applicata nello stesso modo a tutte le proposte.

La valutazione non riguarda la qualità tecnica complessiva del progetto né la sua efficacia reale, che non può essere stabilita sulla base delle sole proposte. L'analisi riguarda invece il modo in cui il progetto costruisce e definisce il rapporto tra sviluppo e migrazione: quanto la migrazione sia centrale nel disegno dell'intervento, come vengano definite le cosiddette cause profonde, quale teoria del cambiamento venga proposta e quale concezione della mobilità emerga dagli obiettivi, dalle attività e dagli indicatori.

Dimensioni di valutazione

La griglia distingue quattro dimensioni, che rispondono a domande diverse e non vengono sovrapposte.

Dimensione	Scala	Domanda
Centralità formale della migrazione	M0 / M1 / M2	Quanto la migrazione è formalmente centrale negli obiettivi, nei risultati, negli indicatori e nella struttura del progetto?
Approccio alle cause profonde	RC0 / RC1 / RC2	Quanto è strutturato e contestualizzato il nesso proposto tra problemi di sviluppo, dinamiche migratorie e risultati attesi?
Approccio migrazione-sviluppo	MD0 / MD1 / MD2	Quanto la mobilità e le persone migranti sono considerate anche come risorse e soggetti dei processi di sviluppo?
Migration mainstreaming	Assente / Parziale / Sistemático	Quanto la dimensione migratoria è integrata trasversalmente nell'analisi, nei destinatari, nelle attività e negli indicatori?

Criteri di classificazione

Centralità formale della migrazione

M0 indica che la migrazione è assente o accessoria; M1 che costituisce un obiettivo esplicito e rilevante, ma non la ragione principale dell'intervento; M2 che rappresenta l'obiettivo principale e che il progetto non sarebbe stato formulato nella stessa forma senza tale finalità. La classificazione viene attribuita separatamente all'intervento principale e al progetto complessivo, includendo in quest'ultimo anche la campagna informativa obbligatoria.

Approccio alle cause profonde

RC0 indica un collegamento assente o puramente nominale tra attività di sviluppo e dinamiche migratorie; RC1 un collegamento presente ma semplificato, lineare o poco contestualizzato; RC2 una teoria del cambiamento più strutturata, nella quale problemi, gruppi, territorio, attività, risultati e indicatori sono collegati in modo coerente e vengono riconosciuti assunzioni, limiti o possibili effetti non lineari. L'indice non misura se il progetto ridurrà realmente le partenze, ma la solidità della teoria proposta.

Approccio migrazione-sviluppo

MD0 indica che la mobilità è rappresentata prevalentemente come problema o rischio da ridurre; MD1 la presenza di alcuni elementi positivi - per esempio migrazione regolare, competenze dei migranti di ritorno, ruolo della diaspora o mobilità formativa - ma in posizione secondaria; MD2 una logica strutturata nella quale mobilità, migranti e diaspore contribuiscono ai processi di sviluppo e il progetto amplia concretamente le possibilità di scelta, comprese forme sicure, regolari o circolari di mobilità.

Migration mainstreaming

Il *migration mainstreaming* è valutato come il grado in cui il progetto incorpora concretamente la relazione tra migrazione e settore di intervento. Si considera quindi se l'analisi tenga conto di come la mobilità influisca sul contesto, sui bisogni e sulle opportunità dei destinatari e, in senso inverso, di come le attività previste possano incidere sulle dinamiche migratorie, producendo benefici, rischi o effetti non intenzionali. Il mainstreaming è assente quando la migrazione è soltanto menzionata o le persone migranti compaiono come una categoria aggiuntiva di beneficiari; parziale quando questa relazione incide solo su alcuni elementi del progetto; sistematico quando informa in modo coerente analisi, destinatari, attività, partecipazione, indicatori e valutazione dei possibili effetti dell'intervento.

Individuazione della logica prevalente

Dopo l'attribuzione delle classificazioni, per ogni progetto è stata formulata una valutazione complessiva della logica prevalente. Il giudizio non deriva dalla somma meccanica dei punteggi, ma dalla lettura integrata della proposta, considerando il problema centrale, l'obiettivo specifico, i risultati che concentrano le attività, gli indicatori, la funzione attribuita agli interventi di sviluppo, il ruolo della mobilità e, quando disponibile, la distribuzione delle risorse.

Le categorie utilizzate sono: prevalenza delle cause profonde; prevalenza della logica migrazione-sviluppo; prevalenza del contenimento attraverso lo sviluppo; prevalenza dello sviluppo settoriale con componente migratoria; intervento ibrido. Quando presente, viene indicata anche una logica secondaria. La semplice presenza di un indicatore migratorio o di migranti tra i beneficiari non è considerata sufficiente, da sola, per determinare la logica prevalente.

Campagne informative e altri ambiti migratori

La campagna informativa obbligatoria è stata analizzata separatamente, ricostruendone obiettivi, destinatari, messaggi, strumenti e indicatori. La lettura considera, tra gli altri aspetti, l'eventuale assunzione di un deficit informativo, il ricorso a messaggi di paura o deterrenza, la presenza di alternative concrete e il rischio di stigmatizzazione. Non viene espresso un giudizio sull'efficacia reale della campagna.

Sono inoltre registrate, quando presenti, componenti relative a ritorno, reintegrazione, protezione, rifugiati e persone coinvolte in spostamenti forzati, tratta, traffico di migranti, tutela dell'infanzia, diaspora, mobilità regolare e governance migratoria, distinguendo la funzione che svolgono nel progetto.

documentazione progettuale. Il modello non è stato utilizzato per colmare informazioni mancanti o attribuire ai progetti contenuti non presenti nei documenti.

Nota di trasparenza

ActionAid Italia ha partecipato, con Plan International Italia come capofila, ai bandi RELINT 2019 e RELINT 2024 attraverso il progetto in Mali *Avenir Brillant* e la successiva *Avenir Brillant - Fase II*. La partecipazione è segnalata per trasparenza, poiché il rapporto analizza criticamente l'impostazione e i progetti finanziati dai bandi RELINT.

Regole applicate alla valutazione

- » uso della stessa griglia e delle stesse scale per tutte le proposte;
- » distinzione tra quanto dichiarato nei documenti e interpretazione analitica;
- » assenza di inferenze non sostenute dalla documentazione;
- » indicazione esplicita dei casi in cui un'informazione non è rilevabile;
- » distinzione tra centralità formale della migrazione e consistenza sostanziale della teoria di intervento;
- » nessun giudizio sull'efficacia reale dei progetti in assenza di dati di attuazione e di risultato.

Uso di ChatGPT (OpenAI) e controllo umano

ChatGPT (OpenAI) è stato utilizzato come supporto alla sistematizzazione dell'analisi documentale: per organizzare le informazioni estratte dalle proposte secondo la griglia comune, controllare la coerenza nell'applicazione delle categorie e supportare la redazione delle sintesi. Le classificazioni non sono state attribuite automaticamente: ogni valutazione è stata verificata e validata dall'autore sulla base della



act:onaaid

— REALIZZA IL CAMBIAMENTO —

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

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

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

Codice Fiscale
09686720153



informazioni@actionaid.org
www.actionaid.it

