



Senato della Repubblica



Camera dei deputati

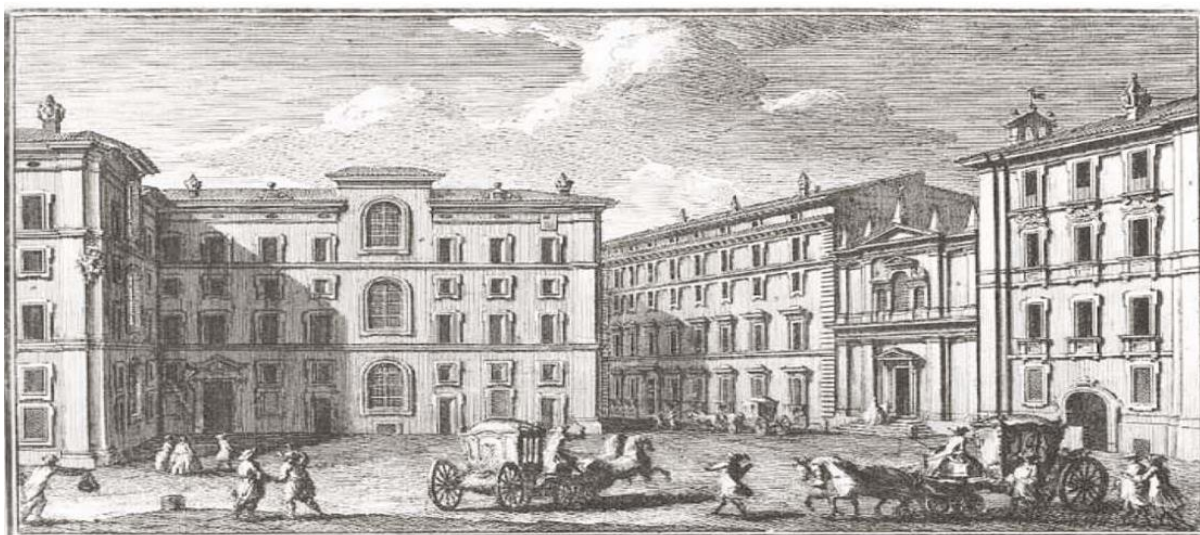
XVII legislatura

Partecipazione alla LXXII Assemblea generale delle
Nazioni Unite
(New York, 18-22 settembre 2017)

settembre 2017

Senato della Repubblica
n. 37

Camera dei deputati
n. 314



Servizi responsabili:

Senato della Repubblica

Servizio Affari internazionali

Servizio Studi - Ufficio ricerche nel settore della
politica estera e della difesa

Tel.: 066706-3666 - E-mail: segreteriaAAII@senato.it

Camera dei deputati:

Servizio Studi - Dipartimento Affari esteri

Tel.: 066760-4939 - E-mail: st_affari_esteri@camera.it

I dossier del Senato e della Camera sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. I testi e i contenuti normativi ufficiali sono solo quelli risultanti dagli atti parlamentari. Il Senato e la Camera declinano ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

INDICE

FOCUS TEMATICI

L'azione dell'Italia al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (<i>a cura del Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale</i>).....	3
Migranti, richiedenti asilo e rifugiati: le tendenze più recenti (<i>a cura del Centro Studi Politica internazionale – CESPI</i>)	12
La creazione di una task force internazionale per la tutela del patrimonio culturale dell'umanità (<i>a cura del Servizio Studi della Camera</i>)	47
La cooperazione parlamentare nell'ambito delle Nazioni Unite (<i>a cura del Servizio Rapporti internazionali della Camera</i>).....	50
L'attuazione della risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite n. 1325 del 2000 su “Donne, pace e sicurezza” (<i>a cura del Servizio Affari internazionali del Senato</i>)	66
Il Soufan Group (TSG) (<i>a cura del Servizio Affari internazionali del Senato</i>)	66

APPROFONDIMENTI GEOPOLITICI

Libia: ultimi sviluppi (<i>a cura del Servizio Affari internazionali del Senato</i>)	71
Siria: recenti sviluppi politico-diplomatici (<i>a cura del Servizio Affari internazionali del Senato</i>)	80
L'Italia e la pressione migratoria sulla rotta del Mediterraneo centrale (<i>a cura del Servizio Affari internazionali del Senato</i>)	83
L'evoluzione del quadro politico in Egitto dopo l'avvento di Al Sisi	89

ALLEGATI

Irene Fellin, Donne e Mediazione dei conflitti: ruolo dell'ONU e politiche UE ed USA	111
La popolazione femminile nello SPRAR (<i>a cura del Ministero dell'Interno</i>)	119

FOCUS TEMATICI

L'AZIONE DELL'ITALIA AL CONSIGLIO DI SICUREZZA DELLE NAZIONI UNITE

(a cura del Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale)

L'azione dell'Italia in seno al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite è ispirata ai principi del multilateralismo, di un approccio inclusivo e della solidarietà tra popoli e nazioni.

L'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali per tutti gli individui, il principio di legalità sono precondizioni per una pace durevole, per la sicurezza e per uno sviluppo sostenibile. In questo spirito l'Italia ritiene che il consenso in seno al Consiglio dovrebbe essere basato sulla protezione dei diritti umani civili, politici, economici, sociali e culturali. L'Italia tiene particolarmente alla salvaguardia dei diritti delle donne e dei bambini, specialmente delle vittime di violenza e conflitti, e alla protezione delle libertà religiose e di credo.

1. Sostenere la pace e la sicurezza

"Costruire la pace per domani" è l'obiettivo fondamentale per l'Italia nel Consiglio di Sicurezza. Maggior contributore occidentale di Caschi Blu e fra i dieci maggiori contributori finanziari al bilancio regolare e per il peacekeeping delle Nazioni Unite, l'Italia ha partecipato a 22 operazioni di pace. Il nostro contributo alle missioni di pace dell'ONU è caratterizzato dalla professionalità, dalla competenza e dall'approccio umanitario dei nostri Caschi Blu.

Il modello italiano di peacekeeping è focalizzato su un approccio integrato civile-militare, che mette al primo posto le preoccupazioni umanitarie e il potenziamento delle organizzazioni regionali e sub-regionali e delle comunità locali, e la ricerca di soluzioni politiche e di riconciliazione.

L'Italia si impegna ad assicurare che le capacità di peacekeeping dell'ONU siano pronte ad affrontare le nuove sfide attraverso mandati chiari ed efficaci, forze capaci e finanziamenti, equipaggiamenti e addestramenti adeguati. L'Italia è fra i paesi firmatari dei Principi di Kigali sulla protezione dei civili; pertanto ritiene che la protezione dei gruppi più vulnerabili nei conflitti sia tra gli obiettivi principali del peacekeeping ONU.

L'Italia continuerà a perseguire la piena attuazione del processo di revisione del peacekeeping iniziata nel 2014-2015, con enfasi particolare sulla primazia delle soluzioni politiche, l'adozione di mandati su misura e flessibili per i peacekeepers, specialmente attraverso la tolleranza zero verso gli abusi sessuali.

L'Italia intende far avanzare l'approccio del ciclo complessivo ("whole of cycle") alla prevenzione e gestione delle crisi attraverso un uso migliore degli strumenti previsti sia dal Capitolo VI che dal Capitolo VII della Carta delle

Nazioni Unite. Ciò implica la necessità di un maggior coordinamento con tutti gli attori della pace nel sistema ONU, a partire dal Segretario Generale, dall'Assemblea Generale e dalla Commissione per la costruzione della pace. Significa anche migliorare la cooperazione con le organizzazioni regionali e sub-regionali secondo il dettato del Capitolo VIII della Carta, a partire dall'Unione Africana.

Nella convinzione che prevenire i conflitti sia la scelta più intelligente, l'Italia lavora per rafforzare la capacità del Consiglio di sicurezza di affrontare le crisi emergenti e far regredire (de-escalation) i conflitti potenziali. A tal fine l'Italia promuove l'utilizzo di squadre di mediazione e l'adozione di meccanismi affidabili di allerta precoce e azione rapida per rafforzare la capacità dell'ONU di prevenire e arrestare crimini e atrocità.

Per assicurare che le aree post-crisi siano in grado di raggiungere una pace sostenibile, stabilità e sviluppo, l'Italia sostiene iniziative integrate di *peacebuilding* e processi di riconciliazione che coinvolgano tutti i settori della società, a partire dalle donne e dei giovani, le comunità locali e i leader religiosi.

2. Fronteggiare le nuove minacce alla pace e alla sicurezza

L'Italia sostiene la necessità di rivedere i mandati delle missioni di pace in modo da includere misure tese ad eliminare l'impatto sulla sicurezza di fenomeni quali i flussi disordinati di rifugiati e migranti e il traffico di esseri umani, il cambiamento climatico e le minacce al patrimonio culturale e storico.

Flussi disordinati di migranti e rifugiati discendono dall'insicurezza e dalla povertà dei paesi d'origine e possono proiettare instabilità attraverso i paesi di transito e destinazione. Le attività a favore della pace delle Nazioni Unite devono tenere in conto l'influenza dell'instabilità sulle comunità civili in modo da proteggere i civili ed affrontare le cause profonde dei flussi migratori.

Pienamente consapevole della sfida posta dal cambiamento climatico alla sicurezza globale, l'Italia ha rafforzato le sue politiche di sviluppo con enfasi speciale su questo tema, e continua ad impegnarsi per la piena attuazione degli Accordi di Parigi.

I tentativi di cancellare l'identità culturale sono crimini che alimentano cicli senza fine di conflitti, mentre i traffici illeciti di antichità sono una fonte importante di finanziamento per i terroristi. Attraverso la Task Force "Unite4Heritage" l'Italia è attivamente impegnata a fianco dell'UNESCO per proteggere la diversità culturale e i marchi storici di identità nelle aree di crisi. In seno al Consiglio di Sicurezza l'Italia promuove l'inclusione di misure per la protezione del patrimonio culturale e per la lotta ai traffici di antichità nei mandati di *peacekeeping*

3. Mediterraneo, Medio Oriente e Nord Africa

Il Mediterraneo è un'area di vitale importanza per la pace e la sicurezza internazionale. L'Italia pertanto continua a rivolgere la massima attenzione al Nord Africa e al Medio Oriente. A causa della sua prossimità geografica ed ai legami storici con l'intera regione e con le sue popolazioni, l'Italia assicura il suo sostegno ai paesi dell'area MENA verso la stabilizzazione e la prosperità, attraverso rapporti di partenariato tesi ad affrontare le comuni sfide alla sicurezza, dal terrorismo alle migrazioni irregolari.

Sostenere le legittime istituzioni libiche, la stabilizzazione e la riconciliazione nel paese è una priorità massima del nostro mandato presso il Consiglio di Sicurezza. Sosteniamo gli sforzi di mediazione intrapresi del Rappresentante speciale del Segretario generale e ci impegniamo con i nostri partner regionali e internazionali, dentro e fuori dal Consiglio di Sicurezza, per assicurare la piena attuazione dell'Accordo politico libico.

L'Italia promuove una soluzione politica per la lunga grave crisi siriana, sotto gli auspici dell'Inviato speciale delle Nazioni Unite. Facciamo pieno uso del nostro tradizionale ruolo di mediatori per migliorare l'ineludibile dialogo tra gli attori regionali e internazionali coinvolti nel conflitto, e incoraggiamo una transizione a guida ONU che assicuri l'accesso umanitario e un rinnovato focus sulla lotta contro i gruppi terroristici, tenendo in mente i gravi crimini commessi durante la crisi siriana e la necessità che i responsabili siano chiamati a risponderne. In Iraq, l'Italia sostiene gli sforzi in atto del Consiglio di Sicurezza per la stabilizzazione e la riconciliazione. Adottiamo lo stesso approccio inclusivo per aiutare il Consiglio di Sicurezza a cercare soluzioni efficaci alle altre crisi regionali, come il conflitto nello Yemen.

Analogamente l'Italia continua a sostenere il ruolo del Consiglio nel processo di pace tra Israele e Palestina, e incoraggia un impegno significativo della comunità internazionale nel far riprendere i negoziati diretti tra le parti per una pace giusta e complessiva basata sulla soluzione dei due Stati.

La piena attuazione del Piano d'azione congiunto complessivo sul programma nucleare iraniano è un'altra priorità del mandato dell'Italia come Facilitatore del Consiglio di Sicurezza per la Risoluzione 2231.

4. Africa

Il Consiglio di Sicurezza dedica grande attenzione ai conflitti e alle situazioni critiche in Africa. Nove delle 16 operazioni di peacekeeping in corso, che impiegano la larga maggioranza dei Caschi Blu, sono dispiegate nel continente. L'Africa sub-sahariana, in particolare, è un'area di interesse primario per il mandato italiano, anche alla luce dell'impatto dell'instabilità di questa regione sui flussi di migranti e rifugiati, sui traffici illeciti e sulla diffusione delle organizzazioni terroristiche. Nell'area del Sahel e in Africa occidentale, l'Italia

continua a lavorare per rafforzare le istituzioni e per incoraggiare la lotta contro il terrorismo, la criminalità organizzata, il traffico di esseri umani e il commercio di droga. Al Consiglio di Sicurezza ci impegniamo a far avanzare l'attuazione degli accordi di pace per il Mali, incluso il supporto agli sforzi di MINUSMA per porre in essere un ambiente sicuro per le riforme istituzionali, il disarmo e la reintegrazione.

L'Italia è fortemente impegnata nel sostegno al processo politico nel Corno d'Africa. Confermiamo il nostro tradizionale impegno in Somalia e contribuiamo ai processi di pacificazione e stabilizzazione nel Sud Sudan e in Darfur e nella regione di Abyei in Sudan. Aumenteremo il ruolo attivo che giochiamo in organizzazioni regionali quali l'Intergovernmental Authority on Development (IGAD) per accrescere l'efficacia delle iniziative del Consiglio di Sicurezza.

L'Italia Incoraggia una transizione politica pacifica nella Repubblica democratica del Congo e nella Repubblica Centrafricana, attraverso un dialogo inclusivo e pacifico tra tutte le parti, in vista dell'organizzazione di elezioni pacifiche e credibili.

Sostiene gli sforzi del Consiglio per trovare una soluzione alla crisi in Burundi, nell'ottica di prevenire la ricaduta nel conflitto etnico.

Nella convinzione che solo una *ownership* africana possa portare a una pace sostenibile sul continente, l'Italia intende basarsi sui propri legami politici, economici e culturali con i paesi africani e con le organizzazioni regionali, a partire dall'Unione Africana, per promuovere la soluzione effettiva ai conflitti endemici sul continente africano, e lo faremo portando nel Consiglio lo stesso spirito di partenariato e collaborazione che ha caratterizzato la prima Conferenza Italia - Africa che si è svolta a Roma nel maggio 2016.

5. Asia

Un processo di pacificazione e riconciliazione è essenziale per ottenere una pace durevole in Afghanistan. L'Italia mette a disposizione delle Nazioni Unite l'esperienza acquisita attraverso il suo durevole supporto al paese, per promuovere la pace, la stabilità e lo sviluppo in Afghanistan, anche promuovendo l'impegno essenziale in tal senso dei principali attori regionali.

L'Italia porta avanti in modo responsabile il nostro ruolo di presidenza del Comitato Sanzioni per la Repubblica democratica popolare di Corea, lavorando allo stesso tempo a stretto contatto con i partner del Consiglio di Sicurezza per preservare il regime globale di non proliferazione nucleare, per prevenire pericolose derive regionali di tensione e corsa agli armamenti e per impedire l'impatto negativo delle sanzioni sulla popolazione.

6. Europa

L'Italia continua in seno al Consiglio di sicurezza a giocare il suo ruolo responsabile e proattivo per migliorare la stabilizzazione interna del Kosovo e per rilanciare la sua riconciliazione politica con la Serbia. Riaffermiamo anche il nostro duraturo impegno alla stabilizzazione della Bosnia Erzegovina e il nostro forte sostegno al percorso di integrazione europea del paese.

In quanto paese mediterraneo e membro dell'Unione europea, l'Italia attribuisce la massima importanza al successo della conclusione dei negoziati per la pace a Cipro. Continuiamo a supportare l'Inviato speciale ONU e l'UNFICYP, e sosteniamo gli sforzi del Consiglio di sicurezza per facilitare l'attuazione degli accordi di pace per la riunificazione dell'isola.

7. America latina

L'Italia condivide forti legami politici e culturali con l'America latina. La Conferenza Italia - America Latina e Caraibi, che si svolge ogni due anni, è la cornice principale di cooperazione con la regione, focalizzata su temi quali le sfide energetiche, l'interconnettività, la cooperazione ambientale, il principio di legalità e la lotta al crimine organizzato.

Coerentemente con questa relazione speciale, l'Italia rivolge la massima attenzione alle questioni di sicurezza dell'America latina e dei Caraibi che saranno portate al Consiglio di Sicurezza, a partire dal processo di pace in Colombia e la stabilizzazione di Haiti.

8. Sostenere il ruolo delle donne negli sforzi per la pace

L'Italia crede che le donne giochino un ruolo essenziale nella promozione della pace e dello sviluppo.

L'esclusione delle donne dai processi di pace mette in grave pericolo la loro efficacia e sostenibilità di lungo periodo. L'attuazione dell'Agenda Donne, Pace e Sicurezza è centrale per l'azione dell'Italia nel Consiglio di Sicurezza, specialmente nell'ottica del rafforzamento del ruolo delle donne come attori lungo il ciclo complessivo di pace e sviluppo.

L'Italia promuove l'inclusione di questo obiettivo nei mandati delle missioni di peacekeeping, specialmente per rafforzare la partecipazione attiva delle donne nella prevenzione dei conflitti nelle aree maggiormente afflitte dai conflitti, a partire dal bacino mediterraneo.

9. Terrorismo

L'Italia si propone di rafforzare il consenso sulla necessità di affrontare con efficacia la diffusione del terrorismo e di prevenire e contrastare l'estremismo e la radicalizzazione violenta. Il nostro sforzo è basato sul Piano d'Azione del Segretario generale delle Nazioni Unite per prevenire l'estremismo violento, che regola il percorso verso un approccio complessivo all'antiterrorismo.

L'Italia è un membro attivo della Coalizione internazionale contro Daesh. Abbiamo un ruolo guida nell'addestramento delle forze armate e di sicurezza irachene e diamo così un contributo alla cruciale stabilizzazione dell'Iraq e della regione circostante. Promoviamo anche l'azione del Consiglio di Sicurezza per affrontare la minaccia posta dai *foreign fighters*.

Per l'Italia contrastare il terrorismo significa anche indirizzare l'attenzione del Consiglio sulla necessità di identificare e indebolire i legami tra terrorismo e attività criminali, quali il traffico di esseri umani, il contrabbando di antichità e il traffico illecito di armi, che sono fonti fondamentali di finanziamento.

Coerentemente con il nostro scopo di sostenere una pace veramente durevole, l'Italia promuove un approccio olistico alla lotta contro il terrorismo, l'estremismo violento e la radicalizzazione, sottolineando la dimensione chiave della cultura, dello sviluppo e dei diritti umani per aggredire alle radici questa piaga globale.

10. Sanzioni

L'Italia crede che le sanzioni siano uno strumento rilevante in una strategia più ampia e coordinata del Consiglio di Sicurezza per contrastare i tentativi di mettere in crisi la stabilità globale. Le sanzioni offrono un incentivo efficace per promuovere il rispetto delle norme internazionali e per raggiungere soluzioni politiche. Pertanto, l'Italia è impegnata per assicurare che le sanzioni siano imposte attraverso un processo equo e sulla base di informazioni affidabili e accurate, cercando di limitare i loro effetti sui civili.

L'Italia coerentemente sostiene la piena attuazione delle sanzioni adottate dal Consiglio di Sicurezza come uno strumento per promuovere la pace e la stabilità.

11. Un Consiglio di Sicurezza più efficace e rappresentativo

L'Italia è impegnata nel rafforzamento delle capacità del Consiglio di Sicurezza di affrontare per tempo ed efficacemente le minacce nuove ed esistenti alla pace globale. Contribuiamo anche al miglioramento dei suoi metodi di lavoro.

Centrale, a tal fine, è la necessità di assicurare un dialogo ampio e tempestivo su tutti i temi fondamentali del Consiglio esteso a tutti i paesi membri, e questo è

un impegno fondamentale per l'Italia. Vogliamo migliorare le relazioni esterne (*outreach*) del Consiglio, migliorando le sinergie con l'Assemblea generale e con il sistema ONU nel suo complesso.

L'Italia è impegnata a lavorare con tutti i membri dell'ONU per rendere il Consiglio più democratico, rappresentativo, trasparente ed efficace. Sostiene tutte le iniziative finalizzate a limitare l'uso del potere di veto, specialmente quando sono in questione massicce violazioni di diritti umani, crimini di guerra e crimini contro l'umanità.

I principali risultati dell'azione italiana in Consiglio di Sicurezza

L'Italia sta dando un importante e riconosciuto contributo ai lavori del Consiglio di Sicurezza (CdS), facilitando in particolare il raggiungimento del consensus in una situazione di sovente polarizzazione tra i suoi membri ed assicurando, attraverso il nostro **apprezzato approccio inclusivo**, la funzione di raccordo con la più vasta membership dell'organizzazione e le organizzazioni regionali e sub-regionali quando appropriato.

Revisione strategica delle missioni di pace.

Esempio:

UNIFIL. Abbiamo lavorato per una revisione realmente strategica, non principalmente ispirata a logiche di riduzione dei costi, bensì di efficienza ed efficacia. L'esito ha soddisfatto le nostre aspettative, come anche quella di numerosi altri partner ed attori regionali, inclusi gli stessi Israele e Libano, pur dando comunque riscontro alle richieste di ridimensionamento dei costi e razionalizzazione delle missioni di pace. Tale approccio si è peraltro riflesso con efficacia sui negoziati in Quinta Commissione per l'approvazione del bilancio di peacekeeping. La missione è stata recentemente rinnovata fino ad agosto 2018. Pur mantenendo inalterato il mandato, tale ultima revisione auspica una postura più proattiva sia delle Forze Armate Libanesi (LAF) che di UNIFIL, fortemente voluta da Washington in chiave anti Hezbollah.

Inserimento di tematiche trasversali prioritarie per l'Italia nei documenti del CdS.

Esempi:

In occasione del recente rinnovo fino al giugno 2018 del mandato della missione ibrida ONU-UA in Darfur (**UNAMID**), abbiamo chiesto ed ottenuto l'inclusione della nostra proposta sul rafforzamento delle capacità della polizia sudanese, con focus su *community policing*, protezione nei campi degli **sfollati interni** e **rotte migratorie**. Abbiamo inoltre introdotto la **questione migratoria tra le cause di fondo dell'instabilità**.

In occasione del rinnovo del mandato della missione ONU in Somalia (UNSOM), lo scorso giugno, abbiamo ottenuto l'inserimento, tra le priorità di

mandato, del sostegno al Governo somalo nell'attuazione della Strategia nazionale per la **prevenzione e il contrasto all'estremismo violento**. Abbiamo inoltre ampliato i riferimenti al peace building, al sostegno a donne e giovani e allo sviluppo delle capacità operative somale nel contrasto al fenomeno dei bambini-soldato.

Inclusione di uno specifico riferimento agli **attacchi alle scuole e agli ospedali** nella Dichiarazione Presidenziale sulla situazione in Repubblica Democratica del Congo, adottata dal CdS lo scorso 26 luglio.

Nei negoziati attualmente in corso sulla risoluzione proposta dell'Etiopia sulle missioni di peacekeeping, stiamo chiedendo ed insistendo affinché vengano inserite norme relative all'**Agenda Donne, Pace e Sicurezza** e al contrasto alla violenza sessuale contro le donne nelle aree di conflitto.

Rafforzamento della collaborazione tra i membri eletti del CdS (E10).

Esempio:

Attacco con armi chimiche del 4 aprile a Khan Sheikhoun. La delegazione statunitense ha privilegiato un'iniziale trattazione del dossier solo a livello di membri permanenti. Abbiamo quindi orientato le successive riunioni degli E10, di cui eravamo i coordinatori, scongiurando inopportune accelerazioni ed orientando i successivi lavori della presidenza al pieno coinvolgimento del Consiglio come organo collegiale per preparare meglio il terreno dei testi da portare in adozione.

Coinvolgimento dei principali attori regionali.

Esempio:

Rinnovo di UNISFA (missione di pace in Abyei). Abbiamo svolto un ruolo guida, lavorando in particolar modo per facilitare la massima consensualità tra le parti coinvolte, tenendo al contempo in considerazione le esigenze espresse dagli attori regionali. Abbiamo convocato, insieme alla Svezia, una **riunione tra gli E10** e promosso un compromesso risolto infine con l'approvazione consensuale della risoluzione.

Le iniziative concrete

L'Italia ha anche avviato importanti **iniziative concrete** che intendono configurare un contributo di **lungo termine**, anche oltre i limiti temporali del nostro mandato in CdS:

- a) Iniziativa congiunta di Italia e Francia per una **risoluzione**, la prima nel suo genere, per la protezione del **patrimonio culturale** dalla distruzione e dal traffico illecito in situazioni di crisi (Ris. 2347) adottata all'unanimità lo scorso marzo.

- b) Creazione di un **network di donne mediatrici per l'area Mediterranea** (l'evento fondativo si svolgerà **presso il MAECI, il 25-26 ottobre pp.vv.**). Iniziativa che coniuga tre delle principali priorità italiane in CdS: il focus sull'area mediterranea; l'impegno a rafforzare gli strumenti di diplomazia preventiva; e il rafforzamento del ruolo delle donne nei processi di prevenzione e risoluzione dei conflitti.
- c) Progetto in collaborazione con il MIUR per la divulgazione nelle scuole superiori italiane dei principi della **Responsabilità di Proteggere**.

MIGRANTI, RICHIEDENTI ASILO E RIFUGIATI: LE TENDENZE PIÙ RECENTI (a cura del Centro Studi Politica internazionale – CESPI)*

Una scomoda realtà

Tra le opere di maggiore successo di Tzvetan Todorov, il filosofo bulgaro naturalizzato francese scomparso nel febbraio 2017, che meritano di essere rilette c'è *«La paura dei barbari»*¹. In questo saggio del 2009 l'autore, ripercorrendo gli sviluppi della storia europea, riflette sul tema e la tesi dello scontro delle civiltà (proposto da Huntington nel 1996), di un Occidente in pericolo e da difendere, che è costantemente evocato dall'acceso dibattito attuale su migrazioni e terrorismo.

Todorov ritiene il tema centrale e tuttavia fuorviante, fonte di malintesi laddove *«Nessuna cultura è di per sé barbara, nessun popolo è definitivamente civilizzato: tutti possono passare da una condizione all'altra. È una caratteristica della specie umana»*; e l'Europa, oggi preda della paura dell'Islam e dell'invasione dei migranti, rischia di reagire in modo violento, provocando un paradosso: *«la paura dei barbari rischia di trasformare noi stessi in barbari e il male che ci faremo sarà maggiore di quello che temevamo di subire»*.

Nel senso di Todorov, barbaro è chi *«nega l'umanità dell'altro uomo»*, l'uomo che *«innanzitutto crede nella barbarie»*, mentre civilizzato è *«chi sa riconoscere la piena umanità agli altri»*. Sempre secondo Todorov, sarebbe improprio pensare di far coincidere l'identità statale con un'unità etnica, cioè linguistica e di tradizioni (come la religione), per il semplice fatto che nel mondo esistono circa seimila lingue e ci sono solo duecento Stati.

La tesi dello scontro di civiltà di Huntington, accolta da Bin Laden e dai fautori del fondamentalismo islamico, sarebbe una falsa descrizione del mondo, in grado però di incitare gli uomini ad agire come se fosse vera e la cui conseguenza sono scontri reali, non culturali ma tra entità politiche: Stati, organizzazioni, movimenti e partiti. La strada da seguire, indica Todorov, è piuttosto quella di evitare divisioni manichee in ambito politico (come fomentare la contrapposizione tra immigrati e autoctoni), perché tali semplificazioni sono negative, mentre il positivo è nella complessità, cioè nell'intelligenza dell'analisi delle cause.

A questa argomentazione si devono però aggiungere parole di cautela, come quelle contenute nel recente saggio dell'antropologo Franco La Cecla², secondo cui è faciloneria quella di chi pensa che sia così *«facile per gli umani convivere, a prescindere da differenze di storia, geografia, cultura, stili di vita, abitudini,*

* Estratto, in edizione provvisoria, dal Focus migrazioni internazionali, 2017, nn. 1-2, a cura dell'Osservatorio di politica internazionale, in via di pubblicazione

¹ T. Todorov (2009), *La paura dei barbari. Oltre lo scontro delle civiltà*, Garzanti, Milano.

² F. La Cecla (2016), *Elogio dell'occidente*, Elèuthera, Milano.

vita quotidiana. Solo dei filosofi disancorati dal mondo... possono pensare che la convivenza sia un esperimento di buona volontà. Al contrario, le convivenze sono il frutto di tensioni, scontri, incomprensioni irriducibili. Non è vero che basta dire «multietnico» e «multiculturale» per risolvere le cose» (p. 160).

Il dibattito politico di questi mesi sulle migrazioni in Europa, purtroppo, è dominato proprio dalla logica manichea paventata da Todorov e risulta fortemente polarizzato in posizioni che appaiono contrapposte: la cultura dell'accoglienza in nome della solidarietà senza tentennamenti o il fronte dei respingimenti in nome della chiusura identitaria.

Argomentazioni e obiezioni andrebbero prese *cum grano salis*; invece nella radicalizzazione che semplifica la realtà, banalizzandola in modo falso e fuorviante per rassicurare la popolazione e dare risposte alle paure che serpeggiano, le narrazioni contrapposte aspirano a diventare profezie che si realizzano da sole. In questo contesto c'è anche la tesi di chi sostiene, in forma di slogan, che la soluzione della crisi emergenziale dei migranti sia nell'aiutarli "a casa loro", cioè nel promuovere condizioni di sviluppo che scoraggino le emigrazioni di massa e gli sbarchi sulle coste europee. Si tratta di una tesi suggestiva, ma che ha molti elementi concreti che la rendono illusoria perché basata su:

1) la pretesa di una strategia di sviluppo di lungo periodo in grado di produrre significativi risultati anche e soprattutto nell'immediato in termini di freno dei flussi migratori internazionali³;

2) la convinzione che (molte) più risorse finanziarie a un paese (cioè tendenzialmente per la collettività tramite l'intermediazione di corpi intermedi: Pubblica Amministrazione, ONG, imprese) di origine dei flussi migratori disincentivino persone e famiglie dall'investire in progetti migratori individuali e familiari (che tendenzialmente assicurano risorse finanziarie direttamente ai familiari che restano nel paese di origine, ovvero le rimesse);

3) il *refrain* ossessivamente reiterato di un possibile sostegno sotto forma di piano di investimenti finanziari (la nostalgia, con tono agiografico, del Piano Marshall, che era un piano di ricostruzione economica e non di sviluppo, in

³ La pretesa di orientare a tal fine i fondi di cooperazione allo sviluppo richiederebbe uno sforzo significativo, volto ad aumentare le risorse finanziarie in modo rilevante e a destinarle in buona misura a tale obiettivo, il che esporrebbe al rischio potenziale di una distorsione nell'uso dei fondi rispetto alle finalità proprie della cooperazione allo sviluppo (che teoricamente non contemplano l'emigrazione come principale problema da affrontare e si focalizzano sui più poveri – spesso in aree rurali e non in quelle urbane, da cui proviene invece gran parte dei flussi migratori internazionali – e sui paesi a basso reddito – e non su quelli a medio reddito, da cui provengono i principali flussi migratori internazionali), dei suoi principi qualificanti (a cominciare dalla cosiddetta *ownership* dei paesi partner) e di criteri di selettività (come l'obbligo di protezione internazionale dei richiedenti asilo e il pieno rispetto dei diritti umani da parte dei governi dei paesi partner beneficiari degli aiuti, cui invece si vorrebbe demandare il compito di frenare le emigrazioni e bloccare il transito). Al riguardo, due studiose italiane dell'università di Nottingham, Daria Davitti e Annamaria La Chimia, hanno recentemente approfondito alcuni aspetti in un articolo, "A Lesser Evil? The European Agenda on Migration and the Use of Aid Funding for Migration Control", che apparirà nel X Volume dell'*Irish Yearbook of International Law*.

un'Europa che avrebbe peraltro visto aumentare in 20 anni la popolazione di 100 milioni di abitanti, a fronte di proiezioni attuali che indicano invece un aumento di 650 milioni di abitanti in Africa nei prossimi 20 anni), capace di imprimere una svolta positiva al sentiero di cambiamenti e crisi nei paesi di origine e transito dei flussi di migranti internazionali;

4) un'interpretazione lineare e settorializzata della realtà, secondo cui ci sarebbe una sequenza di nessi causa-effetto univoca e, appunto, lineare, per cui la gestione del fenomeno migratorio richiederebbe solo alcune misure ed interventi (per quanto costosi) ad hoc⁴ e non la transizione a un nuovo paradigma complessivo e nuove strategie per una trasformazione strutturale del sistema mondo e delle relazioni politiche, sociali ed economiche internazionali, che vorrebbe dire per esempio rimettere in discussione le politiche economiche e commerciali o quelle finanziarie;

5) il presupposto di una possibile netta distinzione tra migranti forzati e migranti volontari e l'implicita contrapposizione tra poveri autoctoni e poveri migranti, ignorando la realtà di una più complessa stratificazione sociale, economica, di potere e gradi di libertà.

L'importanza dei dati in preparazione del Global Compact nel 2018

A livello italiano ed europeo, in un'agenda politica permanentemente dominata dal tema delle migrazioni internazionali e dei richiedenti asilo e in una discussione pubblica ininterrotta su sbarchi e migranti irregolari fuori controllo, salvataggi, tragedie e rimpallo di responsabilità istituzionali, occorre ricordare l'importanza di informazioni e dati aggiornati e affidabili sulla materia, al fine di favorire una migliore comprensione del mondo e orientare in modo efficace le scelte politiche.

Il 2016 si era chiuso con un rinnovato appello dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, il 19 settembre, nel quadro della Dichiarazione di New York a favore della protezione di rifugiati e migranti (la Risoluzione 71/1), perché aumenti l'impegno a dotarsi di dati migliori sulle migrazioni, con particolare riferimento a quelle irregolari⁵.

Tra le parole d'ordine dell'agenda sugli Obiettivi di sviluppo sostenibile (*Sustainable development goals*, SDG), definita il 19 settembre del 2015 e operativa dal gennaio del 2016, rientra infatti anche l'impegno a monitorare che

⁴ Dovrebbe essere ormai ampiamente noto che l'evidenza empirica della letteratura scientifica in materia indica come un maggiore sviluppo inizialmente determina una maggiore propensione ad emigrare (in ragione, anzitutto, della maggiore disponibilità di risorse finanziarie necessarie per il lungo viaggio) e solo nel lungo periodo tale fenomeno s'inverte, comportando una riduzione della propensione ad emigrare.

⁵ In particolare, la Dichiarazione recita: «*We recognize the importance of improved data collection [...] Such data should include information on regular and irregular flows [...] human trafficking, and the needs of refugees and migrants*».

le migrazioni siano sicure, ordinate e regolari (SDG n. 10.7: Facilitare la migrazione ordinata, sicura, regolare e responsabile e la mobilità delle persone, anche attraverso l'attuazione di politiche migratorie programmate e ben gestite) e che i migranti non siano discriminati e marginalizzati come il gruppo più vulnerabile della popolazione (*left behind*), ovvero che diritti e dignità siano sempre rispettati.

In termini più generali, al di là dell'esplicito riferimento alle migrazioni contenuto nel target specifico n. 10.7 degli SDG - che a sua volta si presta a una traduzione articolata in termini di indicatori diretti e indiretti (il numero di migranti morti o scomparsi, feriti, che hanno subito forme di violenza, vittime di tratta, minori non accompagnati, irregolari, coloro che hanno pagato un servizio illegale di trasporto, coloro che hanno ottenuto asilo e variabili sul processo di integrazione e inclusione, numeri sulle varie tipologie di migranti,...)⁶ - ci sono diversi target che fanno riferimento ad aspetti rilevanti per le migrazioni:

3.c) Aumentare sostanzialmente il finanziamento della sanità e il reclutamento, lo sviluppo, la formazione e il mantenimento del personale sanitario nei PVS;

4.b) Entro il 2020, espandere sostanzialmente a livello globale il numero di borse di studio a disposizione dei PVS per studiare nei paesi sviluppati e in altri PVS;

5.2) Eliminare ogni forma di violenza contro tutte le donne, bambine e ragazze nella sfera pubblica e privata, incluso il traffico a fine di prostituzione, lo sfruttamento sessuale e altri tipi di sfruttamento;

8.7) Adottare misure immediate ed efficaci per eliminare il lavoro forzato, porre fine alla schiavitù moderna e al traffico di esseri umani e assicurare la proibizione e l'eliminazione delle peggiori forme di lavoro minorile, incluso il reclutamento e l'impiego di bambini-soldato, e, entro il 2025, porre fine al lavoro minorile in tutte le sue forme;

16.2) Eliminare l'abuso, lo sfruttamento, il traffico e tutte le forme di violenza e tortura contro i bambini;

8.8) Proteggere i diritti del lavoro e promuovere un ambiente di lavoro sicuro e protetto per tutti i lavoratori, compresi i lavoratori migranti, in particolare le donne migranti, e quelli in lavoro precario;

10.c) Entro il 2030, ridurre a meno del 3 per cento i costi di transazione delle rimesse dei migranti ed eliminare i corridoi di rimesse con costi più alti del 5 per cento;

16.9) Entro il 2030, assicurare l'identità giuridica per tutti, compresa la registrazione delle nascite.

⁶ Nel caso dell'UE, si parla dei cosiddetti indicatori di integrazione dei migranti basati sulla dichiarazione di Saragozza del 2010. Si veda: <https://ec.europa.eu/migrant-integration/country/indicators>

In termini ancor più trasversali a tutti gli SDG, un target fa esplicito riferimento alla necessità, in tutti i paesi, di disporre di dati disaggregati per status migratorio:

17.18) Entro il 2020, rafforzare il meccanismo di supporto delle capacità per i PVS, per aumentare in modo significativo la disponibilità di dati di alta qualità, tempestivi e affidabili disaggregati in base a reddito, sesso, età, razza, etnia, status migratorio, disabilità, posizione geografica e altre caratteristiche rilevanti in contesti nazionali.

Conseguentemente, è sottolineata anche l'importanza di sistemi nazionali di misurazione dei risultati in relazione all'agenda degli SDG:

7.19) Entro il 2030, costruire, sulle base iniziative esistenti, sistemi di misurazione dell'avanzamento verso lo sviluppo sostenibile che siano complementari alla misurazione del PIL e sostenere la creazione di capacità statistiche nei PVS.

Per tutti i target indicati, si tratta ora di mettere a punto un sistema di indicatori specifici da monitorare nel tempo, attraverso il monitoraggio di specifiche variabili⁷.

Alla conferenza intergovernativa sulle migrazioni internazionali promossa dalle Nazioni Unite e prevista nel secondo semestre del 2018, in occasione dell'Assemblea Generale di settembre, dovrebbe conseguentemente essere adottato sia un *Global compact* per migrazioni sicure, ordinate e regolari, sia un *Global compact* per i rifugiati, il che dovrebbe significare linee d'azione e impegni precisi sul piano dell'accoglienza, la protezione, la promozione e l'integrazione/inclusione di migranti, richiedenti asilo, rifugiati e vittime di tratta.

Global compact, ovvero patti o accordi tra tutti i governi, che nel caso della componente sui rifugiati dovrebbe essere preceduto da una prima bozza, attesa a febbraio del 2018, in funzione della quale sono attualmente in corso discussioni preparatorie guidate dall'UNHCR (Alto commissariato delle Nazioni Unite per i richiedenti asilo e rifugiati)⁸.

Un primo risultato è atteso a dicembre del 2017, in occasione del decimo dialogo annuale dell'Alto Commissario dell'UNHCR sulle sfide per la protezione, in programma a Ginevra. In quell'occasione dovrebbe essere presentato il *Comprehensive Refugee Response Framework (CRRF)*⁹, che ha quattro obiettivi:

- 1) alleviare la pressione sui paesi di accoglienza;

⁷ Si tratta di punti del programma di lavoro presso la divisione statistica delle Nazioni Unite (*United Nations Statistics Division, UNSD*) a New York, di cui è responsabile l'Assistant Director Keiko Osaki-Tomita.

⁸ <http://refugeesmigrants.un.org/refugees-compact>

⁹ Come previsto nella Dichiarazione di New York, Annesso I, paragrafo 3.

- 2) migliorare le capacità di sostentamento e l'autosufficienza dei rifugiati¹⁰;
- 3) aumentare le possibilità di trovare soluzioni di insediamento in paesi terzi;
- 4) migliorare le condizioni per un rientro nei paesi di origine, in condizioni di sicurezza e dignità.

Nel dialogo del dicembre 2017 è prevista una restituzione dei risultati sin qui ottenuti, l'identificazione di buone pratiche e che si gettino le basi concrete per il *Global Compact*. Il *Global Compact*, nel 2018, dovrebbe infatti integrare il CRRF con un piano d'azione per i governi, in una logica di sistema paese (cosiddetto approccio *whole of society*) che coinvolga tutte le parti interessate¹¹.

Corollario di ciò è che, sul fronte delle informazioni e dati disponibili, gli ampi margini di miglioramento e le necessità di risultati urgenti trovino riscontri significativi. Occorrono più e migliori dati su stock, flussi, impatto, profili demografici e socio-economici, trend, benessere e accesso ai servizi, inclusione e piena cittadinanza (anche economica), motivazioni e intenzioni, traffico relativi a migranti regolari e irregolari, richiedenti asilo e rifugiati, migranti rimpatriati nei paesi di origine o residenti nei paesi di transito.

In particolare, i migranti irregolari sono quelli più esposti ai rischi correlati alla loro vulnerabilità e statisticamente risultano più elusivi; si tratta di una popolazione su cui occorrerebbe investire molto, anche in termini di rilevazione e analisi dati.

Il bisogno di più e migliori dati sui richiedenti asilo in Italia

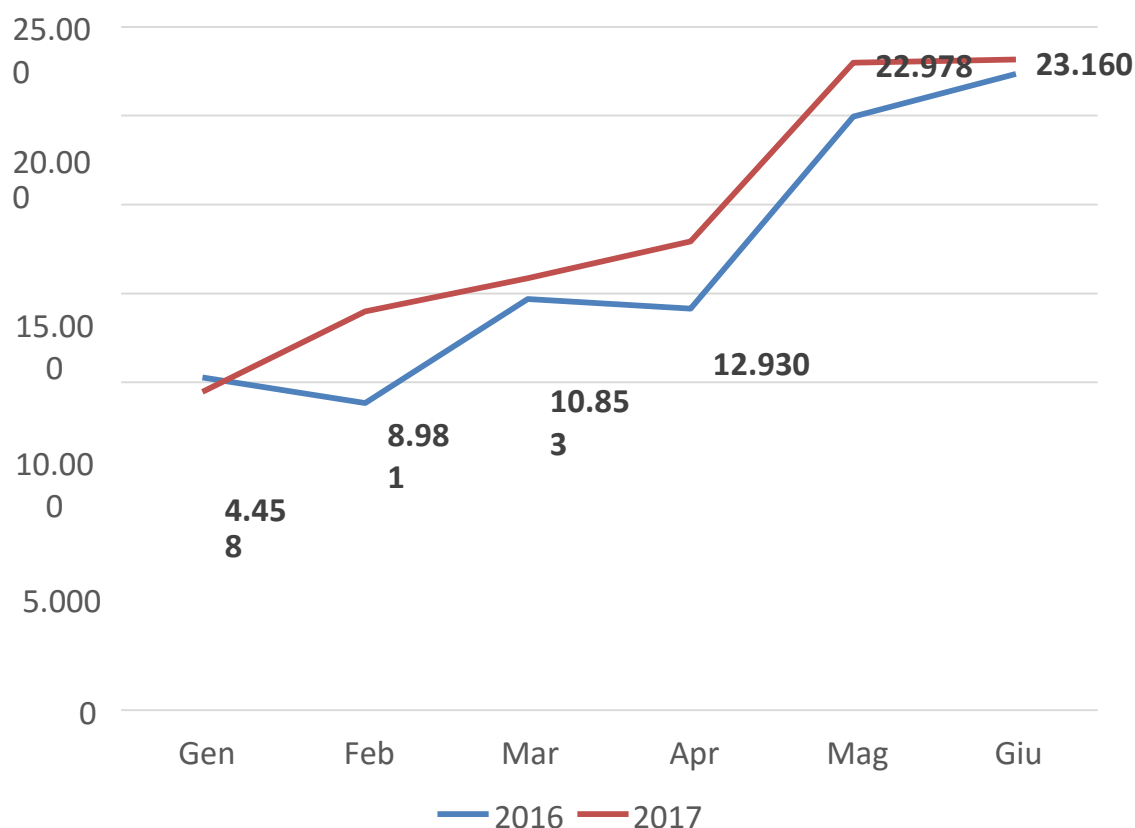
L'Italia è uno dei principali punti d'ingresso in Europa dei flussi di migranti internazionali e richiedenti asilo. In base ai dati del Ministero dell'Interno, tra il 1° gennaio e il 30 giugno 2017 si sono registrati 83.360 arrivi sulle coste italiane, di cui 9.761 minori non accompagnati.

Confrontando il dato del primo semestre 2017 con quello relativo al primo semestre 2016, si è avuto un aumento del 18,7%.

¹⁰ Il termine utilizzato in inglese nei documenti ufficiali, *self-reliance*, fa riferimento alle capacità sociali ed economiche di un individuo, un nucleo abitativo o una comunità di soddisfare i propri bisogni fondamentali (incluso cibo, acqua, riparo, sicurezza personale, salute e istruzione) in modo sostenibile e dignitoso. Si veda: A. Klug (2012), "Towards durable solutions - enhancing refugees' self-reliance through a temporary labour migration scheme", *UNHCR discussion paper*, Ginevra, marzo.

¹¹ UNHCR (2017), *Towards a global compact on refugees: a roadmap*, Ginevra, 17 maggio.

Fig. 1. Numero cumulato mensile di migranti sbarcati sulle coste italiane (primo semestre 2017 vs primo semestre 2016)



Fonte: Ministero dell'Interno.

Una volta sbarcati, al momento della prima registrazione delle generalità indicate, sempre nel primo semestre 2017 è stata registrata la presenza di 12.045 nigeriani (il 14,4% del totale), 7.057 guineani (8,5%) e 2.690 eritrei (3,2%). Proprio in relazione al fabbisogno di maggiori e migliori dati, non è perciò un caso che l'UNHCR, nel quadro delle sua priorità strategiche, abbia in programma nel secondo semestre del 2017 lo svolgimento in Italia di una rilevazione statistica di informazioni quantitative e qualitative su queste tre nazionalità, che rappresentano il 26,1% del totale di migranti e richiedenti asilo sbarcati sulle coste italiane nel primo semestre del 2017.

Un'indagine che fa seguito a quella condotta nel primo trimestre del 2017 dalla Banca Mondiale attraverso 3 mila interviste a richiedenti asilo presenti da almeno due mesi nei Centri di accoglienza di 4 Regioni (Lombardia, Lazio, Sicilia e Puglia che, in base ai dati del Ministero dell'Interno, ospitano il 36% del totale dei migranti distribuiti tra le regioni nel primo semestre del 2017) e selezionati sulla base di una metodologia di campionamento rappresentativo sul piano statistico relativa a 9 nazionalità (Somalia, Sudan, Gambia, Eritrea, Costa d'Avorio, Guinea, Mali, Nigeria, Senegal).

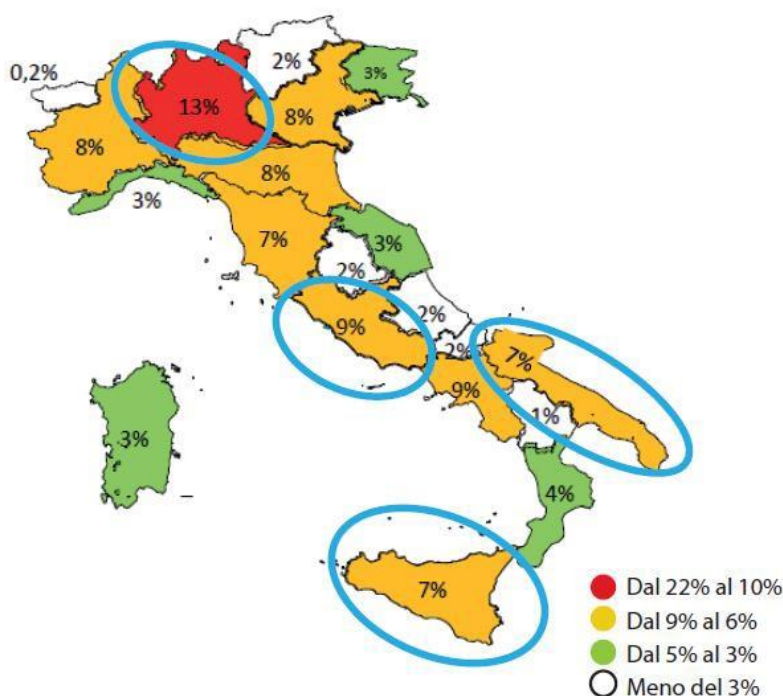
I risultati finali di entrambe le indagini statistiche condotte in Italia da parte di

Banca Mondiale prima e UNHCR poi nel 2017 saranno disponibili nel 2018.

L'Italia, in quanto porto di approdo degli sbarchi sulle coste europee, e l'Unione Europea tutta hanno evidente bisogno di migliorare il sistema di pronta rilevazione all'ingresso e, in modo complementare, nei paesi di transito da cui

provengono i flussi, tenuto anche conto di quanto l'emergenza sbarchi preoccupi opinione pubblica e mondo politico e di quanto le strutture competenti nei paesi di sbarco siano sottoposte a fasi di prolungato stress.

Fig. 2. Distribuzione dei migranti sul territorio italiano (%)



Fonte: Ministero dell'Interno.

I dati su richiedenti asilo e migranti in Europa

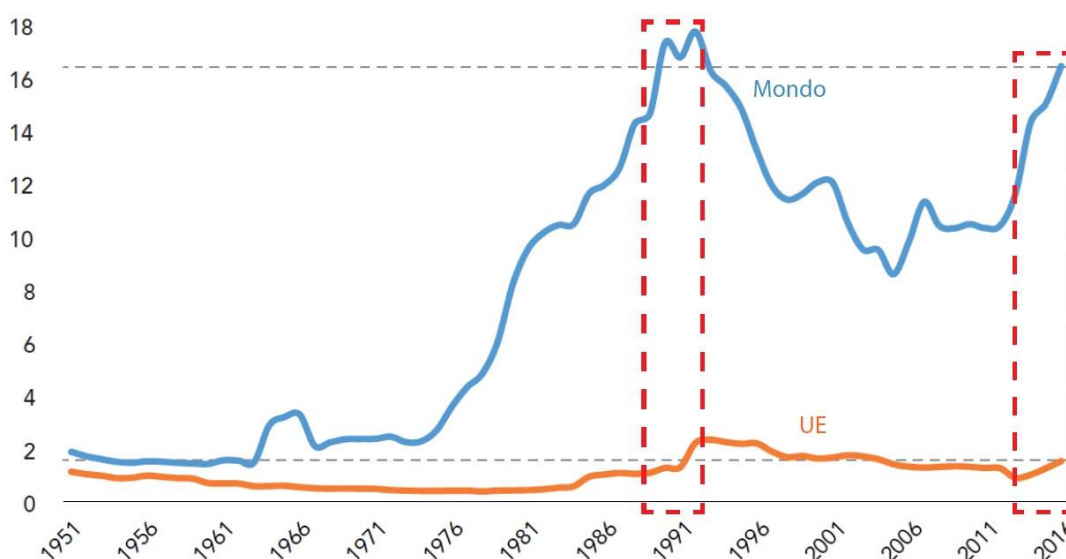
In un quadro internazionale che sembra virare verso una nuova fase caratterizzata da forme di sovranismo e protezionismo in ragione soprattutto degli sviluppi statunitensi, la tendenza prevalente in Europa a ragionare – all'interno, tra paesi, e nei confronti dei paesi terzi – per “piccole patrie”, sulla base di interessi particolari piuttosto che sulla mutualizzazione di costi e su principi solidaristici, lo si riscontra sul tema migratorio non meno che su quello fiscale, macro-economico o dell'Euro.

Tutto ciò non contribuisce a sviluppare progetti strategici in termini di soluzioni comuni di *governance* delle sfide globali e alimenta aspettative e comportamenti concorrenziali tra paesi. L'attitudine a ricercare iniziative politiche cosiddette *beggar-thy-neighbor*, cioè che producono benefici unicamente al paese che le adotta e danni agli altri, accresce le preoccupazioni e ingigantisce i problemi.

In base ai dati Eurostat relativi al 2016, nell'UE risiedono 20,7 milioni di persone che non sono cittadini dell'Unione, cui si aggiungono 16 milioni di cittadini dell'UE che vivono fuori dal paese di origine, in un altro paese membro. I movimenti migratori in termini assoluti sono tendenzialmente in aumento all'interno dell'UE, considerando quelli provenienti da paesi terzi.

A livello europeo, guardando i dati è vero che si è registrato un aumento di 273 mila rifugiati nell'UE a 28 tra metà del 2015 e metà del 2016, raggiungendo la cifra complessiva di 1,6 milioni di persone. Ma si tratta di un dato che non è eccezionale nella storia recente dell'Unione e neppure anomalo se confrontato col contemporaneo dato mondiale.

Fig. 3. Numero complessivo di rifugiati nell'UE a 28 e a livello mondiale (milioni di persone)



Fonte: UNHCR.

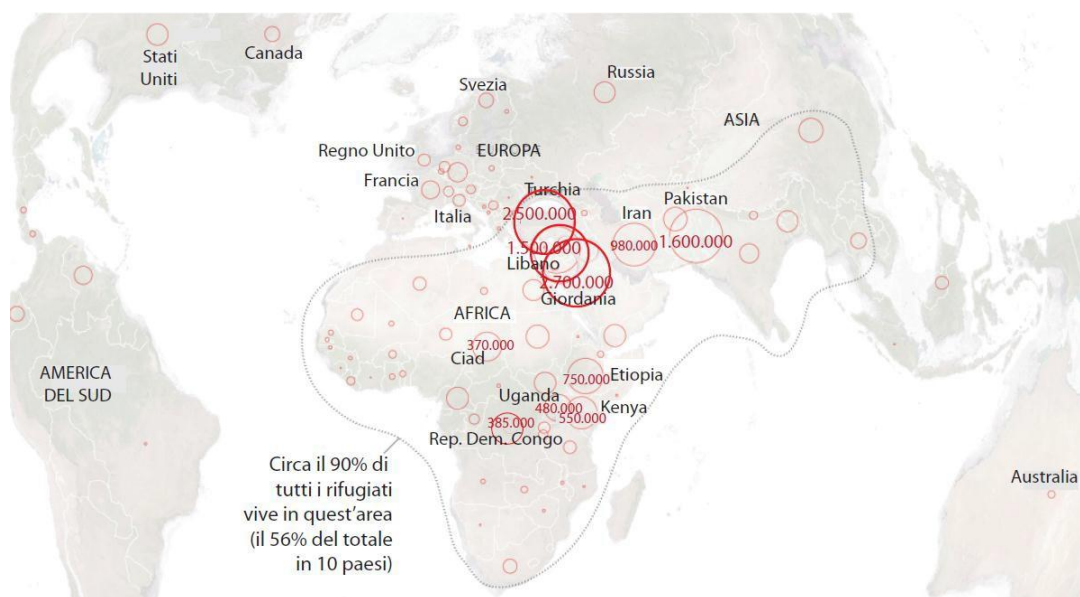
Nel 2016, infatti, a livello mondiale lo stock di rifugiati ha raggiunto i 16,5 milioni di persone, non lontano dal picco di 17,8 milioni raggiunto nel 1992, a seguito della dissoluzione della Jugoslavia e dei conflitti e persecuzioni che causarono 200 mila vittime e 2,7 milioni di rifugiati e sfollati interni, in quello che fu definito il più imponente esodo verificatosi in Europa dopo la seconda guerra mondiale.

Un dato che esplicita in modo inequivocabile come non sia l'UE a farsi maggior carico del problema rifugiati rispetto ad altri è quello indicato dalla Banca Mondiale: l'89% dei rifugiati nel mondo risiede oggi in paesi in via di sviluppo (PVS), soprattutto in quelli che confinano con Siria, Afghanistan, Sudan meridionale e Somalia¹².

¹² World Bank (2016), *Forcibly Displaced: Toward a Development Approach Supporting Refugees, the Internally Displaced, and Their Hosts*, Washington, D. C.

Un altro dato per raccontare la stessa storia è che nel 2016 dieci paesi – che hanno una popolazione complessiva pari al 2,5% della popolazione mondiale e si trovano in Africa, Medio Oriente e Asia – si sono fatti carico di ospitare il 56% del totale dei rifugiati.

Fig. 4. I dieci paesi che ospitano oltre la metà dei rifugiati nel mondo (2016)



Proprio il confronto - nei riquadri tratteggiati in rosso nella figura – tra i due periodi evidenzia due aspetti:

1. il picco del 1992 fu il punto di arrivo di una fase ininterrotta di aumento dello stock a livello mondiale durata 20 anni, che si tradusse solo nell'ultimo sub-periodo in un aumento che interessò l'UE;

2. l'incremento registrato nell'UE nel periodo 2013-2016 è stato significativo, come significativo fu quello a inizio degli anni Novanta, ma in termini assoluti il peso principale della crisi dei rifugiati nel mondo non era, e ancor meno è, quello sostenuto dall'UE.

Anche le proiezioni attuali dell'UNHCR relative al 2017 indicano che l'Africa è il continente che si sta facendo carico del grosso del peso della crisi: si prevedono 11,4 milioni di sfollati interni, 4,7 milioni di rifugiati e 1,4 milioni di richiedenti asilo nel continente.

Epicentro odierno della crisi di rifugiati continua ad essere la Siria, insieme al Sudan meridionale e alla Somalia; paesi collegati geograficamente da una vasta e vulnerabile regione che comprende il Corno d'Africa e la Penisola Arabica.

In Siria, paese dilaniato da una guerra civile che coinvolge forze militari straniere da cinque anni, oltre metà della popolazione è sfollata: è il paese al mondo che più alimenta il flusso di richiedenti asilo.

Il Sudan meridionale è diventato uno Stato indipendente quando in Siria scoppiavano le proteste e dal 2013 è in corso uno scontro etnico, tra le forze di etnia dinka del presidente e quelle di etnia nuer fedeli all'ex vicepresidente, scontro aggravato da siccità e carestia che hanno causato 1,7 milioni di rifugiati all'estero, fuggiti soprattutto in Sudan, Etiopia, Kenya, Uganda, Repubblica democratica del Congo e Repubblica Centrafricana.

In Somalia, la peggiore siccità degli ultimi venti anni ha prodotto negli ultimi mesi oltre 250 mila sfollati interni e il numero di rifugiati all'estero ha superato la cifra di un milione. Guerre, degrado ambientale e climatico, povertà e fame, sistemi di governo, istituzioni e democrazie che non riescono a trovare soluzioni politiche ai conflitti concorrono a rendere insostenibili le condizioni di vita e ad obbligare alla via della fuga, all'interno del proprio paese o verso l'estero.

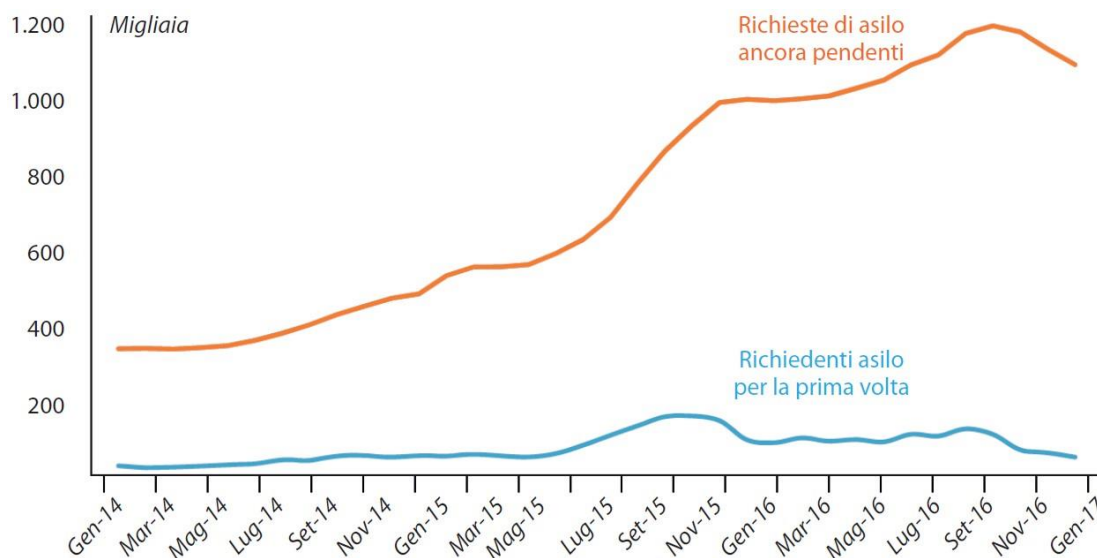
In tutti questi casi non è sufficiente e fattibile promuovere piani di investimento economico-finanziario; occorre trovare contestualmente soluzioni pacifiche durature, ripristinare condizioni di vita dignitose per tutta la popolazione, creare opportunità di impiego dignitoso e sostenibile nel tempo, migliorare le condizioni ambientali percorrendo risolutamente il sentiero dello sviluppo sostenibile, garantire processi di democratizzazione inclusivi, istituzioni affidabili e trasparenti: ingenerare cioè un senso di fiducia e aspettative individuali positive per il proprio futuro nel paese.

La strada della linea dura, praticata da regimi autoritari che – come si vedrà nella sezione regionale relativa al caso della Penisola Arabica – scelgono la via delle espulsioni e dei respingimenti in modo coatto non mostra al momento risultati soddisfacenti, anche solo in termini di arresto dei flussi migratori in entrata, tantomeno in termini di contributo alla soluzione dei problemi che causano l'emergenza rifugiati.

Le iniziative politiche di stampo *beggar-thy-neighbor* penalizzano, nel caso dell'UE, i paesi naturalmente più esposti geograficamente al problema, come è l'Italia, che oggettivamente sopporta in modo eccezionale il peso di un'emergenza rifugiati che, su scala europea, non appare invece eccezionale – come indica la figura 3 – se comparata su scala mondiale.

E lo stesso perverso fenomeno delle attitudini opportunistiche ispirate a politiche *beggar-thy-neighbor* si riproduce su piccola scala, all'interno dell'Italia, laddove il sistema di accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati per il “piano dei 200 mila” impegna Regioni e Comuni a fare ognuno la propria parte, in presenza di inevitabili resistenze e tentazioni locali di sottrarsi all'impegno.

Fig. 5. Richieste di asilo ancora pendenti e richiedenti asilo per la prima volta nell'UE a 28



Fonte: Eurostat.

Lo squilibrio nella ripartizione degli oneri all'interno dell'UE si traduce in un sovraccarico di impegni per la macchina organizzativa di singoli paesi, come l'Italia, che determina un rallentamento nelle procedure di *screening* e prima accoglienza, il che aggrava il funzionamento del sistema di gestione dei flussi e le condizioni di vita dei richiedenti asilo.

A conferma dello squilibrio di oneri sopportati tra l'UE e altre regioni del mondo, ma anche all'interno dell'UE, in base ai dati raccolti da Frontex - l'Agenzia europea della guardia costiera e di frontiera con sede a Varsavia e che aiuta gli Stati membri dell'UE e i paesi associati alla zona Schengen a gestire le loro frontiere esterne e ad armonizzare i controlli alle frontiere dell'Unione - il numero totale di attraversamenti irregolari delle frontiere UE rilevati durante il primo semestre del 2017 è stato di 116 mila, cioè il 68% in meno del primo semestre 2016, a conferma di una situazione non fuori controllo e, anzi, tutt'altro che critica rispetto ad altri continenti¹³.

Tuttavia, il numero di arrivi in Italia e Spagna è aumentato rispetto al primo semestre 2016. In particolare, in Italia a giugno sono arrivati attraverso la rotta del Mediterraneo centrale 24.800 migranti, l'8% in più rispetto a maggio, portando il dato complessivo del primo semestre 2017 a 85 mila arrivi (dato

¹³ Stessa indicazione viene dall'OCSE, che segnala come il picco dei richiedenti asilo arrivati nei paesi OCSE (almeno due terzi concentrati nei paesi europei) sia avvenuto nel secondo semestre del 2015 e, a seguire, nel primo semestre del 2016, mentre i dati relativi al primo semestre 2017 indicherebbero una diminuzione dell'ordine di dieci volte rispetto al secondo semestre del 2015. Si veda: OECD (2017), *2017 International Migration Outlook*, OECD, Parigi, giugno.

corrispondente a quello già menzionato di 83.360 persone, indicato dal Ministero dell'Interno), il 21% in più rispetto al primo semestre 2016.

A due anni dall'adozione dell'Agenda Europea sulla Migrazione (*European Agenda on Migration*), la politica di gestione delle migrazioni si è certamente concretizzata in strumenti pensati per il contenimento dei flussi, il controllo delle frontiere e l'esternalizzazione di tali azioni, il *Partnership Framework* è in corso di attuazione e sono stati allestiti gli *hotspot*, cioè le strutture nei paesi più esposti ai nuovi arrivi (come l'Italia) per identificare rapidamente, registrare, fotosegnalare e raccogliere le impronte digitali dei migranti, cui concorre anche Frontex.

Molto più incerta è l'impostazione rivolta a offrire risposte di medio-lungo periodo sul fronte del nesso tra migrazioni e sviluppo, come anche poco concreta è l'applicazione del principio solidaristico tra Stati membri che, per esempio, solleciterebbe l'istituzione di un Sistema europeo comune di asilo e accoglienza e meccanismi obbligatori molto più efficaci di trasferimenti automatici dei richiedenti asilo tra Stati membri dell'UE (a metà luglio 2017 sono stati ricollocati solo 7.615 richiedenti asilo presenti in Italia su 34.953 previsti e 16.573 su 63.302 previsti nel caso della Grecia¹⁴).

La conseguenza è che il peso dell'emergenza dei richiedenti asilo che attraversano il Mediterraneo continua a non essere ripartito in modo equo tra gli Stati membri e alcuni governi europei, come quelli del gruppo Visegrad (Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia e Ungheria), non mancano occasione per ribadire la loro contrarietà a ricollocamenti o meccanismi obbligatori di ridistribuzione automatica dei richiedenti asilo.

I dati relativi alle rimesse nel mondo

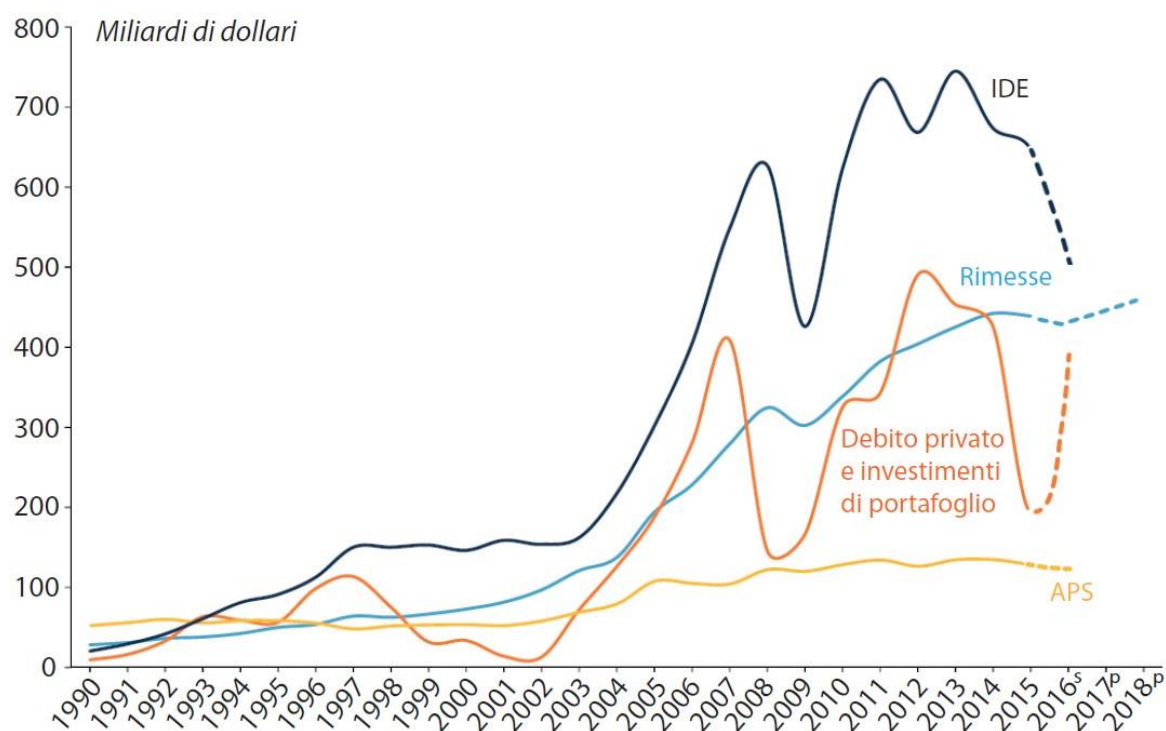
Ad aprile del 2017 la Banca Mondiale ha pubblicato il suo periodico rapporto sulle rimesse¹⁵.

Il dato più significativo è che nel 2016 per la prima volta si è registrato il secondo anno consecutivo di diminuzione del flusso globale di rimesse, dopo una crescita ininterrotta di circa trenta anni e una sola brusca frenata, in concomitanza con l'inizio della recente crisi economico-finanziaria mondiale, che si era tradotta però in un unico anno (il 2009) di diminuzione. Nel 2016, invece, le stime attuali della Banca Mondiale indicano un flusso totale di 429,3 miliardi di dollari verso i PVS, pari ad un calo del 2,4% rispetto al 2015 (439,8 miliardi complessivi), che già aveva registrato un calo – più contenuto – dell'1% rispetto al 2014 (444,3 miliardi), picco storico.

¹⁴ A livello complessivo, in base ai dati della Direzione generale per la migrazione e gli affari interni dell'UE, al 19 luglio risultavano eseguite solo 41.053 ricollocazioni su 160 mila totali previste.

¹⁵ World Bank (2017), *Migration and Development Brief N. 27*, World Bank-Knomad, Washington D. C., aprile.

Fig. 6. Flussi finanziari pubblici e privati verso i PVS (1990-2018)



s = stima p = previsione

Fonte: World Bank.

I dati della Banca Mondiale indicano anche che l'India resta il primo paese ricevente (62,7 miliardi di dollari) per ammontare complessivo dei flussi, ma ha anche registrato il calo più elevato nel 2016 (-8,9%). Seguono Cina (61 miliardi), Filippine (29,9), Messico (28,5), Pakistan (19,8), Nigeria (19), Egitto (16,6).

Il basso prezzo del petrolio ha determinato una riduzione della crescita economica nei paesi del Golfo e di conseguenza un contenimento dei flussi di rimesse da quell'area (anche in ragione delle nuove politiche restrittive sull'immigrazione nella Penisola Arabica¹⁶: si veda la sezione 2), come anche dalla Russia; parimenti, le difficoltà in Europa si sono tradotte in effetti negativi sui flussi di rimesse dal continente; complessivamente, poi, l'apprezzamento del dollaro sulle altre valute ha determinato una riduzione del valore delle rimesse da molte regioni, una volta convertito in dollari.

¹⁶ I governi di diversi paesi di quella regione stanno prendendo in considerazione l'ipotesi – in realtà non nuova e con precedenti applicazioni senza successo – di introdurre una nuova tassazione specifica per i flussi di rimessa in uscita, il che oltre a comportare una doppia tassazione (essendo le rimesse già state tassate dal fisco del paese di residenza come reddito) e a essere in contrasto con l'obiettivo internazionale di ridurre i costi di invio delle rimesse, porrebbe dei problemi e costi di gestione amministrativa da risolvere e rischierebbe di incentivare il ricorso ai canali informali di invio delle rimesse.

Un'eccezione è rappresentata dal corridoio americano: i flussi di rimesse verso l'America latina e caraibica sono aumentati nel 2016 (+6,9%), in ragione della ripresa occupazionale negli Stati Uniti.

Le previsioni della Banca Mondiale prefigurano nel 2017 un'inversione di tendenza, con una crescita sostenuta dei flussi (+3,3%, per un flusso complessivo di 444 miliardi di dollari) che dovrebbe protrarsi anche nel 2018.

Un dato interessante, confrontando il flusso di rimesse con quello delle altre voci finanziarie, è come sia molto più contenuto il flusso di Aiuti pubblici allo sviluppo (APS): negli anni Ottanta e Novanta era diffusa la critica nei confronti della politica degli aiuti internazionali, perché surrogato meno che compensativo finanziariamente rispetto alle risorse sottratte ai paesi poveri attraverso politiche commerciali di fatto protezionistiche dell'UE e degli Stati Uniti, attraverso misure tariffarie e non, rendendo al contempo i meccanismi e le iniziative di aiuti per il commercio (*aid for trade*), per quanto siano diventati una quota significativa del totale dell'APS, un palliativo ingannevole (da cui lo slogan alternativo *trade not aid*)¹⁷.

Più recentemente, l'UNCTAD ha pubblicato i risultati di un rapporto sulle imposte sulle società nei PVS, in cui emerge che l'elusione e l'evasione fiscale da parte delle imprese multinazionali costano complessivamente tra 250 e 300 miliardi di dollari l'anno ai PVS¹⁸.

In questo caso, l'accusa di palliativo di facciata rischia di ripetersi per iniziative di Partenariato pubblico-privato (PPP) che coinvolgono le imprese multinazionali o gli aiuti privati da parte di fondazioni filantropiche legate alle stesse imprese multinazionali, tutte iniziative che mobilitano una quota di risorse finanziarie private irrisoria rispetto a quelle sottratte nei modi indicati dal rapporto UNCTAD. Oltre a quelli legati a commercio e investimenti, oggi un nuovo rischio che si può paventare è che pochi aiuti in più (magari in relazione

¹⁷ Diverse stime relative ai benefici, soprattutto per i paesi più poveri, di un regime commerciale più equo e favorevole ai PVS hanno sempre parlato di molte centinaia di miliardi di dollari l'anno. Alcune stime calcolavano poi una perdita aggiuntiva di circa 600 milioni l'anno patita dai 48 paesi meno avanzati a causa dell'entrata in vigore dell'Uruguay Round, negoziato tra il 1986 e il 1994. Approfonditi sono stati gli studi in materia, nel corso degli anni Ottanta e Novanta, da parte di studiosi come Sheila Page. Si veda, per esempio: S. Page e M. Davenport (1994), *World Trade Reform. Do Developing Countries Gain or Lose?*, ODI, Londra.

¹⁸ Sarebbero circa 100 miliardi di dollari l'anno le perdite fiscali dei PVS a causa del ricorso, per gli investimenti diretti esteri delle imprese, a disposizioni fuori bilancio associate ad attività destinate in 42 centri *offshore* (veri e propri paradisi fiscali o comunque giurisdizioni che consentono la creazione o uso di una o più società veicolo, le *Special purpose entities*, SPE, per transitare gli investimenti), cui si indirizza oggi quasi un terzo di tutti gli investimenti d'impresa transfrontalieri. Ad esempio, nel 2012 le *Virgin Islands* britanniche risultavano il quinto beneficiario mondiale di IDE, cioè più di un paese come il Regno Unito; né vanno dimenticati i casi all'interno dell'UE, come Paesi Bassi e Lussemburgo. A tali perdite fiscali occorre poi aggiungere il mancato reinvestimento dei profitti nei PVS in cui si realizzano gli investimenti diretti esteri, per arrivare alla stima di perdite complessive per i PVS tra 250 e 300 miliardi di dollari l'anno. Si veda il cap. 5 (*International Tax and Investment Policy Coherence*) del *World Investment Report 2015: Reforming International Investment Governance*, pubblicato a Ginevra dall'UNCTAD nel 2015.

al nesso *Migration and Development*, M&D) in cambio di un restringimento della mobilità di migranti e richiedenti asilo non compenseranno, se non parzialmente, la riduzione dei flussi di rimesse potenzialmente generabili con le migrazioni, peraltro con una possibile diversione di fondi da paesi molto poveri tradizionalmente beneficiari di aiuti a paesi di origine dei flussi migratori.

A ben guardare, niente di nuovo, se non la riproposizione sotto nuove spoglie dell'annoso problema della "coerenza" delle politiche, un tema su cui l'UE ha prima e più di altri donatori riflettuto e promesso impegni solenni.

Dare con le politiche di aiuti e togliere con quelle commerciali, fare lo stesso in materia di investimenti privati esteri, e ciò potrebbe valere anche con riferimento al tema ambientale (imprese e paesi con economie ad alto reddito che contribuiscono al degrado ambientale nei paesi più poveri e, contemporaneamente, destinano aiuti a tutela dello sviluppo sostenibile) o delle armi (commercio di armi con i paesi poveri e poi interventi di pacificazione e ricostruzione post-bellica in quegli stessi paesi), oltre naturalmente alle politiche migratorie.

Un secondo dato interessante che il grafico dei flussi finanziari internazionali per lo sviluppo restituisce è quello relativo all'andamento degli investimenti diretti esteri e quelli di portafoglio. Si tratta dei due flussi che presentano una più marcata erraticità o volatilità nel tempo, il che li rende fonti di maggiori problemi per i paesi beneficiari, non essendo prevedibile l'andamento nel tempo.

Tuttavia, una novità del 2016 è rappresentata dall'andamento opposto tra IDE e investimenti di portafoglio: gli IDE - che si confermano, con circa 650 miliardi di dollari, di gran lunga la prima fonte di finanziamento per i PVS - hanno registrato un drastico calo (scendendo a un volume che dal 2010 non si era più raggiunto); all'opposto, gli investimenti di portafoglio, tradizionalmente allineati all'andamento tendenziale degli IDE in termini di variazione annuale, nel 2016 – secondo le stime – dovrebbero registrare un andamento annuale contrario rispetto agli IDE e identico, invece, a quello dei crediti (nel grafico sono accorpati crediti e investimenti di portafoglio).

Tornando alle rimesse, dietro il dato aggregato del 2016 si nascondono grandi differenze in valori assoluti. Due regioni asiatiche dominano la scena con circa 236 miliardi di dollari di rimesse: 125,8 miliardi verso l'Asia orientale e il Pacifico, 110,1 miliardi verso l'Asia meridionale. All'opposto, sia Medio Oriente e Nord Africa sia l'Africa sub-sahariana ricevono la parte residuale dei flussi: rispettivamente 48,8 e 33 miliardi di dollari (di cui 19 miliardi verso la sola Nigeria). In una posizione intermedia si colloca l'America latina e caraibica, con 73,1 miliardi, mentre l'Europa e l'Asia centrale ricevono soltanto 38,4 miliardi.

Tra il 2015 e il 2016 non si sono registrati progressi rispetto al traguardo 10c degli SDG di ridurre entro il 2030 a meno del 3% i costi di invio delle rimesse ed eliminare i corridoi di rimesse con costi oltre il 5% (traguardo che afferisce

all'obiettivo di ridurre le disuguaglianze all'interno di e fra i paesi). In base al sistema di monitoraggio dei costi realizzato dalla Banca Mondiale (*Remittance Prices Worldwide*), nel primo trimestre del 2017 il costo medio per inviare 200 dollari come rimessa era del 7,45%; l'Africa sub-sahariana continua ad essere la destinazione più cara (in media costa il 9,8% dell'ammontare inviato) e ci sono corridoi intra-africani che superano di molto la soglia del 10%. Western Union e MoneyGram continuano a dominare il mercato dell'invio di rimesse.

Alcuni dati relativi al “mercato” dei migranti e alle migrazioni internazionali

Ridurre i costi di trasferimento delle rimesse è un obiettivo importante e discusso da molti anni a livello internazionale, a cominciare dal G7.

Un obiettivo non meno importante è quello di ridurre i costi di reclutamento dei lavoratori migranti, che comprendono i servizi offerti da agenti di intermediazione, i costi dei documenti (passaporto, visto, certificato medico, nulla osta sicurezza, test di lingua) e i costi di trasporto.

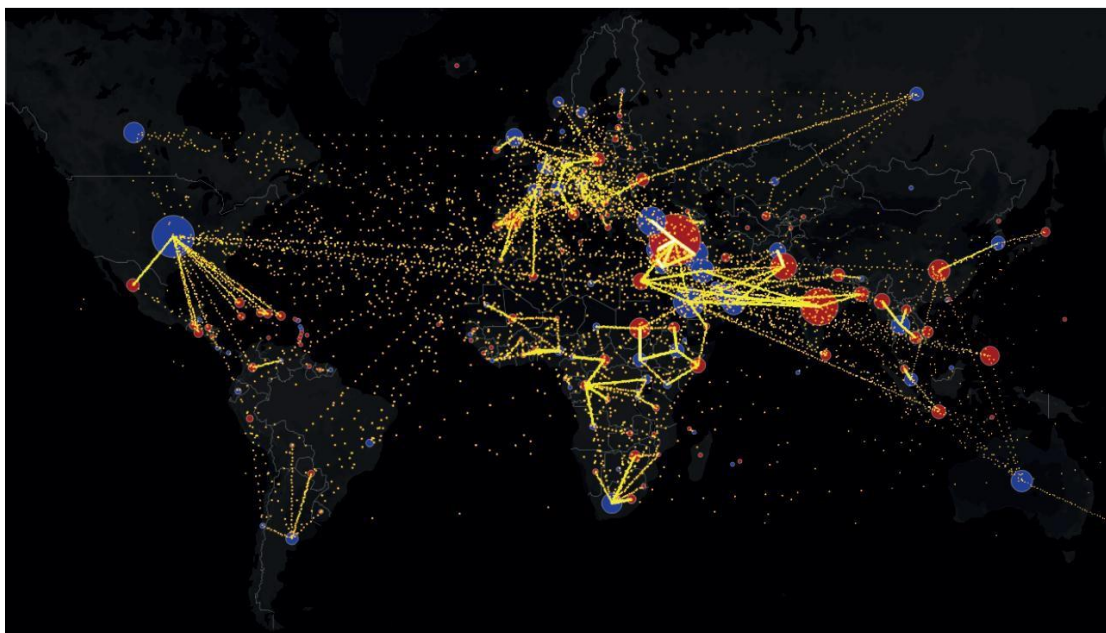
Complessivamente, si tratta di costi che ammontano a diverse migliaia di dollari per migrante e che possono aumentare notevolmente nel caso di circuiti irregolari gestiti da trafficanti e che coinvolgono reclutatori irregolari di lavoratori, come nel caso di quanto rilevato dagli uffici dell'UE con riferimento al 2013: i prezzi per attraversare le frontiere oscillavano da 5 mila dollari (nel caso di lavoratori vietnamiti) a oltre 15 mila (nel caso di bangladesi).

Costi che sostengono i lavoratori migranti per poter lavorare all'estero, che si aggiungono a quelli sostenuti dai datori di lavoro e che sottraggono risorse finanziarie ai migranti stessi: se anche solo un milione di migranti vedesse diminuire il costo medio da 5 mila a 1000 dollari, significherebbe un risparmio complessivo per loro di 4 miliardi di dollari.

Il semplice fatto che si arrivi a pagare tanto, spesso indebitandosi, non è un indicatore di ricchezza posseduta dai migranti, ma della mancanza di opportunità nel paese di origine.

I movimenti di migranti e di richiedenti asilo sono un fenomeno diffuso oggi a livello mondiale: sono oltre 750 milioni coloro che emigrano all'interno del proprio paese, 250 milioni coloro che emigrano internazionalmente; di questi numeri solo una parte minoritaria – poco più di 21 milioni di persone – sono classificati come rifugiati.

Fig. 7. La mappa dell'andamento dello stock di migranti internazionali (periodo 2010-2015)



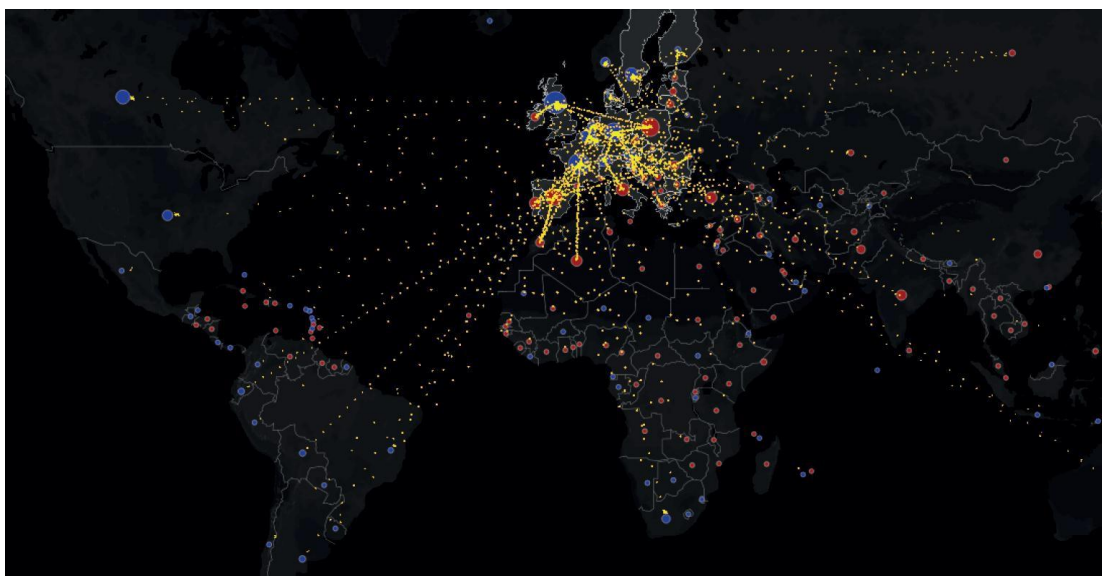
Cerchi blu = paesi di immigrazione netta
Cerchi rossi = paesi di emigrazione netta
Punti gialli = mille migranti

Fonte: elaborazione di Max Galka su dati UN-Population Division.

La mappa delle migrazioni internazionali, coi dati relativi alla differenza dello stock di migranti tra il 2010 e il 2015, permette di relativizzare visivamente la portata del fenomeno in Europa rispetto alle altre regioni.

Si può circoscrivere la fotografia al dettaglio relativo alle variazioni nette da e verso l'UE nel corso dello stesso periodo, evidenziando come, al netto di un fenomeno che ha dimensioni mondiali, interessando paesi di tutti i continenti, il grosso delle rotte di mobilità che interessa l'UE è di prossimità, con la presenza chiara di punti caldi chiave (*hub*) di transito e di destinazione in Europa.

Fig. 8. La mappa dell'andamento dello stock di migranti internazionali da e verso l'UE (periodo 2010-2015)



Cerchi blu = paesi di immigrazione netta
Cerchi rossi = paesi di emigrazione netta
Punti gialli = mille migranti

Fonte: elaborazione di Max Galka su dati UN-Population Division.

C'è un altro dato interessante, che è complementare e da porre in relazione alla pressione migratoria, ovvero la densità demografica sul territorio. Al di là del dato relativo alla dimensione su scala nazionale di un fenomeno come le migrazioni, è importante ricordare come, a livello mondiale, il fenomeno dell'elevata concentrazione antropica su territori circoscritti sia la norma ovunque.

Occorrerebbe aggiungere, se fosse disponibile, il dato relativo alla stratificazione socio-economica sovrapposta ai territori su una scala ancora più dettagliata, per verificare come non solo il peso antropico e migratorio sui territori non sia equamente distribuito all'interno dei paesi, al di là del dato statistico più utilizzato relativo a quanti migranti si spostano da un paese a un altro, ma come la presenza migratoria "gravi" fisicamente su specifiche zone e quartieri a maggiore vulnerabilità e povertà socio-economica. Il dato, molto efficace sul piano comunicativo, è che il 50% della popolazione mondiale vive sull'1% della superficie terrestre.

Fig. 9. Concentrazione della popolazione mondiale sulla superficie terrestre (2000)



Punti gialli = aree di 23 km² con più di 8 mila abitanti (più di 360 abitanti per km²)

Fonte: elaborazione di Max Galka su dati NASA/SEDAC.

Anche in questo caso si può circoscrivere la fotografia al dettaglio relativo all'Europa e al Nord Africa, così da guardare da un'altra prospettiva (georeferenziata, in termini di pressione antropica sul suolo), relativizzandolo e individuando al contempo le zone più vulnerabili alla pressione del fenomeno migratorio.

L'immagine evidenzia (al pari di quella di controllo, relativa alla quantità di illuminazione notturna, quale indicatore di agglomerati umani per lo più urbani) come il Mediterraneo si caratterizzi al Nord (in Europa) per una concentrazione di insediamenti umani e urbani lungo le coste, e come anche il Nord Africa abbia una concentrazione elevata di popolazione sulle zone costiere, in particolare su pochi punti particolarmente densi di popolazione, oltre che lungo il corso del Nilo in Egitto, a valle della diga di Assuan (fino allo sbocco sul Mediterraneo, ad Alessandria, passando ovviamente per il Cairo).

Fig. 10. Concentrazione della popolazione in Europa e Nord Africa (2000)



Punti gialli = aree di 23 km² con più di 8 mila abitanti (più di 360 abitanti per km²)

Punti gialli = illuminazione notturna (proxy di centri abitati)

Fonte: elaborazione di Max Galka su dati NASA/SEDAC.

Fonte: NASA-NOAA Suomi National Polar-orbiting Partnership satellite.

Un ultimo dato da prendere in considerazione, come cifra che mette a confronto dati fattuali e percezioni di uno stesso fenomeno, è quello relativo a quanti cittadini dell'UE vivono all'estero e quanti sono gli immigrati che i cittadini europei presumono vivano nel proprio paese.

Nel primo caso si evidenzia l'asimmetria di trattamento culturale riservato agli stranieri sul suolo nazionale di un paese europeo come l'Italia, rispetto a quello riservato ai cittadini europei che vivono all'estero. Le definizioni – scriveva Dylan Evans¹⁹ – facilmente diventano camicie di forza intellettuali che indicano la gente all'errata convinzione che le parole abbiano un significato fisso o essenziale; ciò vale certamente con riferimento alle migrazioni.

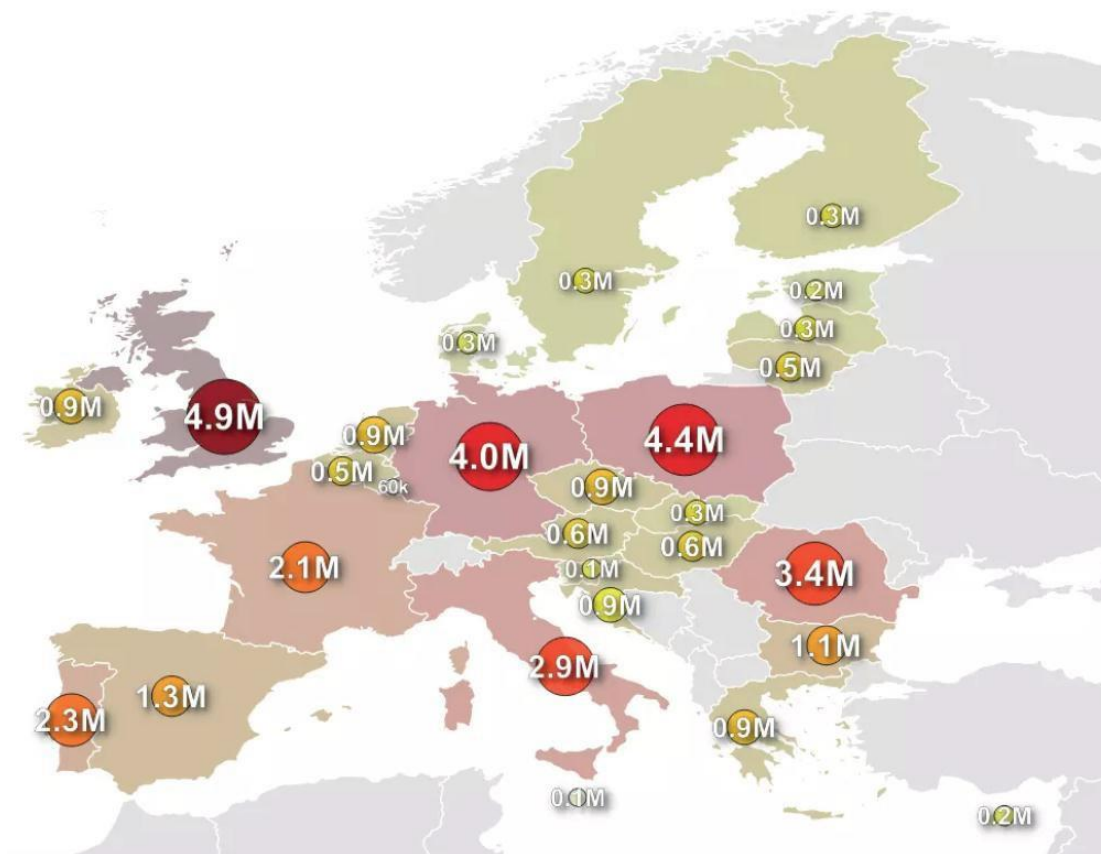
Piuttosto che utilizzare un termine neutro e indifferenziato per tutti, nel primo caso si parla spesso di “immigrati” presenti nell'UE (con l'accezione spesso negativa di un problema da gestire), mentre nel secondo caso si preferisce parlare di comunità di “espatriati” all'estero (il che rimanda implicitamente

¹⁹ D. Evans (2001), *Emozioni. La scienza del sentimento*, Laterza, Roma-Bari.

all'idea di una grande risorsa lavorativa di capacità e competenze altamente qualificate a beneficio del paese ricevente), in ogni caso evidenziando un connotato sciovinista.

Quel che è interessante è che il numero di cittadini di paesi dell'UE che vivono all'estero è probabilmente molto più alto di quanto i cittadini europei pensino. Un paese come il Regno Unito, in cui sull'esito del referendum sulla permanenza nell'UE svoltosi nel giugno 2016 ha pesato molto la paura dell'afflusso di stranieri da altri paesi dell'UE, ha 4,9 milioni di emigrati in altri paesi. La Polonia, oggi in prima linea insieme all'Ungheria contro il meccanismo di ricollocazione dei richiedenti asilo all'interno dell'UE, ha 4,4 milioni di propri cittadini che vivono all'estero come "migranti", più della Germania (che ne ha 4 milioni) e dell'Italia (2,9 milioni).

Fig. 11. Numero di cittadini di paesi dell'UE che vivono all'estero (milioni di persone)



Fonte: UNDESA.

Di converso, ma complementare al dato sui cittadini di paesi dell'UE che vivono all'estero, le percezioni sulla realtà risultano molto distanti dai dati fattuali, ma concorrono a determinare atteggiamenti e scelte politiche. Nel 2014 l'istituto Ipsos Mori ha pubblicato i risultati di un'indagine campionaria in cui risultava che in Europa è proprio in Polonia che si trova la popolazione che più

sovrastima il numero degli “immigrati” presenti nel proprio paese, con stime pari a 4,5 volte rispetto al dato effettivo; segue l’Ungheria (in cui le opinioni superano di 3 volte il dato effettivo) e l’Italia (l’opinione più diffusa è che ci siano 2,9 volte il numero di immigrati effettivamente presenti). Non è un caso che la popolazione ungherese e quella polacca siano quelle che al mondo sovrastimano enormemente la presenza di immigrati musulmani: rispettivamente, addirittura 70 e 50 volte più del dato effettivo.

Lo stato di attuazione e i progressi della politica europea verso i paesi di origine dei flussi

Le frizioni tra i paesi membri dell’UE basate sulla mancanza di uno spirito solidaristico nella ripartizione degli oneri e da comportamenti opportunistici ispirati a politiche *beggar-thy-neighbor* non giovano a produrre risultati soddisfacenti per tutti i paesi membri, penalizzando i più esposti geograficamente.

Allo stesso tempo, una politica di controllo e chiusura delle rotte utilizzate dai richiedenti asilo rischia di risultare una “toppa”, cioè un rimedio temporaneo che non affronta il problema da risolvere e peggiora la situazione in altri corridoi.

Da un lato, infatti, la chiusura di una rotta determina un maggiore ricorso ad altre rotte, peggiorando la situazione per il paese di destinazione di quest’ultima; da un altro lato, non riesce a scoraggiare i flussi internazionali ma a reindirizzarli verso rotte generalmente più pericolose nel deserto, esposti a maggiori costi economici, rischi di morte (date anche le condizioni geografiche delle infrastrutture presenti) e di violenze da parte delle organizzazioni criminali che gestiscono il passaggio clandestino verso nord, ma anche della polizia o di forze ribelli presenti nei territori attraversati.

Concretamente, nel corso del primo semestre 2017 si è assistito a un decremento degli attraversamenti sulla rotta migratoria che congiunge – attraverso Agadez (Niger) – l’Africa centrale e occidentale alla Libia, da dove il viaggio spesso prosegue verso l’Italia.

Ma altre rotte secondarie e di ripiego stanno prendendone rapidamente il posto, interessando Mali, Ciad e Algeria. Funzionari dell’UE e dell’International Organisation for Migration (IOM) si dedicano specificamente a monitorare la situazione delle diverse rotte, ma un ruolo centrale lo dovrebbero avere anzitutto i paesi saheliani, come il gruppo G5 dei paesi del Sahel (Burkina Faso, Ciad, Mali, Mauritania e Niger)²⁰, con cui l’UE mira a intensificare i rapporti di partenariato.

²⁰ Il 5 giugno 2017 l’UE ha annunciato la propria intenzione di rendere operativo il sostegno per rafforzare il controllo e la sicurezza alla frontiera, supportando finanziariamente con aiuti fino a 50 milioni di euro la *Joint Force* del G5.

Lo stesso discorso vale, a maggior ragione, nel caso della Libia, paese di transito attraverso cui è passato quasi il 90% del numero totale di attraversamenti irregolari delle frontiere UE rilevati nel 2016, perno della cosiddetta rotta del Mediterraneo centrale.

Nel 2017 l'UE prevede di erogare 200 milioni di euro (90 milioni già approvati a giugno del 2017) per progetti focalizzati, in modo particolare, sul nesso tra migrazioni e sviluppo; parallelamente l'Italia prevede di destinare una quota significativa del proprio Fondo speciale per l'Africa di 200 milioni di euro proprio alla Libia.

Allo stesso modo, diventano strategici i partenariati con paesi vicini come Algeria, Egitto e Tunisia, in una logica regionale, anche in ambiti chiave come quello della ricerca universitaria, tenuto conto delle gravissime condizioni in cui versa l'Università statale di Tripoli coi suoi circa 75 mila studenti (compresi molti sfollati interni e rifugiati siriani), che rischia di chiudere, seguendo il destino delle altre 14 università del paese.

Un'indicazione delle condizioni molto critiche che patiscono coloro che intraprendono un viaggio pericoloso come quello di molti migranti e richiedenti asilo dall'Africa verso l'Europa viene dai dati IOM relativi alle sole morti in mare: nel primo semestre del 2017 (dal 1° gennaio fino al 19 luglio, per l'esattezza) risultano morte 2.360 persone che attraversavano il Mediterraneo (erano state 2.964 nello stesso periodo del 2016 e 5.154 in tutto il 2016), di cui 2.207 persone destinate a raggiungere le coste italiane, 116 verso la Spagna e 37 verso la Grecia²¹.

È una misura della gravità della rotta, del peso specifico che grava in particolare su quella indirizzata verso le coste italiane e della pericolosità delle migrazioni irregolari verso l'UE, dal momento che il numero di morti registrati dall'IOM nello stesso periodo del 2017 a livello mondiale è stato di 3.269, il che significa che il 72,2% del totale di morti registrate è avvenuto nel Mar Mediterraneo.

A giugno del 2016, l'UE ha varato il nuovo *Migration Partnership Framework*²², al fine di integrare la politica migratoria nella politica estera, predisponendo un sistema di migliore gestione dei flussi migratori fondato sul coordinamento tra gli Stati membri, le istituzioni comunitarie e i paesi terzi, per

²¹ È da notare che i mesi in cui si sono registrate più morti sono stati aprile nel 2015 (1.222 decessi), maggio nel 2016 (1.178) e nel 2017 (612), tenendo presente ovviamente che i dati mensili per il 2017 sono al momento disponibili solo per i primi sei mesi dell'anno. Per quanto riguarda gli arrivi su base mensile, invece, i dati dell'IOM evidenziano un picco eccezionale nel secondo semestre del 2015 (in particolare ottobre con 220.579 arrivi, seguito da settembre con 163.563 arrivi e novembre con 154.467 arrivi), gradatamente sceso fino a marzo, per poi stabilizzarsi su un numero di arrivi mensili che non ha mai raggiunto la soglia delle 30 mila persone). Si veda: IOM (2017), *Mediterranean Update. Migration Flows Europe: arrivals and fatalities*, 21 luglio.

²² European Commission (2017), *Migration Partnership Framework: A New Approach to Better Manage Migration*, European Commission, Bruxelles.

ridurre il numero delle persone che intraprendono rischiosi viaggi per attraversare le frontiere dell'UE.

L'attuazione del *Partnership Framework* si focalizza su paesi prioritari di origine e transito dei flussi migratori, a cominciare da cinque Stati: Niger, Nigeria, Senegal, Mali ed Etiopia.

A dicembre del 2016, in occasione della presentazione del secondo rapporto sul *Partnership Framework*, successivo al primo del mese di ottobre, l'Alto rappresentante dell'UE per gli Affari esteri e la politica di sicurezza e vicepresidente della CE, Federica Mogherini, ha giudicato positivi i risultati dei *Migration compact* avviati con i primi cinque paesi africani prioritari al fine di «costruire una nuova cooperazione per la gestione delle migrazioni».

La CE indica che «il numero di persone che hanno intrapreso la traversata del deserto in Niger è diminuito dai 70 mila di maggio ai 1.500 di novembre». Sempre in Niger, 4.430 migranti sono stati rimpatriati con l'assistenza dell'IOM, che nel corso del 2016 ha visto raddoppiare il numero di assistiti nei centri (superando la soglia di 15 mila assistiti); 102 trafficanti sono stati consegnati alla giustizia e 95 veicoli dei trafficanti sono stati sequestrati. A questi dati, nello stesso periodo, si aggiungono altri 2.700 migranti rimpatriati negli altri quattro paesi prioritari.

A marzo del 2017, il terzo rapporto sul *Partnership Framework*²³ conferma i giudizi positivi sui risultati conseguiti: le partenze da Agadez attraverso il deserto in direzione dell'Europa si sono mantenute basse rispetto al picco di 70 mila (13 mila a dicembre 2016 e 6.524 a gennaio 2017).

Da inizio febbraio 2017 opera inoltre a Niamey un *Migration Liaison Officer* dell'UE e, presso la Delegazione, è previsto anche un *European Border and Coast Guard Agency liaison Officer*, cioè funzionari di collegamento dell'immigrazione europea. Fondi dell'UE sono disponibili in Niger a sostegno del rafforzamento e dell'applicazione della legislazione contro il traffico di migranti. Il dialogo attraverso l'*Africa-Frontex Intelligence Community* mira a rafforzare la capacità delle autorità nazionali di monitorare flussi e rischi sulle rotte migratorie; è previsto il lancio di una cellula per l'analisi dei rischi nel 2017.

La cooperazione col Niger si inquadra nell'ambito di un Piano d'azione d'emergenza, cui si deve affiancare il nuovo Piano a medio termine, entrambi associati a una nuova strategia nazionale sulle migrazioni che il governo nigerino sta predisponendo e preparandosi ad attuare, d'intesa con l'UE. Obiettivi di breve termine sono il salvataggio di vite nel deserto e in mare, lotta ai trafficanti, rimpatrio dei richiedenti asilo che non ottengono lo status per rimanere, rafforzamento dei circuiti regolari delle migrazioni; obiettivi di medio-lungo

²³ European Commission (2017), *Third Progress Report on the Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration*, European Commission, Bruxelles, marzo.

termine dovrebbero, invece, essere interventi a sostegno dello sviluppo e della creazione di opportunità nei paesi di origine per agire sulle cause strutturali delle migrazioni irregolari e sugli spostamenti forzati di persone.

In una logica di obiettivi di medio-lungo periodo si iscrive il sostegno dell'UE al bilancio del Niger e nove progetti a valere sul Fondo fiduciario emergenziale dell'UE per l'Africa²⁴, il cui *Action Plan* approvato al vertice Ue-Africa della Valletta (11 e 12 novembre 2015) è stata rafforzato con l'aggiunta di 500 milioni di euro, facendo salire il valore complessivo del Fondo a quasi 2,5 miliardi di euro.

Nel caso del Niger, i progetti di sviluppo finanziati prevedono come risultati di assistere 30 mila migranti, far rientrare nel paese 12 mila persone, sensibilizzare e informare sui rischi 40 mila migranti; inoltre, sono previsti interventi per scoraggiare potenziali migranti dall'intraprendere il viaggio: dare accesso ad acqua potabile e alloggio a 42 mila persone, assicurare a 28 mila persone anche un lotto di terreno da coltivare e creare 2 mila posti di lavoro nell'edilizia.

In base a un accordo siglato con l'*High Authority for the Consolidation of Peace*, saranno garantite opportunità di impiego di breve periodo a 65 mila giovani come fonte di reddito; un progetto prevede lo studio di fattibilità di una centrale elettrica ibrida ad Agadez per promuovere l'occupazione e la sicurezza dell'approvvigionamento energetico; un altro progetto è previsto nella regione di Diffa – in cui operano le forze destabilizzanti di Boko Haram.

Nel caso della Nigeria, paese di origine del principale gruppo nazionale di migranti irregolari verso l'UE, che ha rilevato 37.811 nigeriani che hanno tentato irregolarmente di entrare nell'Unione nel 2016, sono in corso negoziati con Bruxelles ma anche con Italia, Spagna e Paesi Bassi per lanciare nuove iniziative pilota in materia di promozione degli investimenti e del commercio, gestione delle migrazioni, lotta alla corruzione, *e-government*, e più in generale assistenza tecnica, anche per la predisposizione di archivi biometrici centralizzati.

Oltre che per la grave crisi economica e in tema di sicurezza, la Nigeria è nota per essere la principale fonte di trafficanti di persone nell'UE²⁵. Per questa ragione, il paese è coinvolto nel dialogo attraverso l'*Africa-Frontex Intelligence Community* e nel lancio della Piattaforma di cooperazione su *Migrant Smuggling* che coinvolge Stati membri e agenzie dell'UE per contrastare il traffico dei migranti (i cosiddetti *smuggling* e *trafficking*²⁶). L'impegno principale dell'UE

²⁴ Decisione della CE, C(2015) 7293 finale.

²⁵ Europol (2016), *Situation report: Trafficking in Human Beings in the European Union*, L'Aia, febbraio.

²⁶ Pur essendo spesso correlati, tecnicamente lo *smuggling* è un accordo pattuito più o meno liberamente tra il migrante e una persona o struttura che offre a pagamento un servizio illegale di trasporto; il *trafficking* è il reato di tratta che il trafficante commette obbligando la vittima migrante, in condizione coatta, a svolgere lavori irregolari o illegali (come la prostituzione o forme di lavoro nero). Non esistono dati pienamente affidabili circa lo stock di vittime di tratta a livello mondiale. L'IOM assiste mediamente

in materia è l'accelerazione dei negoziati per concludere rapidamente gli accordi di riammissione con la Nigeria (come anche con Tunisia, Giordania e, in prospettiva, Marocco e Algeria).

Nel 2015, il 28% delle decisioni di riammissione in Nigeria sono state poi portate a termine; nel 2016 si stima che il tasso di effettiva esecuzione delle riammissioni sia un po' aumentato. Sempre nel 2016, la Nigeria è stato il primo paese di destinazione delle operazioni di rimpatrio da parte di Frontex, che ha registrato una risposta positiva da parte del governo nigeriano in materia di predisposizione di documenti di viaggio in circa il 60% delle richieste avanzate dall'UE. Anche nel caso della Nigeria, da febbraio del 2017 è presente un funzionario di collegamento dell'immigrazione europea.

Sul piano della cooperazione di medio-lungo periodo, il Fondo fiduciario per l'Africa si traduce in iniziative concentrate soprattutto nel sud del paese: in particolare, un progetto con l'IOM mira a reintegrare nel paese oltre 3.800 migranti espulsi dall'UE e dai paesi di transito e rientrati in Nigeria; inoltre, sono finanziati progetti che prevedono di assicurare libri e lezioni di base a oltre 5 milioni di bambini e l'accesso a servizi di controllo per la salute mentale di oltre 75 mila bambini.

Il tema della valorizzazione degli IDE, anche in relazione al Piano di investimenti in Africa (componente esterna associata al cosiddetto Piano Juncker 2), c'è un'attenzione particolare rivolta alle opportunità offerte dall'economia digitale.

La Nigeria attinge anche al Fondo europeo per lo sviluppo (FES), associato all'accordo di Cotonou tra UE e paesi di Africa, Caraibi e Pacifico, per programmi che si focalizzano sul nesso tra migrazioni e sviluppo, oltre a fornire aiuti umanitari e protezione alle vittime di sette anni di guerra nella regione nord-orientale della Nigeria, che ha causato numerose morti e sfollati interni.

Per quanto riguarda il Senegal, partner attivo nel processo di Rabat e nel seguito della Valletta, temi prioritari di cooperazione con l'UE sono la migrazione legale, il contrasto del traffico di migranti e interventi per agire sulle cause strutturali delle migrazioni irregolari.

L'attenzione del Senegal ai migranti è confermata dalla novità, introdotta per la prima volta con le elezioni parlamentari del luglio 2017, di eleggere dei rappresentanti della diaspora, oltre che dall'esistenza di un fondo per gli investimenti ad alta intensità di lavoro da parte della diaspora stessa, ambito in cui anche in Italia si lavora da molti anni con la comunità senegalese. Tuttavia, come anche nel caso degli altri paesi africani, le preoccupazioni dell'UE sono rivolte soprattutto alle difficoltà che si incontrano nelle procedure di rimpatrio: nel 2016, a fronte di oltre 10 mila senegalesi sbarcati irregolarmente sulle coste

circa 7 mila vittime di tratta ogni anno e aggiorna il proprio database, unico nel suo genere, immettendo circa 5 mila casi ogni anno: attualmente, il database comprende 46 mila casi – di cui 9 mila bambini –, avendo 140 paesi di origine (la nazionalità) e 150 di destinazione.

dell'UE si è data esecuzione a solo 563 rimpatri, a causa dei ritardi con cui le autorità di Dakar rilasciano i documenti di viaggio necessari, anche a seguito di un'avvenuta identificazione delle persone. Per il Senegal, l'UE auspica possibili forme di maggiore cooperazione, anche facendo leva sulle opportunità di programmi come Erasmus+. Come già per gli altri paesi, anche in Senegal è presente un funzionario di collegamento dell'immigrazione europea dal febbraio del 2017.

I progetti di cooperazione approvati dal Fondo fiduciario emergenziale dell'UE per l'Africa a favore del Senegal sono nove, a sostegno della reintegrazione e della creazione di impieghi, oltre che per la predisposizione di archivi biometrici centralizzati, come in Nigeria. I risultati attesi prevedono il reintegro di 3 mila senegalesi, la sensibilizzazione di 200 comunità di senegalesi e 30 mila migranti, mentre dovrebbero essere più di 6.500 i nuovi posti di lavoro creati.

L'Etiopia, paese strategico anche perché di transito per i flussi provenienti dagli altri paesi del Corno d'Africa (come l'Eritrea, da cui sono arrivati 21 mila richiedenti asilo tramite la rotta del Mediterraneo centrale), tenuto conto che ospita il più alto numero di rifugiati nella regione (quasi 800 mila) ed è paese cruciale a livello continentale, è un partner chiave, considerando che ci sono 30 mila etiopi che risiedono regolarmente nell'UE e 5 mila carte di soggiorno sono rilasciate ogni anno.

Da metà del 2016, l'UE ha un accordo strategico, l'*EU-Ethiopia Strategic Engagement*, che comprende anche il dialogo in materia migratoria. Come già per gli altri paesi prioritari, l'applicazione concreta di un partenariato efficace per controllare e ridurre le migrazioni irregolari incontra difficoltà: nel 2016 sono stati rimpatriati solo 122 etiopi irregolarmente residenti nell'UE; i tentativi di testare lo spirito cooperativo delle autorità dell'Etiopia da parte dell'UE si sono rivelati infruttuosi, anche nel caso di ben documentati casi di cittadini etiopi per i quali il governo del paese non ha mai rilasciato i documenti di viaggio richiesti.

L'Etiopia beneficia di un programma regionale a valere sul Fondo fiduciario dell'UE per migliorare la gestione dei flussi migratori da più tempo (dicembre 2015), oltre a programmi regionali più recenti per il rimpatrio e la reintegrazione. Le parole d'ordine dei progetti finanziati sono le stesse indicate per gli altri paesi prioritari, declinati in termini specifici in relazione al contesto, come nel caso dell'impegno a creare opportunità di impiego a favore dei rifugiati presenti nel paese, che si concretizza nella quota riservata ai rifugiati del 30% dei 100 mila nuovi posti di lavoro che si dovrebbero creare in due parchi industriali. Anche in Etiopia il FES è un altro fondo di finanziamento di progetti sul nesso migrazioni-sviluppo.

In Mali la situazione è simile. Sono stati 10.268 i maliani arrivati irregolarmente sulle coste italiane nel 2016; a fronte di questo numero sono state

decise 3.302 espulsioni e rimpatri, ma solo il 6,5% è stato eseguito. La cooperazione europea è più fruttuosa sul fronte del partenariato per il controllo delle frontiere. Una realtà, quella del Mali, non semplice, con 136.000 rifugiati nei paesi vicini e più di 35 mila sfollati interni.

Sul piano della cooperazione allo sviluppo di medio-lungo periodo, gli ambiti di intervento sono gli stessi degli altri paesi; i risultati attesi sono la creazione di 10 mila posti di lavoro e, indirettamente, 35 mila nuovi occupati, l'assistenza a 16 mila migranti, 4 mila rimpatriati e 1.900 reintegrati, 17 mila migranti sensibilizzati.

A metà giugno del 2017, la Commissione Europa ha pubblicato il quarto rapporto sul Partnership Framework²⁷. Il documento ribadisce quanto affermato nel rapporto di marzo, segnalando come uno dei principali successi sia il fatto che oltre 4 mila persone siano volontariamente ritornate dalla Libia nel proprio paese di origine in virtù di un programma in cooperazione con l'IOM, sia l'avvenuta approvazione di un totale di 118 progetti a valere sul Fondo Fiduciario per l'Africa per creare opportunità di impiego, accesso all'istruzione e migliori controlli alle frontiere, con l'inclusione anche di Guinea, Costa d'Avorio e Ghana tra i paesi beneficiari, in modo da intercettare meglio la regione dell'Africa occidentale come fonte dei flussi migratori.

Una proposta politica per riformare le politiche sui rifugiati

Due studiosi inglesi dell'Università di Oxford, Alexander Betts e Paul Collier, hanno pubblicato recentemente un saggio con una tempistica perfetta e un approccio molto efficace sul piano comunicativo, perché propone un nuovo approccio per affrontare la crisi dei rifugiati in Europa, sulla base di una preliminare critica nei confronti di quel che si è fatto finora, con l'intenzione esplicita, quindi, di ripensare la logica degli interventi²⁸. Piaccia o non piaccia, è un libro per provocare (nello stile di Paul Collier), scritto da chi il tema lo conosce da molto tempo (Alexander Betts), che conviene non ignorare.

L'argomentazione è molto lineare e chiara, nel classico stile anglo-sassone.

Si parte da una critica a un regime di istituzioni, politiche e iniziative sui rifugiati oggi anacronistico, basato su UNHCR – istituito nel 1949 dalle Nazioni Unite con l'intenzione di farne un organo sussidiario destinato a operare per soli tre anni – e sulla Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo statuto dei rifugiati, inizialmente limitata alla protezione dei rifugiati europei prima del 1° gennaio 1951 (cioè dopo la seconda guerra mondiale).

²⁷ European Commission (2017), *Fourth Progress Report on the Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration*, COM(2017) 350, European Commission, Bruxelles, giugno.

²⁸ A. Betts, P. Collier (2017), *Refuge: Transforming a Broken Refugee System*, Allen Lane - Penguin, Londra, 30 marzo.

Gli autori chiariscono che occorre fissare quattro principi guida per definire un approccio efficace:

- (1) anzitutto, il dovere etico di prestare soccorso alle persone che sono state strappate, con la fuga dalla propria terra, alla normalità della vita;
- (2) l'opportunità e convenienza di concentrarsi sui paesi vicini a quelli che originano i flussi di rifugiati, perché sono quelli più facilmente raggiungibili per i rifugiati stessi, come aree in cui costruire soluzioni fattibili, creando le condizioni perché questi paesi vicini abbiano interesse a offrire prospettive ai rifugiati;
- (3) la centralità del lavoro, come condizione essenziale sui cui fondare strategie volte a riportare i rifugiati a condizioni normali di vita, perché il lavoro è fonte di dignità, autonomia e libertà, strumento di emancipazione e progettazione per il futuro;
- (4) il sostegno economico, fondato sul lavoro, per i rifugiati deve e può assolvere, al contempo, un compito addizionale, che è quello di essere pensato anche come programma progettato per accelerare lo sviluppo e ripristinare condizioni (in una logica che, gli autori, non a caso, definiscono di "incubatori") di riabilitazione post-conflitto.

Sulla base di queste premesse, gli autori demoliscono la logica sin qui adottata di fornire appoggio a campi per rifugiati, per definizione immaginati come una soluzione temporanea in attesa di condizioni che rendano fattibili il rientro in patria. Lo scopo principale del sistema creato all'indomani della seconda guerra mondiale era quello di assicurare temporaneamente alle persone, nel caso uno Stato dovesse fallire o, peggio, rivoltarsi contro il proprio popolo, un posto dove andare e vivere in sicurezza e dignità, prima di poter rientrare nel proprio paese.

Per questa ragione, i campi per i rifugiati - fondati sul presupposto di una misura emergenziale dinanzi a conflitti o persecuzioni - non si preoccupano affatto e, anzi, escludono a priori il compito di promuovere condizioni di occupazione dignitose.

Se a ciò si aggiunge che le attività di sostegno ai rifugiati, e in particolare quelle dell'UNHCR, soffrono continuamente di problemi di scarso finanziamento, sempre inferiore a quanto ritenuto necessario e richiesto con ripetuti appelli ai donatori internazionali²⁹, cui si aggiungono numeri elevati di nuovi arrivi di richiedenti asilo, l'inevitabile conclusione è quella di un sistema al collasso e inefficiente, che non produce i risultati attesi.

Quelle che vengono spesso evocate come strategie alternative alla vita nei campi profughi, ovvero il richiamo a parole d'ordine come rimpatrio,

²⁹ A maggio del 2017, lo studioso inglese Simon Maxwell, recensendo il libro, confermava questa indicazione con un dato di attualità, ricordando come nel caso della Siria gli appelli umanitari chiedano finanziamenti per 9 miliardi di dollari per il 2017, ma solo il 27% di questi fondi sia stato effettivamente accordato dai donatori.

reinsediamento, accoglienza-integrazione-inclusione, si traducono spesso in parole vuote che interessano una percentuale ridotta dei rifugiati, spesso male attuate e con effetti finali anche drammatici per i rifugiati stessi.

La conseguenza è che la vita nei campi profughi, per chi vi resta, è alienante, si prolunga a tempo indeterminato, per molti anni, come in un limbo indefinito e segregato, in cui l'attività economica è molto limitata e la qualità dell'istruzione bassa, togliendo dignità alle persone in modo avvilente; un'alternativa concreta è trasferirsi in una città vicina, spesso senza diritto a lavorare, senza un accesso adeguato all'assistenza, vivendo nell'informalità e nell'indigenza, esponendosi a maggiori rischi di sfruttamento, violenza e abusi, oppure intraprendere disperati e pericolosi viaggi della speranza, che si tramutano in rischi concreti di perdere la vita, attraverso deserto e mare, in cerca di condizioni di vita migliori di quelle nelle quali i profughi vivono (nell'agognata Europa).

Se le tre alternative reali percorribili oggi sono, appunto, rimanere e sopravvivere nei campi profughi, alienanti e discriminanti, oppure "imboscarsi" nel mondo dell'economia informale nelle aree urbane degradate, oppure ancora percorrere le rotte dei trafficanti, allora le tre ipotesi di rimpatrio, reinsediamento, accoglienza-integrazione-inclusione si svuotano di contenuto reale e impongono la ridefinizione complessiva di un vero e proprio regime internazionale per i rifugiati, cioè un sistema di norme, regole formalizzate e non, procedure e politiche che stabilisca nuove forme e modalità di politiche sui rifugiati, una visione di fondo.

Il saggio non risparmia severe critiche all'UE per le sue politiche contraddittorie e fallimentari. L'Unione, che rivendica i propri valori fondanti della libertà contro quelli del fondamentalismo islamico, adotta politiche repressive che consentono la detenzione di bambini richiedenti asilo, separando bambini dalle proprie famiglie e confiscando beni ai rifugiati, nel mezzo di una crisi umanitaria.

Il diritto dei richiedenti asilo di chiedere protezione e di accedere a un percorso di integrazione e inclusione è nei fatti contrastato da politiche migratorie che inquadrano il problema come un gioco a somma zero, pensando che aiutando i richiedenti asilo si impongono dei costi ai cittadini.

L'UE ha, di fatto, creato una miscela esplosiva e incoerente di azioni di solidarietà (il cuore tenero) e intransigenza egoista (il muso duro). Ha creato, con lo spazio Schengen, un'area di libera circolazione senza dotarsi di una politica adeguata di controllo delle frontiere; ha adottato il regolamento di Dublino sul diritto d'asilo europeo, che impone al primo Stato dell'UE nel quale arrivano i migranti di registrare e ospitare i richiedenti asilo, sovraccaricando così il paese di primo ingresso nel territorio dell'Unione di responsabilità e oneri e non applicando un principio di solidarietà e di equa ripartizione tra i diversi paesi.

Per affrontare l'emergenza immigrazione, la cancelliera tedesca Angela Merkel ordinò nel 2015 la temporanea apertura delle frontiere per i richiedenti

asilo, andando in loro soccorso; ciò determino un aumento dei flussi, incentivando a intraprendere il viaggio molte persone, nella convinzione che si trattasse di una finestra temporanea cui poter accedere. Il 2015 fu un anno record per la Germania: circa 890 mila migranti e rifugiati vi arrivarono attraverso la Grecia e i Balcani.

Poi, con la chiusura nel 2016 della rotta balcanica grazie all'accordo con la Turchia, si è registrata una netta diminuzione degli arrivi. Le missioni di salvataggio in mare, tra la Libia e l'Italia – sempre secondo i due autori – hanno involontariamente finito con incentivare il mercato in mano ai trafficanti. Inoltre, il profilo qualificato di molti che sbarcano sulle coste dell'UE significa anche che questo sistema relativo ai rifugiati tende a ritardare il completamento della fase di riabilitazione post-conflitto, sottraendo persone preziose per accelerare la ricostruzione.

In teoria, i rifugiati sono una responsabilità globale condivisa; in pratica, l'attuale regime di protezione internazionale non funziona e sono i paesi vicini a quello di origine dei flussi di richiedenti asilo a farsi carico di accoglierne la stragrande maggioranza. In tutto il mondo, circa l'80% dei rifugiati che si trovano nei campi deve restarci per almeno cinque anni.

Il paradosso è poi che per ogni 135 dollari di bilancio pubblico spesi in Europa per l'accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati, c'è solo 1 dollaro speso a favore dei rifugiati nei PVS; inoltre, quei dollari spesi in Europa sono contabilizzati come Aiuti pubblici allo sviluppo, cosicché i pochi che riescono ad arrivare in Europa sono pagati con risorse del bilancio destinato ai più poveri nel mondo.

Per trasformare il modo di percepire i rifugiati e definire politiche efficaci sono proposti due principi ordinatori:

- (1) occorre distinguere nettamente il profilo e lo status dei rifugiati rispetto a quello dei migranti per motivi economici che, a differenza dei primi, non hanno alcun diritto alla protezione;
- (2) occorre sostituire l'approccio umanitario con politiche tese a promuovere occupazione tra i rifugiati, sia dentro che fuori dai campi profughi.

Entrambi i principi si basano sull'importanza che hanno gli ambienti favorevoli.

Se la priorità va data al lavoro, preferibilmente nei paesi confinanti con quelli di origine, in una prospettiva di intervento strettamente collegata a uno sviluppo di lungo periodo (la ricostruzione e il post-conflitto), tenendo altresì conto del fatto che il diritto alla protezione non significa anche il diritto del singolo richiedente asilo di scegliere in piena libertà in quale paese ricevere la protezione, i paesi candidati ad ospitare un gran numero di rifugiati devono essere assistiti per evitare che troppi costi e instabilità ricadano su di loro;

occorre che i donatori internazionali si facciano carico di contribuire finanziariamente.

In questa nuova logica la Giordania e l'Etiopia sono presentati come due casi interessanti di sperimentazione dell'approccio, attraverso la creazione di parchi industriali, zone industriali speciali in cui far lavorare sia persone del posto sia rifugiati a una distanza limitata dal paese di origine e con il sostegno di fondi di aiuto internazionali.

I fondi internazionali sostengono la creazione delle cosiddette zone economiche (*Economic zone* o *Development area*), vicine ai centri profughi, in cui integrare l'occupazione dei nativi e dei rifugiati, sostenendo la strategia di sviluppo nazionale del governo del paese ospitante. Il governo ospitante e i donatori internazionali investono per collegare la zona economica alla rete elettrica e a quella stradale, creando infrastrutture e servizi, facendo affluire investimenti esteri e creando opportunità di impiego.

Le zone vengono sostenute anche attraverso accordi internazionali sulla cui base partner internazionali – come l'UE – si impegnano a concedere trattamenti commerciali preferenziali in modo da assicurare uno sbocco estero alla produzione delle suddette zone, a condizione che impieghino lavoratori nativi e rifugiati che miglioreranno le proprie competenze nel settore manifatturiero, il che tornerà utile per la ricostruzione del paese confinante di origine.

In Uganda questi principi in fondo trovano applicazione in modo diverso, non attraverso la creazione di zone economiche speciali, ma attraverso il riconoscimento del diritto al lavoro. Ciò ha significato mettere a disposizione delle persone alcuni lotti di terra, garantire un'opportunità economica ai rifugiati, dando loro il diritto di lavorare, la libertà di circolazione, con risultati positivi sia per i migranti che per la comunità ospitante.

Nella capitale, Kampala, il 21% dei rifugiati ha un'impresa che occupa altre persone e il 40% di queste persone ha la nazionalità del paese ospitante. Pur operando su piccola scala, l'obiettivo di questi interventi è di lungo periodo e permette di sfatare cinque miti dell'economia dei rifugiati³⁰: che siano isolati, un peso, omogenei tra di loro, analfabeti informatici e inevitabilmente dipendenti dagli aiuti umanitari. Un orientamento di lungo periodo significa che, oltre al soddisfacimento dei bisogni fondamentali, occorre dare accesso a connessione, elettricità, istruzione, diritto al lavoro, servizi bancari e capitali.

Esistono poi, altri meccanismi, come il principio dell'abbinamento dei mercati (*Preference matching*) proposto dallo statunitense Alvin Roth, Premio Nobel per l'economia, studioso della teoria dei giochi e dell'economia sperimentale sulla configurazione dei mercati, che propone di far incontrare le classifiche delle preferenze delle varie parti. Si tratta di un meccanismo che può trovare

³⁰ A. Betts et al. (2014), *Refugee Economies. Rethinking Popular Assumptions*, Oxford University, Oxford.

applicazione nel caso dei rifugiati, a partire dalla rilevazione del loro progetto migratorio – classificazione di paesi di destinazione preferiti e aspirazioni a fare cosa, incrociandolo con le preferenze e le richieste delle comunità ospitanti in termini di tipologie di rifugiati preferite in base ad abilità o capacità linguistiche, piuttosto che lasciare alle burocrazie statali le decisioni sull’assegnazione dei rifugiati³¹.

Nel 1922, il norvegese Fridtjof Nansen vinse il premio Nobel per la pace in riconoscimento del suo coraggioso e infaticabile lavoro in favore dei rifugiati della prima guerra mondiale attraverso l’istituzione di un passaporto internazionalmente riconosciuto rilasciato dalla Società delle Nazioni a profughi e rifugiati apolidi, il “passaporto Nansen” appunto, che venne riconosciuto da 52 governi nel 1942 e diede la possibilità a 450 mila profughi greci, russi, turchi, ceceni e armeni di viaggiare, trovare lavoro, casa e protezione.

Il principio del passaporto Nansen è stato ripreso dal documento di viaggio descritto dalla Convenzione di Ginevra del 1951 sullo status dei rifugiati e indica l’attuabilità di questo tipo di idea anche oggi. Il rilascio di un visto umanitario in un’ambasciata e consolato di un paese confinante con quello di origine e il conseguente pagamento del viaggio in aereo o su traghetto sarebbero meno costosi del viaggio gestito dai trafficanti e contribuirebbero sia a contrastare il monopolio di fatto della criminalità e il mercato legato al traffico di migranti, sia a gestire in modo più ordinato i movimenti di profughi, a salvare vite e ad alleggerire il carico di lavoro sui punti di approdo sulle coste mediterranee. Quest’idea è stata ripresa e adattata in forma nuova per un’applicazione in Brasile del visto umanitario con riferimento a profughi siriani.

Si tratta di suggestioni e proposte destinate a pesare sull’orientamento delle scelte politiche europee e a far discutere.

Non che manchino punti opinabili e critiche specifiche ad alcuni argomenti. La netta e manichea distinzione tra rifugiati e migranti economici è spesso in contrasto con la realtà molto più sfumata che combina queste diverse componenti nel definire un’identità più complessa. Allo stesso modo, la descrizione dell’UNHCR e della Convenzione del 1951 nella sua presunta staticità è un po’ caricaturale e fa torto ai processi di revisione e riforma delle istituzioni.

Pertanto, la stessa enfasi posta sulla realtà dei campi profughi dimentica di sottolineare come oltre i tre quarti di rifugiati e sfollati non viva nei campi profughi. Altrettanto forzata è la descrizione di una realtà di profughi fuori dei campi, nelle città, deprivati di tutto e abbandonati completamente a se stessi. Anche la semplificazione di una politica di apertura temporanea delle frontiere

³¹ In particolare, Will Jones e Alex Teytelboym hanno proposto di sviluppare un algoritmo in proposito e hanno creato un sito web dedicato: <http://www.refugees-say.com/>. Si veda: W. Jones e A. Teytelboym (2016), “An Algorithm to Alleviate the Refugee Crisis”, *Refugees Deeply –News Deeply*, 5 agosto.

come fonte di aumento dei flussi andrebbe ricalibrata, alla luce di evidenze meno chiare sui nessi causa-effetto.

Collegato al punto precedente, l'accordo tra UE e Turchia presenta fin troppi elementi problematici, anche in relazione al mancato permesso di lavoro accordato ai richiedenti asilo, per liquidarlo come un esempio positivo come invece appare presentato nel saggio.

Il nesso tra migrazioni e sviluppo in relazione alle strategie della cooperazione allo sviluppo è un altro tema che richiederebbe maggiore cautela prima di lanciarsi in affermazioni nette; così pure il forte sostegno alle zone economiche speciali – argomento centrale dei due autori e perno della visione proposta – pecca probabilmente di eccessivo ottimismo: le esperienze sin qui compiute presentano luci e ombre, non risolvono il problema della stratificazione sociale e discriminazione tra popolazione nativa e rifugiati, né quello della creazione di piccole *enclave* avulse dal resto del paese, di una funzionalità al processo di lungo periodo di ricostruzione del paese di origine del rifugiato che è tutta da dimostrare, come ha segnalato Simon Maxwell nel suo blog³².

Non mancano i punti dubbi e da discutere, ma sarebbe ingeneroso liquidare sommariamente il saggio come un'iper-semplificazione che ha lo scopo di essere efficace sul piano comunicativo. Si tratta di uno studio pubblicato il 30 marzo, quanto mai azzecato perciò per tempismo e per il coraggio di avanzare proposte concrete e nette su un tema di straordinaria importanza.

³² <http://www.simonmaxwell.eu/blog>

LA CREAZIONE DI UNA *TASK FORCE* INTERNAZIONALE PER LA TUTELA DEL PATRIMONIO CULTURALE DELL'UMANITÀ

(A CURA DEL SERVIZIO STUDI DELLA CAMERA)

La questione dei cosiddetti “caschi blu della cultura” trae origine da esigenze ormai più che decennali: infatti **il 26 ottobre 2004** l'allora Ministro per i beni e attività culturali Giuliano Urbani firmava a Parigi una dichiarazione congiunta con il **direttore generale dell'UNESCO, Koichiro Matsuura**, dedicata alla mutua cooperazione per una risposta di emergenza volta alla messa in atto, in scacchieri internazionali di crisi, di interventi di salvaguardia e recupero dei beni culturali e naturali a rischio di conflitti o di calamità naturali.

La dichiarazione congiunta traeva origine dalla vasta esperienza che l'Italia aveva sviluppato nelle tecniche per il recupero del patrimonio culturale e storico danneggiato in seguito a conflitti o calamità naturali quali i terremoti, purtroppo frequenti nel nostro Paese.

Tra le più significative esperienze internazionali dell'Italia nella materia già allora si annoveravano gli interventi di archeologi ed i carabinieri del Comando tutela patrimonio culturale per la ricostruzione del patrimonio culturale iracheno sottoposto a distruzioni e saccheggi dopo la caduta di Saddam Hussein; come anche i restauri operati nella città iraniana di Bam devastata da un terremoto.

L'Italia era pertanto incaricata di dar vita all'asse portante di una forza di intervento capace di operare rapidamente in tutto il mondo. Per quanto concerne il nostro Paese, l'ossatura della *task force* era prevista con personale proveniente dal Ministero degli esteri, da quello dei beni e attività culturali, dalla Protezione civile e dai Carabinieri. Il gruppo d'azione di emergenza capitanato dall'Italia, si prevedeva, avrebbe avuto un assetto variabile in rapporto alle specifiche esigenze di volta in volta manifestate, e avrebbe agito su richiesta dei paesi bisognosi di intervento.

La questione è stata rilanciata in tempi più recenti e a un più alto livello dal Ministro dei beni culturali e delle attività culturali e del turismo **Dario Franceschini nel marzo 2015**, dopo la constatazione degli attacchi intenzionali di miliziani dell'ISIS contro elementi di inestimabile valore del patrimonio culturale mondiale nel Medio Oriente.

Secondo il Ministro, infatti, era tempo di dar vita a una forza delle Nazioni Unite che, in parallelo ai caschi blu impegnati nelle operazioni di *peacekeeping*, potesse attendere alla **tutela dei siti del patrimonio culturale dell'umanità** per difenderli dai gravi attacchi intenzionali del terrorismo, di fronte ai quali i tradizionali strumenti per la tutela del patrimonio culturale durante i conflitti armati appaiono in parte superati.

Su queste proposte il Ministro Franceschini riceveva immediato sostegno da parte della **direttrice generale dell'UNESCO Irina Bokova**, che concordava

sulla necessità di dar vita con immediatezza ad ulteriori passi per la realizzazione del progetto - proprio **in sede UNESCO**, ricordava del resto l'on. Franceschini, **l'Italia aveva già presentato una risoluzione per la salvaguardia del patrimonio culturale nelle aree di conflitto**. Pochi giorni dopo, il 23 marzo, la **ministra tedesca della cultura Monika Gruetters** appoggiava con convinzione la proposta italiana, nel corso di un incontro con lo stesso ministro Franceschini a Berlino.

Va segnalata il 31 marzo 2015 l'approvazione da parte dell'Assemblea della Camera di un ordine del giorno - in un testo riformulato nel corso della seduta - d'iniziativa dell'on. Roberto Rampi, con il quale si impegna il Governo a promuovere la costituzione e l'impiego di appositi contingenti multinazionali di personale, da impiegare dopo la stabilizzazione del paese interessato e su richiesta esplicita di quest'ultimo, in attività di tutela del patrimonio artistico e culturale e nel contrasto del traffico di opere d'arte finalizzato al finanziamento del terrorismo internazionale, affidando, per quanto riguarda le forze italiane, all'Arma dei Carabinieri la responsabilità dei nuclei operativi, composti anche da appositi reparti dell'Esercito operanti nelle missioni internazionali di pace e di stabilizzazione.

Successivamente, il 19 maggio 2015, la Commissione Cultura del Senato ha a sua volta approvato una risoluzione nella quale, oltre ad unirsi nell'impegnare il Governo a proseguire nell'iniziativa di costituzione dei caschi blu della cultura, inserisce lo specifico profilo della necessità di una elevata qualificazione di questi operatori, tra i quali dovrebbe essere inserito personale dei dipartimenti universitari per la conservazione e il restauro dei beni culturali, nonché di istituti di eccellenza nel settore.

La risoluzione, inoltre, ha auspicato le opportune iniziative da parte delle Nazioni Unite per il blocco della vendita di reperti archeologici trafugati dai paesi in guerra, anche allo scopo di prevenire il finanziamento del terrorismo; e, sul versante nazionale, mira a valorizzare il Comando carabinieri per la tutela del patrimonio culturale.

La grave questione della minaccia dell'ISIS per l'inestimabile patrimonio culturale delle regioni siriane e irachene cadute nelle mani del "Califfato" ha costituito l'oggetto della risoluzione 7-00694 dell'on. Amendola, discussa nelle sedute del [16 luglio](#) e del [5 agosto 2015](#) delle Commissioni riunite Affari esteri e Cultura della Camera.

La discussione si è conclusa con l'approvazione della risoluzione conclusiva 8-00130, nella quale si impegna il Governo, tra l'altro, *“a promuovere un'efficace attuazione della convenzione dell'AJA sulla tutela dei beni culturali in caso di conflitto armato anche non internazionale con la possibile istituzione di ‘zone culturali protette’ e di una task force specializzata che ne possa assicurare l'effettiva protezione, sul modello dei ‘caschi blu per la cultura’ attualmente in discussione all'UNESCO”* ed *“a verificare con rigore l'attuazione dei protocolli internazionali e della normativa vigente in materia di traffico*

illecito transnazionale di beni culturali”, nonché a promuovere “ogni sforzo teso a preservare dalle operazioni militari i siti di particolare interesse archeologico e artistico”.

Sul tema in esame è tornato alla fine di settembre 2015 anche il Presidente del Consiglio Matteo Renzi, durante una delle tante iniziative a margine dell’inaugurazione della Sessione annuale dell’Assemblea generale delle Nazioni Unite: in particolare, **Matteo Renzi ha inquadrato la costituzione dei caschi blu della cultura all’interno degli sforzi con cui l’Italia vuole contribuire a una più efficace azione del peacekeeping dell’ONU.**

Sull’onda dell’ennesimo intollerabile attentato al patrimonio culturale dell’umanità perpetrato dall’ISIS nella città siriana di Palmira all’inizio di ottobre del 2015, il 17 dello stesso mese **il Consiglio esecutivo dell’UNESCO approvava la risoluzione italiana appoggiata da altri 53 paesi e dai membri permanenti del Consiglio di sicurezza dell’ONU.**

Il Ministro Franceschini, che aveva esortato ad accelerare i tempi in questa direzione dopo l’attacco ai monumenti di Palmira, esprimeva soddisfazione e richiamava anche l’approvazione in margine all’Expo di Milano della Dichiarazione sulla protezione del patrimonio culturale da parte di 83 paesi. La risoluzione approvata dall’UNESCO, in particolare, dava impulso al lavoro diplomatico in sede ONU per includere la componente culturale nelle missioni di pace.

Un altro passaggio essenziale nella creazione di una forza multilaterale per la tutela del patrimonio culturale mondiale si è avuto a Roma il **16 febbraio scorso** con la firma di un **Memorandum d’intesa tra il Governo italiano e l’UNESCO** relativo alla **task force nazionale italiana** nel contesto della coalizione globale dell’UNESCO denominata “*United for Heritage*”.

La task force italiana, composta da personale specializzato civile e carabinieri operanti nella tutela del patrimonio culturale, dovrà essere in grado di valutare i rischi e quantificare i danni al patrimonio culturale, ideare piani di azione, formare personale nazionale e locale, rafforzare la lotta contro il danneggiamento, il saccheggio e il traffico illecito di reperti. Nella cerimonia istitutiva della *task force* italiana svoltasi a Roma il Ministro degli esteri Gentiloni ha evidenziato lo specifico contributo italiano nella lotta al terrorismo che la costituzione della task force rappresenta, in considerazione del fatto che obiettivo degli attacchi terroristici negli ultimi anni sono stati in modo deliberato elementi fondamentali del patrimonio culturale mondiale. Nel corso della cerimonia svoltasi alle terme di Diocleziano la direttrice generale dell’UNESCO Irina Bokova ha salutato con entusiasmo e gratitudine l’istituzione della task force italiana, ed è stato altresì sottoscritto un protocollo d’intesa con il Comune di Torino per l’istituzione nel capoluogo piemontese di un centro di formazione relativo al personale della task force.

La prima occasione di intervento della task force non è stata però all’estero, ma in seguito al devastante terremoto del 24 agosto 2016, nelle zone colpite del Lazio, dell’Umbria e delle Marche, e soprattutto ad Amatrice, dove appare necessario un intervento sulla chiesa trecentesca di S. Francesco e su quella di S. Agostino.

LA COOPERAZIONE PARLAMENTARE NELL'AMBITO DELLE NAZIONI UNITE

(a cura del Servizio Rapporti internazionali della Camera)

XVII LEGISLATURA

A fine giugno 2016, l'Italia è stata eletta **membro non permanente del Consiglio di Sicurezza per il biennio 2017-18** e, nell'ambito di un accordo con i Paesi bassi, occuperà il seggio nel 2017, per poi ritirarsi e lasciare il posto all'Aja (che dovrà a sua volta essere eletta dall'Assemblea generale).

1. INCONTRI

Il **6 ottobre 2016**, la Presidente Boldrini ha ricevuto a Roma la visita del Segretario generale uscente, **Ban-Ki-Moon**.

Il **26 luglio 2016** la Presidente Boldrini è stata ricevuta a New York presso le Nazioni Unite dal Segretario generale , **Ban-Ki-Moon**, in occasione del suo viaggio negli USA dal **26 al 29 luglio 2016**.

Il **15 ottobre 2015**, il Segretario generale delle Nazioni Unite, **Ban-Ki-Moon**, ha tenuto un discorso nell'Aula di Montecitorio, alla presenza del Presidente della Repubblica Mattarella, dei Presidenti Boldrini e Grasso, in occasione della cerimonia per **la celebrazione del 60^{mo} anniversario dell'adesione dell'Italia alle Nazioni Unite**.

Il **1° settembre 2015**, in occasione della quarta Conferenza mondiale dei Presidenti dell'Unione interparlamentare, svoltasi a presso la sede delle Nazioni Unite a New York dal 31 agosto al 2 settembre 2015, la Presidente Boldrini ha incontrato con il **Vice Segretario generale delle Nazioni Unite Jan Kenneth Eliasson**.

Il **20 novembre 2014**, la Presidente della Camera, Laura Boldrini, ha partecipato alla **Seconda Conferenza Internazionale sulla Nutrizione** in svolgimento presso la FAO dal 19 al 21 novembre 2014.

Il **17 novembre 2014** la Vice Presidente della Camera, Marina Sereni, ha incontrato presso la sede delle Nazioni Unite a New York (*a latere* della seconda riunione del Comitato preparatorio della IV Conferenza UIP dei Presidenti di Parlamento, cui ha partecipato in rappresentanza della Presidente Laura Boldrini) il **Sottosegretario Generale per le operazioni di mantenimento della pace, Hervé Ladsous**, e il **18 novembre il Vice Segretario Generale per i diritti umani, Ivan Simonovic**.

L'11 novembre 2014, la Presidente Boldrini ha partecipato con un proprio intervento alla riunione del **Consiglio di Amministrazione Programma Alimentare Mondiale**.

Il **9 ottobre 2014** la Presidente Boldrini è intervenuta al Convegno "Le crisi a Gaza e in Siria: l'impatto umano. La prospettiva dell'UNRWA (Agenzia dell'ONU per l'assistenza ai rifugiati palestinesi) e degli operatori dell'informazione".

Il **29 settembre 2014**, la Presidente Boldrini ha incontrato il Direttore Esecutivo dell'UNICEF, **Anthony Lake**.

Il **22 settembre 2014**, la Presidente Boldrini ha incontrato il Relatore speciale delle Nazioni Unite sulla situazione dei diritti umani in Eritrea, sig.ra **Sheila B. Keetharuth**.

La Presidente Boldrini, nel corso della sua visita ufficiale negli Stati Uniti d'America dal 20 al 23 maggio 2014, si è recata in visita, **il 22 maggio**, presso le Nazioni Unite, dove **ha incontrato funzionari italiani consegnando due onorificenze OMRI**.

Il **14 novembre 2013**, la Presidente della Camera, Laura Boldrini, ha incontrato la Relatrice speciale dell'ONU sulla violenza sessuale nei conflitti, **Zeinab Hawa Bangura**.

Il **24 ottobre 2013**, la Presidente della Camera, Laura Boldrini ha partecipato al Convegno "Un importante attore per la stabilità della regione", con **il Commissario generale dell'Agenzia ONU per l'assistenza ai rifugiati palestinesi (UNRWA), Filippo Grandi**.

Il **18 settembre 2013**, la Presidente della Camera, Laura Boldrini, ha incontrato la Relatrice speciale delle Nazioni Unite sulla tratta, **Joy Ngozi Ezeilo**.

*La Presidente della Camera, Laura Boldrini, ha ricevuto il Segretario Generale delle Nazioni Unite, **Ban Ki-moon**, il 9 aprile 2013*

Il Segretario generale ha voluto innanzitutto congratularsi con la Presidente Boldrini, funzionaria di lungo corso delle Nazioni Unite fino alla sua recente elezione alla Camera dei deputati. Il Segretario generale ha poi sottolineato il ruolo fondamentale svolto, nei paesi democratici, dalle assemblee parlamentari, espressione della volontà popolare. Tra i temi sollevati da Ban Ki-moon, lo sviluppo sostenibile, il cambiamento climatico e gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio. La Presidente Boldrini ed il Segretario generale hanno poi discusso della crisi in Mali e del conflitto in Siria.

La partecipazione parlamentare alle sessioni dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite

L'Assemblea generale delle Nazioni Unite è la principale sede di decisione e l'organo più rappresentativo, composto da rappresentanti di tutti gli Stati membri, che dispongono di un voto ciascuno. La sessione annuale ordinaria dell'Assemblea inizia il terzo martedì di settembre e prosegue di regola fino alla terza settimana di dicembre e vi partecipano, invitate, in qualità di osservatori, delegazioni parlamentari degli Stati membri.

Nelle precedenti legislature, una delegazione parlamentare di componenti della Commissione Affari esteri si è recata a New York per ciascuna delle sessioni annuali, in concomitanza con la settimana ministeriale

Nella **XVII legislatura** la Camera dei deputati ha partecipato con una propria delegazione alle seguenti sessioni:

- **71^{ma} Sessione dell'Assemblea Generale ONU** (New York 19-23 settembre 2016): la delegazione era composta dal Presidente della Commissione Esteri **Fabrizio Cicchitto** (AP, NCD-UDC), dal Vice Presidente **Andrea Manciulli** (PD) e **Gianluca Pini** (Lega Nord), mentre per il Senato hanno partecipato la Vice Presidente **Linda Lanzillotta** (PD), il Presidente della Commissione Affari esteri **Pier Ferdinando Casini** (AP, NCD-UDC).
- **70^{ma} sessione dell'Assemblea Generale ONU** (New York, 28 settembre – 2 ottobre 2015): la delegazione era composta dagli onorevoli **Fabrizio Cicchitto** (NCD-UDC), Presidente della Commissione Affari esteri, **Andrea Manciulli** (PD), Vice Presidente della Commissione Affari esteri nonché Presidente della delegazione parlamentare presso l'Assemblea parlamentare della NATO e **Manlio Di Stefano** (M5S).
- **69^{ma} sessione dell'Assemblea Generale ONU** (New York, 22 – 26 settembre 2014): la delegazione era composta dai deputati **Fabrizio Cicchitto** (NCD-UDC) Presidente della Commissione Affari esteri, **Alessandro Di Battista** (M5S), Vice Presidente della Commissione Esteri e **Andrea Manciulli** (PD) Vice Presidente della Commissione Esteri e Presidente della Delegazione italiana all'Assemblea parlamentare della NATO.
- **68^{ma} sessione dell'Assemblea Generale ONU** (New York, 22 – 27 settembre 2013): la delegazione era composta dai deputati **Deborah Bergamini** (PdL) Presidente del Comitato permanente sulla politica estera ed i rapporti con l'Unione europea, **Andrea Manciulli** (PD) Vice Presidente della Commissione Esteri, e **Mario Marazziti** (SCPI), Presidente del Comitato permanente per i diritti umani.

La partecipazione parlamentare alle principali conferenze ONU

Sotto l'egida dell'ONU, sono organizzati summit, conferenze ed altre iniziative volte a migliorare le legislazioni mondiali, tramite l'adozione di Convenzioni, e a sensibilizzare l'opinione pubblica sulle questioni più delicate che l'ONU ha in agenda.

La frequenza e l'importanza di tali appuntamenti sono tali da coinvolgere l'attenzione e le attese, non solo dei Governi di tutto il mondo, ma **anche dei Parlamenti** e della società civile, coinvolta in primo piano tramite le ONG e altre forme di associazione. In proposito, si segnala il crescente ruolo dell'Unione Interparlamentare, che si propone come versante parlamentare di tali iniziative, organizzando e prendendo parte ai forum parlamentari a margine delle Conferenze.

La Camera partecipa regolarmente alle **riunioni annuali della Commissione delle Nazioni Unite sullo status delle donne (CSW)**, alle **Sessioni annuali della Conferenza delle Parti (COP)** e alle riunioni della **Società dell'informazione**.

La Commissione sullo status delle donne (CSW)

La Commissione sullo status delle donne (CSW) è stata istituita dal Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite (ECOSOC) con la risoluzione 11 del 21 giugno **1946**, come organismo parallelo alla Commissione sui Diritti Umani. Il compito principale della Commissione, il cui mandato è stato esteso nel 1987 (risoluzione ECOSOC 1987/22), è quello di elaborare rapporti e fornire raccomandazioni all'ECOSOC sulla promozione dei diritti delle donne in campo politico, economico, sociale e dell'istruzione. La Commissione presenta, inoltre, raccomandazioni e proposte d'azione al Consiglio su problemi urgenti che richiedono l'immediata attenzione nel settore dei diritti umani.

La Commissione sullo status delle donne ha ricevuto il compito dall'Assemblea Generale ONU di integrare nel suo programma il follow-up della **Quarta conferenza Mondiale sulle Donne**.

A partire dal 1995, quindi, effettua la **verifica della attuazione degli obiettivi fissati nella Conferenza di Pechino**; ha quindi esaminato numerose delle aree critiche contenute nella Piattaforma stessa, allo scopo di verificare i progressi compiuti e di avanzare le raccomandazioni necessarie per accelerarne l'attuazione³³.

³³ Nel 2000, l'Assemblea Generale – nel corso della 23ª sessione speciale “**Donne 2000: uguaglianza di genere, sviluppo e pace per il 21° secolo**” - ha riesaminato i progressi compiuti nell'attuazione degli obiettivi contenuti nella *Platform for Action* e ha adottato due risoluzioni contenenti, rispettivamente una Dichiarazione politica e Ulteriori Azioni e Iniziative per attuare la Dichiarazione di Pechino e la Piattaforma di Azione.

Ogni anno, i rappresentanti degli Stati membri si riuniscono per fare il punto sui progressi riguardanti la parità di genere, per individuare le sfide future, per stabilire gli standard globali e per formulare politiche concrete di promozione della parità di genere e dell'avanzamento delle donne in generale.

La Commissione si riunisce annualmente per un periodo di dieci giorni di lavoro, **alla fine di febbraio – inizio marzo**.

Nella **XVII legislatura**, la Camera dei deputati ha partecipato alle seguenti sessioni:

1. alla **61^{ma} Sessione**, svoltasi dal **13 al 24 marzo 2017** ha partecipato una delegazione formata dalle deputate Tiziana Ciprini (M5S), componente del Comitato per le pari opportunità, e Pia Elda Locatelli (Misto-PSI,PLI), Presidente del Comitato diritti umani della Commissione affari esteri; **la giornata parlamentare UIP** si è tenuta il **17 marzo 2017** ed è stata dedicata al tema: *"L'empowerment economico in un mondo del lavoro in cambiamento"*.

2. alla **60^{ma} Sessione**, svoltasi dal **14 al 24 marzo 2016** con una delegazione composta dalle deputate **Tiziana Ciprini** (M5S), componente del Comitato per le pari opportunità e **Pia Elda Locatelli** (Misto-PSI,PLI), Presidente del Comitato diritti umani della Commissione affari esteri; la giornata parlamentare UIP si è tenuta il **15 marzo** ed è stata dedicata al tema: *"The power of legislation for women's empowerment and sustainable development"*.

3. alla **59^{ma} Sessione** svoltasi dal **9 al 20 marzo 2015** con una delegazione composta dalle deputate **Lorena Milanato** (FI-PdL), componente del Comitato per le pari opportunità e **Pia Locatelli** (Misto, PSI-PLI), componente del Comitato sugli obiettivi del Millennio, in rappresentanza del Gruppo italiano all'Unione interparlamentare,

4. alla **58^{ma} Sessione** svoltasi a New York dal **10 al 14 marzo 2014** con una delegazione composta dalle deputate **Valeria Valente** (PD), Presidente del Comitato per le pari opportunità e **Pia Locatelli** (Misto, PSI-PLI), componente del Comitato sugli obiettivi del Millennio, in rappresentanza del Gruppo italiano all'Unione interparlamentare;

La prossima sessione è in programma sempre a New York dal **12 al 23 marzo 2018**

La Conferenza delle Parti (COP) sui cambiamenti climatici

La **Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici (UNFCCC)**, adottata nel 1992 al Vertice di Rio de Janeiro, stabilisce impegni di stabilizzazione a livelli non pericolosi per gli equilibri climatici della concentrazione in atmosfera dell'anidride carbonica. Più recentemente, **nel 1997**, è stato approvato un Accordo aggiuntivo importante al Trattato: il Protocollo di

Kyoto. Esso è significativo perché prescrive dei parametri fisici e delle specifiche procedure per ridurre le emissioni di gas serra, le quali sono giuridicamente vincolanti per i paesi che hanno proceduto alla sua ratifica. Il **Protocollo di Kyoto** stabilisce quindi degli obiettivi di riduzione delle emissioni di sei gas serra (anidride carbonica, metano, protossido di azoto, idrofluorocarburi, perfluorocarburi e esafluoruro di zolfo).

Annualmente si svolgono Conferenze - dette **Conferenze delle Parti (COP)** - alle quali sono invitate a partecipare delegazioni parlamentari, ed in cui i **Paesi firmatari del Protocollo** si riuniscono per **monitorare i progressi e valutare il percorso** da seguire per l'attuazione della Convenzione. Il Segretariato dell'UNFCCC supporta tutte le istituzioni coinvolte nel processo di cambiamento climatico, in particolare il COP, gli organi sussidiari e i loro Uffici di presidenza. **L'Italia ha ratificato il Protocollo con legge 1° giugno 2002, n. 120. Il Protocollo di Kyoto è entrato in vigore il 16 febbraio 2005.**

L'ultima sessione, la **XXII Conferenza delle Parti (COP22)**, si è svolta a Marrakech, in Marocco, dal 7 al 18 novembre 2016 e l'high level segment si è tenuto dal 14 al 18 novembre. Il 13 novembre ha avuto luogo un incontro parlamentare organizzato congiuntamente dall'Unione Interparlamentare e dal Parlamento del Marocco. Ai lavori hanno partecipato i deputati **Ermete Realacci** (PD), **Massimo Felice De Rosa** (M5S) ed **Enrico Borghi** (PD), rispettivamente Presidente, Vicepresidente e componente della Commissione Ambiente.

La **XXI Sessione** della Conferenza delle Parti (**COP21**) si è tenuta a **Parigi** dal **6 al 12 dicembre 2015**. Vi hanno preso parte i deputati **Guglielmo Epifani** (PD), Presidente della Commissione Attività Produttive, **Ermete Realacci** (PD) Presidente della Commissione Ambiente, **Serena Pellegrino** (SI-SEL) **Mirko Busto** (M5S), **Stella Bianchi** (PD) e **Chiara Braga** (PD).

La **XX Sessione** della Conferenza delle Parti (**COP20**) si è tenuta a **Lima**, dal **6 al 12 dicembre 2014** e vi hanno preso parte i deputati **Mirko Busto** (M5S) e **Stella Bianchi** (PD), entrambi componenti della Commissione Ambiente.

La **XIX Sessione** della Conferenza delle Parti (**COP19**) si è tenuta a **Varsavia** dal **18 al 23 novembre 2013**. Vi hanno preso parte il vicepresidente della Commissione Ambiente, **Massimo De Rosa** (M5S), e l'onorevole **Mariastella Bianchi** (PD), componente della medesima Commissione, mentre per il Senato vi hanno preso parte i senatori **Gianpiero Dalla Zuanna** (SCpI) e **Carlo Martelli** (M5S), componenti della Commissione Ambiente.

**L'ATTUAZIONE DELLA RISOLUZIONE DEL CONSIGLIO DI
SICUREZZA DELLE NAZIONI UNITE N. 1325 DEL 2000 SU
“DONNE, PACE E
SICUREZZA”**

(a cura del Servizio Affari internazionali del Senato)

La risoluzione 1325 (2000) e il Piano d'azione nazionale italiano

Il **31 ottobre 2000** il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ha adottato all'unanimità la **risoluzione 1325** su **donne, pace e sicurezza**, primo documento del Consiglio che menziona esplicitamente **l'impatto dei conflitti armati sulle donne** e sottolinea il contributo femminile per la risoluzione dei conflitti e per la costruzione di una pace durevole.

La risoluzione, considerata “madre” di risoluzioni ONU successive dal contenuto più specifico (*per le quali si veda più avanti*), delinea un sistema ampio di obiettivi a garanzia della prevenzione, della partecipazione e protezione delle donne nei contesti di conflitto (paradigma delle 3”P”), focalizzando tre elementi:

1. le donne ed i fanciulli rappresentano i gruppi più colpiti dai conflitti armati;
2. le donne svolgono un ruolo imprescindibile sia nella prevenzione e risoluzione dei conflitti, sia nelle attività di ricostruzione della pace;
3. gli Stati membri dell'Onu sono invitati ad assicurare una più ampia partecipazione delle donne a tutti i livelli decisionali, con particolare riferimento ai meccanismi di prevenzione, gestione e risoluzione del conflitto.

Il principio ispiratore della risoluzione - la “**tolleranza zero**” rispetto a tali forme di violenza che violano le norme internazionali e costituiscono comportamenti di rilievo penale - si applica ai militari, alle parti in conflitto nonché al personale militare e civile dell'Onu responsabile di abusi sessuali nelle aree di conflitto.

A fronte dell'**ampiezza del mandato della risoluzione 1325 e della mancanza di indicazioni precettive in ordine all'attuazione delle sue disposizioni**, e mentre si continuavano a registrare numerosi casi di violenza sessuale nelle aree di conflitto armato e post conflitto, il Consiglio di Sicurezza ha previsto, nel *Presidential Statement* del 28 ottobre 2004, la possibilità che gli Stati membri proseguissero sulla strada dell'attuazione della Risoluzione 1325 anche attraverso l'adozione di “**National Action Plans**”.

In Italia, in particolare, nel dicembre 2010 è stato adottato il **primo Piano** di Azione Nazionale 2010-2013 e, nel novembre 2014, il **secondo Piano Nazionale** dell'Italia su “Donne Pace e Sicurezza”, relativo al periodo 2014-2016; come esplicitamente previsto nel secondo Piano, il Governo ha presentato nel marzo 2015, un [Progress Report](#).

Il terzo [Piano](#) d'Azione nazionale dell'Italia in attuazione della Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite 1325(2000) per gli anni 2016-2019 ha visto la luce nel dicembre 2016.

Nella prefazione del documento viene sottolineato come il Governo italiano attribuisca la massima importanza al ruolo delle donne per la trasformazione della società, asse centrale della Risoluzione 1325; si conferma, altresì, l'importanza attribuita dal nostro Paese alla prevenzione di tutte le forme di discriminazione e violenza contro le donne, restando inteso che eguaglianza di genere ed *empowerment* femminile sono essenziali, a livello sia internazionale sia nazionale, per la prevenzione di tutte le forme di violenza (quali la violenza domestica, la violenza sessuale quale arma e/o tattica di guerra e nel contesto delle c.d. *mass atrocities*).

Il Piano si focalizza con particolare attenzione sulla situazione delle donne e delle minori in situazioni di conflitto e post-conflitto come pure negli Stati fragili, in quanto sopravvissute alla violenza e, soprattutto, quali “agenti per il cambiamento”.

Ai fini di una efficace attuazione del Piano si conferma l'approccio multi-stakeholder, integrato e olistico, che prevede il pieno coinvolgimento delle Organizzazioni della società civile, del mondo accademico, delle ONG, del settore privato e delle organizzazioni sindacali, già adottato nei precedenti Piani nazionali.

Si rammenta che l'articolo 1, comma 3 della legge 145/2016 (*Disposizioni concernenti la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali*) prevede che nell'ambito della partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali siano adottate **iniziative volte ad attuare la risoluzione 1325 (2000)** e le successive risoluzioni 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013) e 2122 (2013) del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite nonché **il Piano d'azione nazionale** su «Donne, pace e sicurezza 2014-2016» e i piani successivi.

Quanto al contenuto, il Piano d'Azione Nazionale assicura l'inserimento della **prospettiva di genere** in tutte le aree politiche riguardanti la pace nonché la sua adozione nelle misure pratiche volte alla promozione e protezione della pace.

Gli **obiettivi finali** delle azioni intraprese nella cornice del Piano sono:

1. riduzione l'impatto dei conflitti su donne e minori, e promozione della loro partecipazione efficace e trasformativa nei processi di prevenzione, mitigazione e risoluzione del conflitto, così come nei processi decisionali a tutti i livelli;
2. sensibilizzazione e rafforzamento delle strutture esistenti, con riguardo all'Agenda Donne, Pace e Sicurezza e alle questioni ad essa connesse.

Dal punto di vista **metodologico** il Piano è stato elaborato da un **gruppo di lavoro nazionale, interministeriale e partecipativo, aperto**, guidato dal CIDU (Comitato interministeriale per i diritti umani) che ha svolto numerosi incontri

che hanno visto coinvolti i *relevant stakeholders*, ivi comprese le Organizzazioni della società civile, il mondo accademico, le ONG, e gli altri attori istituzionali di settore. Specifica attenzione è stata dedicata ai settori della cultura e della comunicazione.

Piano d'Azione Nazionale – che per quanto abbia contenuto strategico è concepito anche come *work in progress* oggetto di ulteriori integrazioni nel triennio a venire - è organizzato intorno a **7 obiettivi** (*goals*) rispetto ai quali si precisano impegni (*commitments*), azioni, attori ed indicatori per la valutazione dell'efficacia e/o del risultato.

Di seguito i 7 obiettivi:

- **rafforzare** il ruolo delle donne nei processi di pace ed in tutti i processi decisionali;
- continuare a promuovere la **prospettiva di genere** nelle operazioni di pace;
- continuare ad assicurare una **formazione specifica** sui vari aspetti trasversali della Risoluzione 1325(2000), in particolare per il personale che partecipa alle operazioni di pace;
- **valorizzare** ulteriormente la presenza delle donne nelle Forze Armate e nelle Forze di Polizia nazionali, rafforzando il loro ruolo nei processi decisionali relativi alle missioni di pace;
- **proteggere** i diritti umani delle donne e delle minori in aree di conflitto e post-conflitto;
- accrescere le **sinergie** con la società civile, per implementare la Risoluzione 1325(2000);
- **comunicazione strategica** e *result-oriented advocacy*:

7.1 impegnarsi nella comunicazione strategica (anche con l'utilizzo dei *social media*);

7.2 rafforzare la partecipazione italiana nei forum, conferenze e meccanismi di settore, per sostenere ulteriormente l'attuazione dell'Agenda Donne, Pace e Sicurezza.

Quanto alle attività di **monitoraggio** e **valutazione**, è prevista la predisposizione di un *progress report* annuale, che sarà preparato dal CIDU in consultazione sia con la società civile, sia con il Parlamento.

Responsabile dell'attuazione, applicazione e monitoraggio del Piano è il Gruppo di lavoro aperto guidato dal CIDU. Il Gruppo si riunirà almeno una volta ogni quattro mesi e fornirà informazioni ai membri del CIDU e che, con cadenza annuale, rivedrà obiettivi, *commitments*, azioni ed indicatori alla luce delle

esperienze acquisite, del *comprehensive approach* dell'Unione Europea alle tematiche in questione nonché delle questioni di volta in volta emergenti.

Quanto alle **risorse finanziarie** a sostegno delle attività contemplate dal Piano, si rammenta che il comma 350 dell'articolo 1 della legge di bilancio 2017 (legge 232/2016) autorizza la spesa di **1 milione di euro per l'anno 2017** e di **500.000 euro per ciascuno degli anni 2018 e 2019** ai fini della predisposizione ed attuazione del terzo Piano di azione da adottare in ottemperanza della risoluzione n. 1325 (2000) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (S/RES/1325) sulle donne, la pace e la sicurezza e delle risoluzioni seguenti, incluse le azioni di promozione, monitoraggio e valutazione.

Lo **stato di implementazione** della Risoluzione 1325 a livello internazionale è riportato in appositi **rapporti del Segretario generale Onu**.

L'ultimo di tali report, [S/2016/822](#) rilasciato il 29 settembre 2016, oltre a fornire informazioni sulle recenti tendenze e a mettere in evidenza gli sviluppi ed i risultati più recenti, richiama l'attenzione anche sulle aree di stagnazione e di regressione. Il rapporto presenta iniziative quali il nuovo meccanismo istituito in seno al Consiglio di Sicurezza, ossia il Gruppo informale di esperti sulle donne, la pace e la sicurezza, concepito per assicurare maggiori flussi di informazioni utili al CdS; il nuovo *Global acceleration instrument (GAI) for women, peace and security and humanitarian action* volto a catalizzare nuovi finanziamenti per gli impegni dell'agenda donne pace e sicurezza, nonché i progressi a livello nazionale derivanti dall'attuazione dei Piani d'azione nazionali per l'aumento della leadership femminile nelle istituzioni responsabili per la pace e la sicurezza.

Global Acceleration Instrument (GAI) on Women, Peace, Security and Humanitarian Action è un meccanismo di finanziamento flessibile e rapido che supporta interventi di qualità per migliorare la capacità di prevenire i conflitti, rispondere a crisi ed emergenze, cogliere le opportunità di costruzione della pace ed incoraggiare la sostenibilità e la titolarità nazionale degli investimenti. GAI migliorerà l'impegno delle donne in pace e sicurezza e/o azione umanitaria attraverso il superamento della distinzione tra investimenti destinati allo sviluppo ed investimenti a sostegno di azioni umanitarie, di pace e di sicurezza attraverso forme di investimento che coinvolgano la partecipazione femminile. Pertanto almeno il 50% di tutti i fondi GAI dovrebbero essere assegnati alle organizzazioni della società civile. Il fondo – che durerà dal febbraio 2016 a fine dicembre 2020 – si avvale di finanziamenti provenienti dai governi di Australia, Regno Unito, Canada, Irlanda, Lituania e Liechtenstein per un ammontare complessivo di oltre 6 milioni di dollari. La sua creazione era tra le raccomandazioni del *Global study* (si veda il box successivo).

Il 25 ottobre 2016, il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ha svolto il suo **dibattito aperto annuale sulle donne, la pace e la sicurezza**, con un focus particolare su come gli Stati membri, le organizzazioni regionali e le Nazioni Unite hanno dato seguito agli impegni assunti ed alle raccomandazioni contenute nella precedente revisione (S/2015/716 rilasciato il 16 settembre 2015) nonché al **Global Study sull'attuazione della risoluzione del Consiglio di Sicurezza 1325 (2000)**.

Il [Global Study Preventing conflict, transforming justice, securing the peace](#), che porta la firma dell'ex Rappresentante speciale per i bambini nei conflitti armati, Radhika Coomaraswamy affiancata da l'*High-Level Advisory Group*, è stato lanciato nell'ottobre 2015. Si tratta di una ricognizione sui quindici anni di implementazione della risoluzione 1325 del 2000 che ha coinvolto un ampio numero di *stakeholders* a livello statale e della società civile a livello mondiale.

Nello studio si prende atto che molto è cambiato da quando il Consiglio di Sicurezza ha adottato la risoluzione 1325: la natura del conflitto in alcune regioni è qualitativamente diversa, il contenuto stesso di ciò che intendiamo per “pace” e “sicurezza” è in continua evoluzione, ed anche ciò che intendiamo per “giustizia” si è trasformato. In tale mutato contesto vanno ora collocati i quattro pilastri della 1325 e delle successive risoluzioni: prevenzione, protezione, partecipazione, e costruzione della pace e recupero.

Tra i **progressi nell'implementazione della 1325** lo studio annovera:

- l'adozione da parte della Comunità internazionale di un quadro normativo completo per quanto riguarda per la violenza sessuale nei conflitti, rammentando che lo Statuto di Roma del Tribunale penale internazionale, in vigore dal 2002, delinea un elenco globale dei crimini contro le donne;
- la comunità internazionale e nazionale i governi hanno cominciato a comprendere l'importanza della guarigione nazionale e delle comunità come una parte della giustizia, con i correlati diritti di risarcimento;
- l'adozione, da parte del *Committee on the Elimination of Discrimination against Women* di una raccomandazione sulle donne nelle situazioni legate a conflitti che fornisce una guida dettagliata agli Stati membri sulle questioni relative alle donne, la pace e la sicurezza ed ai criteri di responsabilità, chiarendo che l'attuazione della 1325 è responsabilità di ogni Stato membro;
- la percentuale degli accordi di pace che fanno esplicito riferimento alle donne è passata dall'11% del decennio 1990-2000 al 27% nel quindicennio successivo all'adozione della 1325;
- si è registrato un aumento delle dirigenti donne all'interno delle Nazioni Unite;
- è stata avviata una politica di aiuti bilaterali sulla parità di genere a Stati fragili, che per quanto aurorale rappresenta una notevole novità.

Tuttavia, **molti dei progressi registrati nell'implementazione della Risoluzione 1325 sono fermi allo stadio iniziale** e non raggiungono pertanto il livello standard auspicabile. Ad esempio, quanto alla **violenza sessuale**, nonostante la completezza del quadro normativo, pochissime sono le azioni penali effettive, soprattutto a livello nazionale; nei **processi di pace** se si è registrato un aumento della partecipazione formale delle donne, uno studio specifico di 31 grandi processi tra il 1992 e il 2011 ha rivelato che solo il 9% dei negoziatori erano donne, una cifra ancor più trascurabile alla luce dell'entità e ampiezza delle questioni che le vedono coinvolte; la percentuale femminile del personale militare impiegato nelle missioni Onu è del 3% e con compiti prevalentemente di supporto: e sono proprio le aree cruciali del *peacemaking* e del *peacekeeping* a vedere una persistente sotto rappresentazione femminile.

Quanto ai Piani d'azione nazionali sono solo **54 i Paesi** che li hanno predisposti (*e tra questi, come detto, anche l'Italia*); la maggior parte dei Piani sono peraltro privi sia di meccanismi di *accountability* sia di risorse finanziarie a sostegno di una reale implementazione della 1325. L'aumento di estremismo violento in molte parti del mondo non solo rappresenta una vera e propria minaccia per la vita delle donne, ma le espone anche ad un ciclo di militarizzazione che spesso le vede in una posizione ambivalente, tra la necessità di respingere le costrizioni dell'estremismo violento e quella di proteggere le proprie famiglie e le comunità. Si assiste, inoltre, al fenomeno delle donne che diventano combattenti unendosi a gruppi estremistici, talvolta contro la propria volontà ma in molti casi con reale convinzione. E le donne "*peacebuilders*" si trovano spesso ad operare con margini di manovra assai limitati, strette tra l'estremismo praticato nelle comunità di appartenenza e i vincoli posti al loro operare dalle politiche antiterrorismo che limitano l'accesso ai fondi ed alle risorse cruciali.

Sulla base dell'ampia ricognizione qui brevemente riassunta il **Global Study** formula **raccomandazioni dettagliate per ciascuna questione**, non senza aver evidenziato un set di **principi generali**, che sono:

- 1 - riconoscere che la priorità è la prevenzione dei conflitti e non l'uso della forza;
- 2 - considerare che la Risoluzione 1325 si inserisce nel contesto dei diritti umani;
- 3 – riconoscere che la partecipazione delle donne è la chiave della pace sostenibile;
- 4 – i responsabili devono rendere conto e la giustizia deve essere trasformativa;
- 5 – approcci locali e processi inclusivi e partecipativi sono cruciali per il successo degli sforzi di pace nazionali ed internazionali;
- 6 - Sostenere le donne *peacebuilders* di pace nel rispetto della loro autonomia è un'importante modalità di contrasto dell'estremismo;
- 7 – Stati membri, Organizzazioni regionali, media, società civile, giovani hanno un ruolo vitale da svolgere insieme per attuare l'agenda donne, pace e sicurezza;
- 8 – una lente di genere deve essere introdotta in ogni aspetto del lavoro del Consiglio di sicurezza;

9 – è necessario affrontare la persistente incapacità di finanziare in modo adeguato l'agenda donne, pace e sicurezza;

10 – una robusta architettura di genere è essenziale per le Nazioni Unite.

Il *Global Study* si conclude con un **invito all'azione** che metta al centro il **livello locale** in quanto più vicino alle donne. Queste, da ogni continente, hanno chiesto al Consiglio di sicurezza – che ha un ruolo diretto di supervisione nel mantenimento della pace – di prendere l'iniziativa di **fermare il processo di militarizzazione** che ha avuto inizio nel 2001 in un ciclo di conflitti sempre crescente che tende a normalizzare la violenza ad ogni livello.

Nel suo rapporto 2015 il Segretario generale ha osservato che dal *Global Study*, come del resto anche da altre analisi indipendenti effettuate nel 2015, è emerso che la natura della guerra sta cambiando, essendo essa caratterizzata da evidenti violazioni dei diritti umani e del diritto umanitario internazionale, dalla partecipazione di un numero crescente di attori armati non statali, dalla diffusione dell'estremismo violento e brutale e di un'ondata di violenza organizzata, che espongono ulteriormente le donne e le ragazze a ogni genere di sfida, spesso affrontata in solitudine.

Il rapporto, inoltre, riflette sul ruolo degli attori chiave del sistema delle Nazioni Unite per affrontare gli ostacoli alla piena attuazione della Risoluzione 1325. Per quanto riguarda il mantenimento della pace, in cui il Consiglio di sicurezza, come è noto, ha un ruolo diretto di supervisione, il report sollecita l'integrazione della prospettiva di genere nei mandati delle missioni – dal che la necessità di affrontare il tema dello sfruttamento sessuale e degli abusi - e chiede l'integrazione delle competenze di genere nelle strutture del personale di missione e il miglioramento dell'equilibrio nella rappresentanza di genere nei contingenti delle Nazioni Unite.

Le altre risoluzioni Onu su donne, pace e sicurezza

Sul tema donne, pace e sicurezza il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ha adottato, dopo la 1325 del 2000, altre sei risoluzioni.

La prima di tale serie è la **risoluzione 1820** adottata all'unanimità il **19 giugno 2008** nella quale si afferma che la **violenza sessuale in situazioni di conflitto armato** può costituire **crimine di guerra, crimine contro l'umanità** e prefigurare **genocidio**. L'Italia, membro non permanente del Consiglio di Sicurezza nel biennio 2007-2008, aveva profuso un intenso impegno in fase negoziale, con particolare riguardo al riconoscimento del **nesso tra sicurezza internazionale e violenza sessuale** nei casi in cui questa viene impiegata come tattica di guerra.

La risoluzione 1820 chiede a tutte le parti nei conflitti armati di cessare immediatamente e del tutto la violenza sessuale contro i civili evidenziando che,

nonostante le reiterate condanne, la violenza e l'abuso sessuale di donne e bambini intrappolati in zone di guerra è praticata con un'ampiezza ed una sistematicità tali da configurare livelli di “*spaventosa brutalità*”. Il documento, stabilito che **l'utilizzo della violenza sessuale come tattica di guerra può profondamente esacerbare i conflitti armati** ed impedire il ripristino della pace e della sicurezza internazionale, afferma che lo stupro e le altre forme di violenza sessuale possono rappresentare **crimini di guerra, crimini contro l'umanità** ed anche atti costitutivi di **genocidio**. Nella premessa, inoltre, il documento richiama l'inclusione di una serie di offese sessuali nello Statuto di Roma, atto fondativo della Corte penale internazionale dell'Aja. La risoluzione 1820, che prevede la possibilità di imporre sanzioni mirate contro fazioni che commettono stupri e altre forme di violenza contro donne e ragazze, chiedeva al Segretario generale Onu di dare conto del quadro della situazione e dell'attuazione della disposizioni in essa contenute entro il 30 giugno 2009, nonché di formulare proposte volte a “*minimizzare la suscettibilità*” delle donne e delle ragazze a tale violenza. Il Segretario era inoltre richiesto di sviluppare linee guida e strategie efficaci per migliorare le capacità delle operazioni di *peacekeeping* Onu nella protezione dei civili da ogni forma di violenza sessuale.

Una ulteriore **risoluzione, 1960 (2010)** è stata adottata all'unanimità il **16 dicembre 2010** dal Consiglio di Sicurezza, il quale ha chiesto alle parti coinvolte in conflitti armati di assumere **specifici impegni** ed indicare **precise scadenze** della lotta alla violenza sessuale, sollecitandole sul lato della prevenzione a proibire tali crimini attraverso la somministrazione di **ordini precisi** alle catene di comando e l'imposizione di **codici di condotta** e, sul versante giudiziario, ad indagare i presunti abusi affidandone tempestivamente alla giustizia i responsabili. Il Segretario generale è tenuto a monitorare il perfezionamento di tali impegni nonché, sulla base di una analisi più approfondita, a favorire una migliore cooperazione tra tutti gli attori Onu finalizzata a fornire una **risposta sistemica** alla questione della violenza sessuale, nel frattempo procedendo a più nomine femminili tra i *protection advisers* delle missioni di *peacekeeping*.

Con la **risoluzione 1888 (2009)** il Consiglio di Sicurezza, tra le misure atte a fornire protezione a donne e bambini contro la violenza sessuale in situazioni di conflitto chiede al segretario generale di nominare un **rappresentante speciale sulla violenza sessuale durante i conflitti armati**.

L'ufficio del **Rappresentante Speciale ONU per le violenze sessuali in situazioni di conflitto** è stato istituito nell'aprile 2010 e la prima Rappresentante è stata Margot Wallström; le è succeduta nella carica, dal 22 giugno 2012, Zainab Hawa Bangura, cittadina della Sierra Leone.

I *focal points* del mandato della Rappresentante Speciale sono costituiti dal contrasto all'impunità dei responsabili, dall'*empowerment* delle donne colpite al fine di ristabilire il godimento dei loro diritti, dall'implementazione di politiche idonee a sostenere un

approccio globale alla violenza sessuale, dall'armonizzazione su scala internazionale della risposta alle violenze e dal miglioramento della comprensione della violenza sessuale nella sua dimensione di tattica di guerra. La Rappresentante, inoltre, mette in risalto la necessità che sia condotta a livello nazionale titolarità, leadership e responsabilità nel contrasto della violenza sessuale.

Il Rappresentante si avvale anche di un ***Team of Experts on the Rule of Law/Sexual Violence in Conflict - TOE*** impiegato in presenza di situazioni di particolarmente gravi come strumento di assistenza per le autorità nazionali nel rafforzamento della *rule of law*.

Sul contrasto alla violenza sessuale si rammenta anche la ***International Campaign to Stop Rape & Gender Violence in Conflict*** (<http://www.stoprapenow.org/take-action/>) promossa da *UN Action Against Sexual Violence*, coordinamento di 13 organismi delle Nazioni Unite finalizzato a porre fine alla violenza sessuale nei conflitti attraverso in uno sforzo concertato per migliorare il coordinamento e la responsabilità, ampliare la programmazione e sostenere gli sforzi nazionali per prevenire la violenza sessuale, rispondendo in modo efficace alle esigenze dei sopravvissuti.

La successiva **risoluzione 1889 (2009)** si incentra, in particolare, sul rafforzamento della partecipazione delle donne nei processi di pace, nonché sullo sviluppo di indicatori adatti a misurare i progressi nella realizzazione della risoluzione madre 1325.

La **risoluzione 2106 (2013)** adottata all'unanimità il 24 giugno 2013, è specificamente focalizzata sul tema della violenza sessuale in situazioni di conflitto armato. Il documento aggiunge ulteriori dettagli operativi alle precedenti risoluzioni sul tema e ribadisce la necessità di sforzi più intensi da parte di tutti gli attori, non solo il Consiglio di Sicurezza e le parti di un conflitto armato, ma tutti gli Stati membri e gli enti delle Nazioni Unite, per l'attuazione dei mandati promananti dal complesso delle risoluzioni sul tema e per la lotta all'impunità per questi crimini.

La **risoluzione 2122 (2013)** (*alla quale si è già fatto cenno a proposito del Global Study*) rafforza le misure che consentono alle donne di partecipare alle varie fasi di prevenzione e risoluzione dei conflitti, nonché della ripresa del paese interessato, ponendo agli Stati membri, alle organizzazioni regionali ed alle stesse Nazioni Unite, l'obbligo di **riservare seggi alle donne nei tavoli di pace**; essa, inoltre, riconosce la necessità di una tempestiva informazione ed analisi dell'impatto dei conflitti armati su donne e ragazze.

La risoluzione chiede poi ai responsabili delle missioni di *peacekeeping* delle Nazioni Unite di effettuare valutazioni sulle violazioni dei diritti umani e degli abusi di donne nei conflitti armati e nelle situazioni di post conflitto e richiede alle missioni di *peacekeeping* di dare risposta alle minacce della sicurezza delle donne in situazioni di conflitto e post conflitto. Incoraggia i paesi che

contribuiscono alle missioni ad aumentare la percentuale di donne nelle forze armate e nelle forze di polizia in esse impiegate. Sottolinea la necessità di continuare gli sforzi per eliminare gli ostacoli che impediscono l'accesso delle donne alla giustizia in situazioni di conflitto o post conflitto.

IL SOUFAN GROUP (TSG)

(a cura del Servizio Affari internazionali del Senato)

Il [Gruppo Soufan](#), che prende il nome dal suo fondatore e CEO Ali Soufan, fornisce servizi strategici, di *intelligence* e di sicurezza ai governi e alle organizzazioni multinazionali. I suoi programmi di formazione, servizi di sicurezza e analisi approfondite forniscono ai clienti del gruppo le conoscenze e le competenze per preparare, gestire e rispondere ad esigenze di sicurezza in continua evoluzione.

Il team TSG si compone di un selezionato insieme di ex membri dell'intelligence e delle forze dell'ordine, di analisti politici e professionisti della sicurezza, con alle spalle una comprovata esperienza operativa, e fornisce ai propri clienti servizi di consulenza, formazione e supporto gestionale.

I membri del *team* TSG hanno condotto alcune delle più significative indagini nazionali ed internazionali nella storia recente, sperimentando anche metodi nuovi e innovativi per affrontare alcune delle più impegnative questioni internazionali. Il gruppo si vanta pertanto di offrire ai propri clienti una combinazione unica di conoscenze tecniche e di esperienza sul campo, affiancate dal rigore accademico di analisti politici, mettendoli in condizione di rispondere con successo a una serie di sfide di sicurezza in continua evoluzione.

TSG ha sede a New York, con uffici regionali a Londra, Doha, e Singapore, nelle due Americhe, in Europa, Medio Oriente, Asia e Africa.

Ali Soufan, classe 1971, è un libanese-americano ex agente speciale dell'FBI (si è dimesso nel 2005) che si è occupato di una serie di casi di antiterrorismo di alto profilo, sia negli Stati Uniti che nel resto del mondo. Chief Executive Officer del Gruppo Soufan, Mr. Soufan ha indagato e supervisionato casi di terrorismo internazionale altamente sensibili e complessi, tra cui i bombardamenti alle Ambasciate USA in Africa orientale nel 1998, l'attacco alla *USS Cole* nel 2000, e gli attentati dell'11 Settembre 2001. Mr. Soufan è anche membro del Consiglio consultivo per la *Homeland Security*. È autore di "The Black Banner: The Inside Story of 9/11 and the war against al Qaeda." È considerato uno dei maggiori esperti di sicurezza e antiterrorismo nazionale, e continua a svolgere un ruolo consultivo significativo per questioni sensibili.

Mr. Soufan vanta una brillante carriera nell'FBI, tra cui il servizio presso la task force congiunta antiterrorismo (*Terrorist Joint Task Force*), presso gli uffici FBI di New York, dove ha coordinato le operazioni di antiterrorismo sia nazionali che internazionali. Spesso ha operato in ambienti ostili e realizzato missioni extra-territoriali sensibili e negoziati ad alto livello, e ha ricevuto numerosi premi e onorificenze per il suo lavoro di lotta al terrorismo. Secondo un articolo apparso sul *New Yorker* nel 2006, Soufan è la persona che più di ogni

altra è andata vicina a prevenire gli attacchi dell'11 settembre, e ci sarebbe riuscito se la CIA avesse condiviso con lui una parte rilevante di informazioni di *intelligence*.

Mr. Soufan ha testimoniato davanti al Congresso degli Stati Uniti (dove si è espresso contro il ricorso alle cosiddette "*enhanced interrogation techniques*" adottate dalla CIA a Guantanamo, tecniche che prevedono anche forme di tortura come il cd *waterboarding*), ed ha preso parte a fora di sicurezza internazionali, sia negli Stati Uniti che all'estero. Ha collaborato a un gran numero di programmi televisivi su BBC, CNN, MSNBC e Fox e con importanti testate giornalistiche (fra cui The New Yorker, Newsweek, The Washington Post, The New York Times, The Wall Street Journal, The Straits Times, Spiegel, Asharq Alawsat). Il suo lavoro è stato descritto in numerosi libri di saggistica, tra cui "The Looming Tower" di Lawrence Wright.

Si è laureato *magna cum laude* alla Villanova University ,dove ha conseguito un Master of Arts in Relazioni Internazionali³⁴.

³⁴ Dal sito dell'organizzazione: <http://soufangroup.com/about/> (informazioni reperite il 14 settembre 2017), e fonti di stampa

APPROFONDIMENTI GEOPOLITICI

LIBIA: ULTIMI SVILUPPI

(a cura del Servizio Affari internazionali del Senato)

In Libia l'assenza di un governo unico e funzionale si ripercuote sulla permeabilità dei confini e del proliferare dei traffici illeciti, primi tra tutti i flussi migratori attraverso il Mediterraneo. Stabilizzazione della Libia e gestione dei flussi migratori non possono essere disgiunti. A tal fine, l'Italia promuove un processo politico inclusivo anche degli attori locali, nonché è impegnata nell'ingaggiare Libia e partner nordafricani in una strategia di medio-lungo periodo di regional ownership e a, livello europeo, a promuovere un piano di interventi di capacity building in Libia. L'approssimarsi della deadline posta dall'Accordo di Skhirat e l'assunzione dell'incarico di Inviato speciale da parte di Salamé riusciranno a rivitalizzare il processo politico-diplomatico a guida ONU?

Quadro politico-istituzionale

Dal punto di vista del processo politico, si è registrato a lungo lo stallo tra il Parlamento (Camera dei Rappresentanti - HOR) che ha sede a Tobruk, nell'est del paese, ed il Governo di accordo nazionale (GNA) a guida al-Sarraj a Tripoli che è rimasto sospeso in un limbo giuridico, in attesa di una piena approvazione della Camera dei rappresentanti.

Si ricorda che il Dialogo politico libico mediato dal Rappresentante Speciale dell'ONU aveva condotto **all'Accordo politico libico** concluso a Skhirat il 17 dicembre 2015 e alla formazione di un Governo di accordo nazionale guidato da al-Sarraj: tale Governo consiste in un Consiglio presidenziale (composto di 9 membri e svolgente anche le funzioni di Capo dello Stato) ed un Gabinetto, sostenuto da altre istituzioni statali, tra cui una Camera dei Rappresentanti con sede a Tobruk ed un Consiglio di Stato (che avrebbe dovuto riassorbire i membri del Congresso Generale Nazionale di Tripoli).

Tuttavia, negli ultimi mesi il Governo di accordo nazionale, riconosciuto dalle Nazioni Unite, installatosi il 30 marzo 2016 a Tripoli, è apparso sempre più debole, insidiato dal generale Haftar e dallo schieramento di Tobruk a est e dall'ex premier tripolino Khalifa al-Ghwell, reinsediato a Tripoli.

Il generale Haftar, forte dei successi militari (riconquista di Bengasi da DAESH) e politici (occupazione dei campi petroliferi della Mezzaluna e riconsegna alla National Oil Company, NOC), si è adoperato per un logoramento della leadership di al-Sarraj: **agendo sul Parlamento di Tobruk perché posticipasse a tempo indeterminato un'approvazione del governo di al-Sarraj, mirava a costringere la Comunità internazionale a prendere atto del fallimento di al-Sarraj e valutare opzioni alternative**, tanto più che parte della popolazione sembra guardare con benevolenza al ruolo "pacificatore" del generale. Haftar ha registrato i primi

risultati, ottenendo che l'UE chiedesse ad al-Sarraj di fare rapidamente "una nuova **proposta inclusiva** per la formazione del governo di unità nazionale"³⁵, nonché spingendo Stati Uniti e Italia – sin dalla conferenza di Vienna dell'aprile 2016 - a farsi mediatori di **un'opera di integrazione delle forze di Haftar all'interno della futura struttura governativa**. A livello di supporti esterni, da tempo i commentatori registrano **un contesto internazionale di informale appoggio alla causa di Haftar**³⁶, reso possibile da "gli interessi dell'Egitto rispetto a una influenza in Cirenaica, le ambiguità francesi e russe nell'appoggio ad Haftar".

L'Accordo politico libico è rimasto bloccato principalmente a causa dell'**articolo 8 delle disposizioni finali** che incide proprio sul destino di Haftar: tale articolo dispone che le decisioni militari vengano assunte dal Consiglio di presidenza formato da 9 membri, limitando l'influenza del generale Haftar. Al Consiglio di Presidenza, per effetto dell'articolo 8, spetterebbero infatti il Comando supremo delle Forze Armate, la nomina del Capo del Servizio generale di Intelligence, nonché la facoltà di dichiarare lo stato di emergenza. Alla ricerca di una via d'uscita dall'*impasse*, l'Italia si è riunita regolarmente con altri cinque Paesi (Stati Uniti, Regno Unito, Francia, Emirati Arabi Uniti ed Egitto) senza giungere ad un compromesso, in quanto Haftar vorrebbe che gli venisse riconosciuto il ruolo di Capo delle Forze Armate libiche e l'indipendenza del comando militare dalle autorità civili (sul modello dell'Egitto).

Mentre si avvicina il secondo anniversario dalla sottoscrizione **dell'Accordo politico libico, il 17 dicembre 2017**, che, oltre che la fine del periodo transitorio, per alcuni comporta la **scadenza dell'Accordo, l'Assemblea Costituente libica ha pubblicato il 29 luglio 2017 la bozza finale di Costituzione** che dovrebbe essere sottoposta a referendum, previo voto della Camera dei Rappresentanti e del Consiglio di Stato. Il nuovo Inviato speciale delle Nazioni Unite in Libia, Ghassan Salamé, **dovrebbe presentare in sede di Assemblea generale dell'ONU il 20 settembre 2017 una roadmap che includa il referendum, l'approvazione della nuova Costituzione e nuove elezioni** per sostituire il governo di unità nazionale facilitato dall'ONU e guidato da al-Sarraj.

Attualmente la Corte d'appello di Beyda ha invalidato l'approvazione della bozza finale da parte dell'Assemblea costituente libica, pertanto la questione sarà sottoposta alla Corte costituzionale di Tripoli.

Viste le incertezze, alcuni rilanciano la proposta di emendare l'Accordo politico libico, ritenendo che rappresenti una mini-Costituzione che già disciplina il funzionamento delle istituzioni dello Stato, a partire dalla riduzione dei membri del Consiglio presidenziale da 9 a 3, come propongono i sostenitori di Haftar. Altri preferirebbero far sì che l'Assemblea costituente elimini le previsioni che

³⁵ Statement by the spokesperson on the latest developments in Libya, 12007, 15 ottobre 2016 https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/12077/statement-by-the-spokesperson-on-the-latest-developments-in-libya_en.

³⁶ ISPI (a cura di), Focus Mediterraneo allargato n. 1 (ottobre 2016), in Osservatorio di Politica internazionale.

impedisce di emendare la Costituzione per 5 anni, per poterla adattare ai bisogni della popolazione, inserendola in una più ampia strategia di stabilizzazione della Libia come sembrerebbe voglia fare Salamé.

- Si ricorda che il **processo costituente in Libia nasce a seguito della Rivoluzione del 2011, pertanto non è figlio dell'Accordo politico libico**. Quest'ultimo prevede che la Camera dei Rappresentanti provveda ad emendare la Dichiarazione Costituzionale del 2011 per includervi le previsioni dell'Accordo politico libico e affida all'Assemblea Costituente libica il compito di elaborare un progetto di Costituzione da sottoporre a referendum, previo voto della Camera dei Rappresentanti e del Consiglio di Stato.

- Il lavoro dell'Assemblea Costituente libica, i cui membri sono stati designati attraverso elezioni popolari *ad hoc* (la cui affluenza fu molto bassa) nel febbraio 2014, ha condotto alla pubblicazione della bozza finale di testo costituzionale. Per quanto riguarda la forma di stato e di governo, si è optato per una Repubblica semipresidenziale, caratterizzata da sistema bicamerale con un Senato in rappresentanza delle tre grandi regioni (Tripolitania, Cirenaica e Fezzan) e una Camera dei Rappresentanti (HoR) in rappresentanza della popolazione. Sia nell'ambito della Camera che nei consigli municipali vi è una riserva di per le donne. La bozza di Costituzione prevede anche l'elezione diretta del Presidente con un sistema che bilancia tra l'elemento demografico e quello geografico-regionale. Alcuni commentatori ritengono troppo debole il sistema di *checks and balances* tra poteri dello Stato, in quanto il Presidente detiene il potere di indire un referendum per sciogliere il Parlamento (art. 109) e di dichiarare lo stato di emergenza con l'approvazione della sola maggioranza semplice del Palamento, sospendendo così i diritti e le libertà fondamentali nella misura necessaria a mantenere la sicurezza pubblica; inoltre la Costituzione non disciplina l'elezione dell'High Judicial Council rinviando alle fonti primarie.

- Lo stesso processo costituente - le cui sessioni più recenti sono state ospitate dall'Oman, nella città di Salalah - è stato oggetto di critiche sia per la insufficiente consultazione della società civile e degli attori politici, sia perché le tre principali minoranze (Tebu, Tuareg, Amazigh) vi sono state scarsamente rappresentate.

Chi guida il processo politico-diplomatico in Libia?

Il processo politica a guida ONU che ha portato all'accordo di Skhirat sembrava nella primavera 2017 destinato ad esaurirsi e ad essere superato nei fatti dai nuovi colloqui tenutisi negli Emirati Arabi Uniti (EAU). Nel giugno 2017 il nuovo Inviato speciale delle Nazioni Unite in Libia, Ghassan Salamé, ex ministro della Cultura libanese, ha raccolto la sfida di ripensare e rilanciare il processo negoziale dell'ONU, il cui esito dipenderà tra l'altro dalla capacità degli attori europei di trovare una convergenza politica sulla gestione della nonché dall'assunzione di responsabilità da parte degli attori regionali ed internazionali.

In questo contesto critico, a seguito dell'intensa azione politica e diplomatica di EAU, Egitto e Russia, si è aperto un **processo parallelo a guida emiratina**. "Una loro particolare **convergenza relativa alla predilezione per un ruolo di leadership di Haftar in Libia**, percepito come affine alla loro battaglia anti-islamista, insieme alla contemporanea assenza politica dei paesi occidentali in questa fase della crisi libica, ha permesso di spostare l'asse delle trattative internazionali ricalcando in parte ciò che è successo relativamente alla crisi siriana, dove un processo di negoziazione si è aperto ad Astana parallelamente a quello ufficiale delle Nazioni Unite a Ginevra".³⁷

Le pressioni di Russia, Egitto e EAU hanno costretto Haftar a venire a patti e hanno reso possibile l'incontro del 2 maggio di Abu Dhabi che comunque ha avuto il merito di aprire uno spiraglio di dialogo tra Haftar e Sarraj. Secondo le indiscrezioni di stampa, la nuova trattativa tra i due prevede la formazione di un nuovo Consiglio di Presidenza formato da 3 membri - anziché da 9, come previsto a Skhirat - ovvero: il presidente Camera dei Rappresentanti di Tobruk (Saleh), il presidente del Governo di accordo nazionale (Sarraj) e infine il comandante dell'esercito (Haftar) che ne terrebbe la presidenza. In tale schema, Sarraj si troverebbe sostanzialmente in minoranza rispetto al prevalere della coalizione cirenaica guidata da Haftar. Il processo di revisione dell'art. 8 dell'Accordo politico libico potrebbe richiedere tempo e rischierebbe di non essere accettato da numerose forze politiche e militari in Tripolitania.

Alcuni commentatori³⁸ hanno notato che la distrazione europea a causa delle elezioni in Francia e in Gran Bretagna ha dilatato i tempi di dialogo dei paesi occidentali in merito, dando la sensazione che i negoziati potessero orientarsi **verso un accordo "russo-centrico" con il rischio di una deriva verso il "modello al-Sisi" dell'Egitto** (ossia la formale subordinazione del governo civile ai militari) che a sua volta rischierebbe di rivitalizzare un nuovo fronte islamista in Libia. Un accordo ispirato a tale modello implicherebbe la definizione di alcune formazioni di miliziani come gruppi terroristici e lo scioglimento e l'integrazione delle milizie all'interno di un esercito sotto il controllo di Haftar. "Se l'accordo dove così caratterizzarsi, è facile prevedere che, particolarmente in Tripolitania, diverse formazioni non accetteranno questa soluzione, sentendosi tradite dal cedimento di Sarraj".

Tuttavia, il nuovo Inviato speciale delle Nazioni Unite in Libia, Ghassan **Salamè**, intenzionato a contrastare il proliferare delle iniziative e a rilanciare la guida dell'ONU, ha intrapreso una politica di *outreach* verso tutti i Libici che attraversino l'intero spettro politico e lo spazio geografico libico, ai fini di includere tutti nella riconciliazione nazionale e **si è impegnato a presentare il suo Action plan** in un *meeting* di alto livello organizzato dal Segretario Generale Guterres **in occasione della 72a Assemblea generale dell'ONU**.

³⁷ Focus Mediterraneo allargato, n. 4.

³⁸ *Ibidem*.

Ruolo dell'Italia

Il logoramento della leadership di al-Sarraj non ha solo cause interne bensì è sempre più accentuato dal crescente disimpegno degli Stati Uniti; d'altronde **si è dissolto** il principale sostegno all'Accordo politico libico, rappresentato dal **tandem Kerry-Gentiloni** anche per evidenti avvicendamenti elettorali negli Stati Uniti. Stati Uniti e Italia, sin dalla conferenza di Vienna dell'aprile 2016, si erano fatti mediatori di una **transizione politica più inclusiva anche delle forze di Haftar nell'ambito dell'Accordo politico libico** e del Governo di accordo nazionale. Dopo mesi di amministrazione alla Casa bianca, appare chiaro che **Trump** non percepisca la Libia come una priorità della propria politica estera e non appaia intenzionato a intraprendere battaglie politiche nel paese nordafricano. Il messaggio è arrivato chiaro e forte al presidente del Consiglio Paolo Gentiloni nella sua recente visita a Washington: l'impegno americano si sarebbe limitato al **contenimento della minaccia jihadista**, quindi sostanzialmente al contrasto militare dei residui del sedicente califfato in Libia.

L'Italia agli inizi di gennaio ha proceduto alla riapertura dell'Ambasciata italiana a Tripoli, l'unica occidentale. Proprio alla vigilia della riapertura dell'ambasciata e dell'incontro del ministro dell'Interno Minniti con al-Sarraj per gettare le basi di un accordo per la gestione dei flussi migratori, il 3 gennaio 2017, il generale Haftar in un'intervista al *Corriere della Sera* sembrava avvertire l'Italia che avesse sbagliato lo schieramento da sostenere, scegliendo al-Sarraj anziché Tobruk³⁹. Alcuni osservatori⁴⁰ avevano fatto intendere che l'Italia avrebbe potuto diversificare gli interlocutori libici con cui dialogare, tanto che "piazza Mattei" si starebbe già attrezzando, se è vero che la cessione alla compagnia russa Rosneft del 30% della concessione ENI di Zohr, nell'offshore dell'Egitto, non poteva avvenire senza l'accordo a livello politico sia di Mosca che del Cairo... "La nostra linea di appoggio al governo al-Sarraj a Tripoli era in sintonia con Washington. Se la nuova amministrazione si disimpegna, rischiamo di ritrovarci isolati, mentre aumentano i soci sostenitori di Haftar".

Altri commentatori ricordano che, tuttavia, le ambizioni italiane di guidare un'iniziativa diplomatica nella soluzione della crisi libica sono state frenate da **una crisi nelle relazioni tra Roma e Il Cairo, principale sostenitore di Haftar**, per la vicenda Regeni.

³⁹ L. CREMONESI (intervista a Khalifa HAFTAR), Haftar l'uomo forte di Bengasi: Roma cambi strategia in Libia, in *Corriere della Sera*, 3 gennaio 2017, in cui il generale afferma: "Purtroppo sino a ora il governo di Roma ha scelto di aiutare soltanto l'altra parte della Libia" e ha consigliato all'Italia "di non interferire nei nostri affari interni: lasciate che siano i Libici a occuparsi della Libia". Pochi giorni dopo, il 13 gennaio 2016, sulle stesse pagine, L. CREMONESI, Il blitz delle milizie a Tripoli, aggiunge che "le milizie di Zintan, alleate di Haftar, minacciano addirittura di attaccare gli impianti ENI del terminale di Mellitah, se l'Italia dovesse continuare a sostenere Serraj".

⁴⁰ S. STEFANINI, Così l'Italia apre al Cremlino le porte del Mare Nostrum, in *La Stampa*, 13 dicembre 2016.

Il governo italiano ha cercato diverse vie per stabilizzare la Libia e tenere viva l'attenzione della comunità internazionale sulla crisi: dal Memorandum d'intesa italo-libico relativo all'immigrazione⁴¹ di febbraio, alle azioni di mediazione tra le tribù nel sud del paese. Tuttavia, in questa azione politica **coerente con il sostegno a suo tempo dato al governo al-Sarraj, l'Italia è apparsa progressivamente sempre più sola.** Pochi giorni dopo l'incontro di Abu Dhabi, il 6 maggio, il ministro degli Esteri Alfano si è recato in visita a Tripoli con la finalità di controbilanciare la spinta pro-Haftar e ribadire la centralità del GNA.

Coinvolgere la Libia ed i partner nordafricani in un'azione strategica condivisa che porterà i suoi frutti nel medio-lungo periodo e dare un segnale forte di collaborazione è il *fil rouge* che unisce idealmente il Memorandum d'intesa italo-libico e la dichiarazione di Malta dei primi di febbraio 2007 **con l'iniziativa del Ministro dell'Interno Marco Minniti di creare un Gruppo di Contatto permanente riunitosi per la prima volta a Roma il 19 e 20 marzo 2017, nel formato di un vertice dei Ministri dell'Interno delle due sponde del Mediterraneo per governare i flussi migratori.** Oltre all'Italia vi partecipano Germania, Francia, Austria, Slovenia, Svizzera, Malta, Libia, Tunisia e Algeria nonché l'UE - tramite Commissario dell'UE Avramopoulos.

Il Gruppo di contatto si è riunito per la seconda volta a Tunisi il 24 luglio scorso, in formato allargato a Ciad e Niger. I ministri dell'Interno dei paesi delle due sponde hanno deciso di coordinare meglio i propri sforzi per gestire le migrazioni nel Mediterraneo centrale, a partire da alcune aree chiave: cooperare sui rimpatri; rafforzare azione e collaborazione contro il traffico e la tratta dei migranti; affrontare le cause profonde delle migrazioni irregolari. **La terza volta si è riunito a Roma il 28 agosto, all'indomani dell'incontro con i sindaci delle città libiche del Sud che hanno ottenuto un piano triennale di finanziamenti europei per piani dettagliati di sviluppo,** alternativi al traffico di esseri umani e al contrabbando e nello stesso giorno del [vertice di Parigi](#) sull'immigrazione tra i leader di Francia, Italia, Germania e Spagna e di Libia, Ciad, Niger e con l'Alto rappresentante dell'UE.

⁴¹ L'accordo con la Libia si muoverà in tre direzioni: la stabilizzazione del paese, il contrasto al traffico di esseri umani e la cooperazione contro il terrorismo. L'Italia si è impegnata a cedere Unità guardiacoste alle Forze marittime tripoline, addestrandone il personale, nonché ad aiutare il governo al-Sarraj a chiudere il confine meridionale della Libia, quello con il Niger, da cui transitano la maggior parte dei migranti che entrano nel paese dall'Africa subsahariana. Tuttavia, secondo numerosi osservatori, la principale difficoltà di attuazione del piano riguarda la capacità del governo di al Sarraj di garantire un controllo del territorio così esteso e capillare al di fuori della capitale. Quanto alle risorse, si richiama nei considerata il "fondo Africa".

Una versione non ufficiale del testo del Memorandum è disponibile sul sito de *La Repubblica*: http://www.repubblica.it/esteri/2017/02/02/news/migranti_accordo_italia-libia_ecco_cosa_contiene_in_memorandum-157464439

Negli ultimi mesi, su diversi piani **l'Italia ha cercato di attivare un'azione politica dell'Europa**, da ultimo con il piano Minniti di interventi di *capacity building* per la Libia - tra cui prioritaria è la costituzione di un MRCC⁴² libico - e la presentazione dell'**Action Plan** della Commissione dell'UE per sostenere l'Italia nel governo dei flussi migratori (poi approvato dal Consiglio Affari esteri del 17 luglio), mentre **le richieste italiane di "regionalizzazione degli sbarchi"** verranno esaminate in un gruppo di lavoro per la revisione del piano operativo di *Triton* entro fine anno, piano richiamato anche da EUNAVFOR-MED/Sophia.

L'approvazione dell'*Action plan* è stata costruita a partire dalle proposte italiane, tra cui quella di un **Codice di condotta per le ONG impegnate nei salvataggi nel Mediterraneo centrale**⁴³, ricercando una convergenza con i ministri dell'Interno di Francia e Germania e del commissario europeo Avramopoulos a partire dall'incontro di Parigi del 2 luglio, per arrivare con una posizione condivisa al vertice informale Giustizia/Affari interni di Tallinn dell'11 luglio ed infine nel Consiglio Affari esteri del 17 luglio che ha approvato il richiamato Action Plan. Quest'ultimo si basa su 5 aree d'azione fondamentali: 1) salvataggio delle vite umane (miglior coordinamento e Codice di condotta per tutti i soggetti coinvolti nelle attività SAR; formazione della Guardia Costiera libica, istituzione degli MRCC in Libia, Egitto e Tunisia); 2) lotta ai trafficanti in Libia; 3) cooperazione con i paesi partner (conclusione di accordi di riammissione con i paesi di origine e di transito; utilizzo di leve positive e negative, come la politica dei visti, per incoraggiare tale cooperazione; 4) accelerazione dei rimpatri; 5) solidarietà europea: *relocation* e accordo sulla necessità di riformare il sistema europeo di asilo. Dal canto suo, l'Italia si è impegnata a redigere il Codice di condotta per le ONG⁴⁴ che conducono attività SAR; migliorare le procedure di *relocation*; aumentare le proprie capacità di accoglienza e trattenimento; accelerare i rimpatri.

Su **iniziativa francese della nuova presidenza Macron, si è svolto il 25 luglio nei pressi di Parigi il vertice di La Celle Saint- Cloud tra al-Sarraj e Haftar** con la presenza del nuovo Rappresentante ONU (professore a Science Po). La presidenza francese ha reso noto in un comunicato che l'iniziativa era intesa a **supporto dell'azione di mediazione ONU, in un'ottica inclusiva**. Numerosi commentatori hanno auspicato che tale iniziativa francese potesse rientrare in un contesto europeo.

A conclusione del vertice di Parigi, al-Sarraj e Haftar hanno emesso una [dichiarazione congiunta](#), che tuttavia non è stata sottoscritta bensì adottata come dichiarazione di principi, in 10 punti. Tra questi figura anche l'impegno, con il sostegno imparziale del Rappresentante Speciale dell'ONU, a rendere operativo

⁴² *Maritime Rescue Coordination Centre*.

⁴³ Proposta emersa nel documento conclusivo, approvato all'unanimità, dell'Indagine conoscitiva sul "Contributo dei militari italiani al controllo dei flussi migratori nel Mediterraneo e l'impatto delle attività delle organizzazioni non governative" condotta dalla Commissione difesa del Senato.

⁴⁴ Tale Codice, presentato dall'Italia e approvato da Bruxelles è entrato in vigore ad inizio agosto 2017.

l'Accordo politico libico e a perseguire il dialogo politico in continuità con l'incontro di Abu Dhabi. I due leader libici hanno concordato anche su un cessate-il-fuoco tranne che per la lotta anti-terrorismo e l'indizione di elezioni presidenziali e parlamentari appena possibile a partire dal 25 luglio 2017. Numerosi commentatori sottolineano che l'incontro di Parigi ha avuto **l'effetto di collocare sullo stesso piano i due interlocutori libici**, nei fatti accordando così al generale Haftar quella legittimità internazionale finora riconosciuta al solo governo presieduto da al-Sarraj⁴⁵.

Dopo gli incontri avuti dal Generale Haftar con il Ministro degli Esteri francese Le Drian e quello britannico Johnson, **anche il Ministro dell'Interno Marco Minniti**, di ritorno dall'Algeria, **ha incontrato il Generale Haftar** il 6 settembre 2017. È la prima volta che un esponente di primo piano del Governo italiano, da sempre coerente al sostegno dato all'esecutivo al-Sarraj, incontra il Generale.

Una **riunione ristretta sulla Libia è stata convocata il 14 settembre 2017 a Londra** dal ministro degli Esteri Johnson con i colleghi omologhi di Stati Uniti, Italia, Francia, Egitto ed Emirati Arabi Uniti e l'Inviato Speciale dell'ONU, per una riflessione su come sostenere l'azione delle Nazioni Unite sul dossier libico, sulla nuova Road Map e sul rinnovo del mandato della missione UNSMIL.

La missione di supporto alla guardia costiera libica

Il Governo di unità nazionale (GNA) presieduto da al-Sarraj ha fatto pervenire al governo italiano una lettera in data 23 luglio 2017 di richiesta di supporto alla Guardia costiera libica per le attività di controllo e contrasto all'immigrazione illegale e del traffico di esseri umani.

Per rispondere a tale richiesta, il **Governo italiano in data 28 luglio 2017 ha deliberato una missione di supporto alla Guardia costiera libica che si avvale del dispositivo aeronavale nazionale di sorveglianza e sicurezza nel Mediterraneo centrale (cosiddetta operazione *Mare sicuro*)**, con il compito di: proteggere e difendere i mezzi del GNA che operano per il controllo/contrasto dell'immigrazione illegale distaccando una o più unità navali per operare nelle **acque territoriali e interne della Libia** controllate dal GNA in supporto a unità navali libiche; svolgere ricognizione in territorio libico per la determinazione delle attività di supporto da svolgere; prestare attività di collegamento e consulenza a favore della Marina e Guardia costiera libica; collaborare per la

⁴⁵Lo stesso Presidente Macron, rallegrandosi della roadmap per la riconciliazione nazionale libica concordata a Parigi, ha sottolineato come i due protagonisti abbiano "la legittimità e la capacità di riunire introno ad essi" e di influenzare la miriade di gruppi e fazioni che agiscono in una Libia in preda al caos. Il Presidente francese avrebbe dunque fatta propria la linea pragmatica del ministro degli Esteri (in precedenza ministro della Difesa) Le Drian di includere nel processo politico Haftar in virtù della "realtà sul terreno" e dell'efficacia della lotta al terrorismo, assumendo l'iniziativa - per primo tra i leader occidentali - di ricevere il generale Haftar.

costituzione di un centro operativo marittimo in territorio libico per la sorveglianza e il coordinamento delle attività congiunte; svolgere eventuali attività di ripristino dell'efficienza degli assetti comprese le infrastrutture.

Tale missione non comporta un incremento di unità di personale militare né del fabbisogno finanziario rispetto a quanto già autorizzato per il 2017 per l'Operazione *Mare sicuro*.

Per quanto concerne i mezzi navali ed aerei - **comunque tratti dalle unità già autorizzate** - si prevede l'impiego di **1 unità funzionale al supporto tecnico-logistico e 1 pattugliatore che possono essere integrati da ulteriori assetti**.

Secondo quanto affermato dalla deliberazione del Consiglio dei Ministri, la missione si inquadra nell'ambito delle attività di supporto al Governo di Accordo nazionale libico ed entro un quadro coerente con le Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza ONU n. [2259 \(2015\)](#) e [2312 \(2016\)](#). La prima Risoluzione chiede agli Stati membri di rispondere urgentemente alle richieste di assistenza del Governo di unità nazionale per l'attuazione dell'Accordo politico libico; impone agli Stati membri di assistere prontamente il Governo di unità nazionale nel rispondere alle minacce alla sicurezza libica e di sostenere attivamente il nuovo Governo nella necessità di sconfiggere ISIS ed i gruppi ad esso affiliati o ad al-Qaeda, su sua richiesta.

La seconda, che agisce sotto il Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, condanna il traffico di migranti e la tratta di uomini in Libia e chiede agli Stati membri di assistere il Governo di unità nazionale, su sua richiesta, a costruire le capacità necessarie ad assicurare i suoi confini e a prevenire e contrastare il traffico di migranti ; sottolinea che tutti i migranti debbono essere trattati con umanità e dignità e nel rispetto dei diritti umani.

(aggiornamento al 14 settembre 2017)

SIRIA: RECENTI SVILUPPI POLITICO-DIPLOMATICI (a cura del Servizio Affari internazionali del Senato)

Il **processo di Ginevra a guida ONU** si era affiancato al **processo diplomatico di Astana** a guida russa a partire dal dicembre 2016. Tale processo era stato poi ricondotto nella stessa cornice negoziale dell'ONU, come sancito dalla Risoluzione del Consiglio di Sicurezza n. 2236. Il processo di Astana è stato reso possibile dal riavvicinamento tra Turchia, da una parte e Russia e Iran dall'altra a lungo su fronti opposti riguardo alla crisi siriana.

Come è noto, infatti, la resa di Aleppo al regime siriano era stata negoziata da Russia e Turchia senza il coinvolgimento delle cancellerie occidentali: la Russia aveva mediato presso il regime siriano e la Turchia presso l'opposizione⁴⁶.

Tale processo che ha consentito di ristabilire il dialogo tra le parti, tra Governo e opposizione siriana, ha reso possibile agli inizi di maggio 2017 ad Iran, Russia, Turchia e parti siriane di concordare 4 aree di *de-escalation*⁴⁷ in cui la cessazione delle ostilità tra ribelli e forze lealiste avrebbe costituito la premessa per il ritorno di rifugiati e sfollati interni. Lo stesso accordo permette però ai tre attori garanti di continuare i combattimenti contro DAESH e i gruppi legati ad al-Qaeda all'interno di tali aree.

L'Accordo maturato nel quadro di Astana rappresenta il primo tentativo di riduzione della violenza sul terreno, propedeutico alla vera e propria cessazione delle ostilità su tutto il territorio nazionale. Tuttavia diverse formazioni dell'opposizione siriana lamentano la mancanza di un garante arabo e non intendono riconoscere all'Iran il ruolo di garante. Durante il summit di maggio, però, è stato raggiunto un accordo solamente parziale riguardante la zona 2 (Homs) e la zona 3 (Ghouta orientale).

L'attivazione dei meccanismi di monitoraggio rimane ancora un banco di prova. Resta ancora da affrontare nel quadro delle consultazioni di Astana la complessa situazione della provincia di Idlib, roccaforte dei ribelli, con una cospicua presenza di al-Nusra. Solo dopo aver sciolto tale nodo sarà possibile concretamente passare alla fase di invio di aiuti umanitari e ritorno dei profughi. Su tali temi è in atto anche una consultazione tra Russia e Stati Uniti.

Nel più ampio quadro dei **contatti tra Russia e Washington** si iscrivono le intese di Amman del 7 luglio 2017 - poi sancite dall'incontro ad Amburgo, ai

⁴⁶ Tutto ciò era stato reso possibile da un'intesa tattica per cui la Russia dava il via libero all'intervento turco nel nord della Siria in funzione anti-curda, e la Turchia ammorbidiva la propria posizione nei confronti del regime siriano.

⁴⁷ La zona 1 si estende tra la città di Idlib, le propaggini nord-orientali della provincia di Latakia, i confini occidentali della provincia di Aleppo e il confine settentrionale della provincia di Hama; la zona 2 include le *enclaves* di Rastan e Talbiseh nella provincia settentrionale di Homs; la zona 3 include la regione della Ghouta orientale, nella campagna a nord di Damasco; la zona 4 comprende i territori a sud lungo il confine con la Giordania, tra cui parti delle province di Deraa e Quneitra.

marginii del G20, tra Putin e Trump - per stabilizzare il Sud della Siria nelle regioni al confine con il Golan e la Giordania. In un quadro bilaterale è stato definito un accordo sulla zona di rispetto attorno alla base di al-Tanf (nel sud-est) e la delimitazione delle aree di rispettiva attività in chiave anti-DAESH nell'Est del Paese⁴⁸.

Sempre ad Amman, è stato raggiunto un accordo sui *monitoring mechanisms* di tale *de-escalation zone*, con USA e Russia nel ruolo di garanti. Sembra però che non vi sia una strategia all'interno dell'amministrazione Trump che implichi un maggiore coinvolgimento nella crisi siriana. Formalmente, gli Stati Uniti rimangono a combattere in Siria solamente DAESH. I commentatori avvertono che qualunque cambiamento di obiettivo – la lotta contro il regime di Assad o la volontà di fermare l'espansione iraniana nella regione – non può realisticamente avvenire senza un più ampio coinvolgimento sul terreno.

Israele ha preso distanze dall'accordo, ritenendosi libero di agire a fronte di un'eventuale minaccia recata da milizie filo-iraniana (Hezbollah), dimostrandolo con i bombardamenti contro obiettivi siriani e di Hezbollah (soprattutto depositi e convogli di armi), tra cui quello del 7 settembre 2017 ad Hama.

Tra le cancellerie occidentali, constatata la riluttanza degli Stati Uniti ad assumere un alto profilo nella crisi, spicca **l'iniziativa francese della nuova Presidenza Macron** di sondare i partner internazionali e regionali sulla possibilità di attivare un nuovo formato di dialogo al fine di dare nuovo impulso al processo ONU, un **nuovo gruppo di contatto** i cui membri potrebbero essere, secondo le prime ipotesi: **i membri permanenti del Consiglio di Sicurezza (P5), Italia, Germania, Turchia, Arabia Saudita, Giordania, Iran e forse l'Egitto e il SEAE**. Gli Stati Uniti tuttavia non sono favorevoli ad un dialogo diretto con l'Iran che dunque potrebbe essere interfacciato dalla Francia. **La Francia dovrebbe lanciare l'iniziativa del nuovo gruppo di contatto proprio ai margini della 72a Assemblea Generale dell'ONU**.

Anche il Regno Unito, a fronte dell'*impasse* nei negoziati di Ginevra, ritiene necessaria una maggiore responsabilizzazione del Consiglio di Sicurezza.

Sembrerebbe destinato a tramontare il gruppo di contatto noto come **International Syria Support Group (ISSG)**, già messo in sordina dalla nuova Amministrazione Trump. Costituito a Vienna il 30 ottobre 2015, fortemente voluto dal Segretario Generale dell'ONU Ban Ki-moon e dall'Inviato Speciale Staffan de Mistura, ha riunito attorno ad un tavolo negoziale sulla Siria non solo Stati Uniti e Russia, ma contemporaneamente per la prima volta anche Iran, Turchia e Arabia Saudita. Più precisamente, è composto dai 5 membri permanenti del Consiglio di Sicurezza (Stati Uniti, Russia, Cina, Regno Unito,

⁴⁸ Il fiume Eufrate rappresenta la linea di demarcazione delle due principali zone di attività: a est i curdi delle Forze democratiche siriane (SDF) appoggiati dagli Stati Uniti, a ovest il regime siriano sostenuto dagli alleati Russia e Iran.

Francia), Nazioni Unite, Unione Europea, Lega araba, Iran, Arabia Saudita, Turchia, Egitto, EAU, Iraq, Giordania, Libano, Oman, Qatar, Italia e Germania.

A margine **della LXXII Assemblea Generale dell'ONU**, l'Alto Rappresentante dell'UE Mogherini ha convocato a New York **una nuova riunione ministeriale sulla Siria**, nel solco della Conferenza dei donatori di Bruxelles del 4-5 aprile 2017 per preparare la ricostruzione in Siria e l'assistenza ai profughi.

(aggiornamento al 14 settembre 2017)

L'ITALIA E LA PRESSIONE MIGRATORIA SULLA ROTTA DEL MEDITERRANEO CENTRALE

(a cura del Servizio Affari internazionali del Senato)

Il quadro del fenomeno migratorio in Italia è fortemente in evoluzione rispetto al passato innanzitutto per l'aumento dei flussi verso l'Europa negli ultimi anni, dovuto alle trasformazioni geo-politiche del Medio Oriente e dell'Africa subsahariana, in relazione alla posizione geografica del nostro Paese. Dal 2015, in particolare, in seguito alla chiusura delle frontiere di molti paesi nord-europei e al rafforzamento delle procedure di identificazione dei migranti sbarcati sulle coste italiane ai fini dell'applicazione del regolamento europeo di Dublino con l'adozione dall'approccio *hotspot*, da paese di transito siamo diventati paese di destinazione, con tutte le conseguenze che questo cambiamento comporta. Il ruolo dell'Italia, inoltre, è man mano diventato sempre più cruciale nel contesto europeo.

La prima risposta della Commissione europea alla situazione di crisi nel Mediterraneo risale a maggio 2015 con [l'Agenda europea per la migrazione](#) che si poneva i seguenti obiettivi: contrastare il traffico di esseri umani e ridurre gli incentivi alla migrazione irregolare, salvare vite umane e rendere sicure le frontiere esterne, garantire l'attuazione del sistema europeo comune di asilo, promuovendo su base sistematica l'identificazione e il rilevamento delle impronte digitali, realizzare nuova politica di migrazione legale.

A oltre due anni dalla presentazione dell'agenda, il bilancio della stessa Commissione presenta ancora dei limiti: a fronte di una serie di misure adottate per ridurre i flussi irregolari verso e all'interno dell'Europa e per proteggere le frontiere esterne, anche grazie alle costanti richieste in tutte le sedi europee da parte del nostro governo di assicurare una maggiore e più equa condivisione, e nonostante i risultati ottenuti negli ultimi mesi, la rotta del Mediterraneo centrale è la principale via di transito dei flussi migratori diretti verso l'Unione europea e l'Italia continua a essere in sostanza l'unico paese europeo di approdo tenuto a farsi carico delle procedure di riconoscimento della protezione internazionale e dell'accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati.

Già da *Mare Nostrum*, il nostro Paese ha dimostrato la volontà di essere in prima linea per affrontare la questione migratoria, a cominciare dal dovere di salvare vite umane, e ha costantemente fatto pressione affinché l'operazione diventasse di gestione europea, data la portata, non solo in termini numerici, della crisi umanitaria. Il nostro Paese ha continuato a svolgere un ruolo centrale non tirandosi mai indietro e continuando a salvare vite umane, a proporre nuove strategie e a mettere in atto azioni concrete.

È stata l'Italia, nell'aprile 2016, a proporre per prima un *Migration Compact*, e cioè una strategia per l'azione esterna in materia di migrazioni, sottolineando la necessità di politiche migratorie non più emergenziali, ma ordinate e strategiche, puntando sulla dimensione esterna e incentrandola sul rafforzamento della cooperazione con i Paesi terzi di provenienza e di transito, prevedendo un insieme di azioni di supporto legale, logistico, finanziario e infrastrutturale per la gestione dei flussi in quei paesi. In questa direzione ci si è poi mossi a livello europeo, come confermano gli ultimi sviluppi riguardo alla Libia e agli altri paesi di transito, e gli orientamenti del vertice di Parigi dell'agosto scorso.

Il 4 luglio 2017, la Commissione europea ha infatti presentato il [Piano d'azione sulle misure a sostegno dell'Italia e per ridurre la pressione sulla rotta del Mediterraneo centrale e aumentare la solidarietà](#), evidenziando l'esigenza di intensificare e accelerare gli sforzi collettivi per fronteggiare la perdita di vite umane e i flussi continui di migranti principalmente economici, ritenuti un problema strutturale che richiede azioni a vari livelli. Dopo l'approvazione da parte di tutti i ministri degli interni dell'Unione il 7 luglio a Tallin, gli impegni contenuti nel Piano sono stati ribaditi e ulteriormente precisati dalla Commissione europea in una [lettera indirizzata al Presidente del Consiglio dei Ministri](#) il 25 luglio scorso.

Il Piano della Commissione illustra una serie di **misure e iniziative** volte ad alleggerire la pressione migratoria e accelerare l'attuazione in Italia della politica dell'Unione in materia di migrazione. Per conseguire questi obiettivi sono, infatti, necessarie azioni da parte sia dell'Unione europea sia dei singoli Stati membri; all'Italia spetta una responsabilità speciale nel garantire un'efficace gestione delle migrazioni e la piena applicazione del quadro normativo di riferimento.

La **gestione del fenomeno migratorio** richiede interventi in tutte le **fasi del processo**, ovvero il contrasto al traffico dei migranti e alla tratta di esseri umani; il coordinamento delle attività di soccorso in mare; l'identificazione e l'accoglienza dei migranti e la trattazione delle domande di protezione internazionale; l'adozione di meccanismi straordinari per la ricollocazione di persone che necessitano o già godono di una forma di protezione internazionale in uno Stato membro dell'Unione in un altro Stato membro in cui otterranno una protezione analoga e il reinsediamento dei cittadini di paesi terzi o apolidi riconosciuti bisognosi di protezione internazionale in uno Stato membro dell'Unione in cui sono ammessi per motivi umanitari o come rifugiati; i rimpatri dei migranti irregolari. Per tutte le fasi in questione, i **profili finanziari** presentano una rilevanza e un impatto specifici.

Lo stanziamento a favore dell'Italia è di 626 milioni di euro in finanziamenti di lungo termine per la migrazione e la sicurezza (2014-2020) e di 150 milioni di euro in finanziamenti di emergenza, coordinati nell'ambito delle operazioni di rimpatrio dall'Italia ai paesi di origine dei migranti svolte dalla guardia costiera e di frontiera europea. La Commissione ha inoltre messo a disposizione esperti

delle agenzie dell'Unione per contribuire al funzionamento del sistema di ricollocazione e ha proposto e attuato progetti relativi alla migrazione nei paesi di origine e di transito attraverso il [Fondo fiduciario dell'Unione europea per l'Africa](#).

Accoglienza e integrazione in Italia

I primi anni '90 hanno visto l'arrivo in Italia di decine di migliaia di persone provenienti dall'Albania. È stato il primo impatto del nostro Paese con un flusso significativo di profughi. L'accoglienza fu gestita in via straordinaria, il sistema di asilo era ancora precario. L'emergenza Nord Africa del 2011 ha rappresentato un'altra tappa difficile nel cammino verso la creazione di un vero e proprio sistema, strutturato e capillare, in grado di offrire risposte a un fenomeno inarrestabile dai numeri in continuo aumento.

Il quadro attuale scaturito dal flusso costantemente in crescita e maturato soprattutto grazie al recepimento della normativa europea in materia di asilo e accoglienza, mostra da un lato la messa a punto di un sistema e il superamento in atto dell'approccio emergenziale che ha caratterizzato i decenni scorsi, dall'altro il persistere di alcune criticità.

Dal 2014 ad oggi circa 500.000 persone hanno attraversato il Mediterraneo Centrale, di cui 181.000 hanno affrontato il viaggio nel solo 2016. La traversata rappresenta solo una parte di un lungo e pericoloso viaggio attraverso diversi paesi, nel corso del quale rifugiati e migranti sono esposti ad abusi, privazioni e sofferenze. Tra le persone arrivate, vi è un alto tasso di individui con esigenze particolari, tra cui alcuni che hanno sofferto detenzione, gravi maltrattamenti fisici e torture, vittime di violenza sessuale e di genere, persone diversamente abili e anziani.

Donne e adolescenti sono soggetti particolarmente vulnerabili. Alle donne rifugiate è fondamentale che siano garantiti tempestivamente percorsi di accoglienza e inclusione dedicati: un approccio progettuale e integrato che punti ad una riabilitazione fisica e psicologica è indispensabile per un'elaborazione completa di traumi e violenze subite. Il numero di minori stranieri non accompagnati (MSNA) arrivati in Italia ha subito un aumento del 109%, passando dai 12.360 del 2015 ai 25.846 nel 2016.

Quasi il 60% delle persone arrivate (via mare e via terra) nel 2016 ha presentato richiesta di asilo in Italia: questo ha messo a dura prova la capacità di risposta del sistema di asilo e ha portato alla permanenza prolungata dei richiedenti asilo nei centri di accoglienza. L'attuazione del programma di *relocation*, volto a garantire la solidarietà da parte degli Stati Membri dell'Unione Europea nei confronti della Grecia e dell'Italia, ha disatteso le aspettative ed è rimasta ben al di sotto dei dichiarati intenti.

La cooperazione tra lo Stato italiano, le Regioni ed i Comuni ha portato ad una crescita significativa e rapida della capacità del sistema di accoglienza. Il

Governo ha compiuto meritori sforzi per passare da un approccio emergenziale ad una pianificazione strutturale e per promuovere la distribuzione dei richiedenti asilo in tutta Italia. Persistono difficoltà anche nella realizzazione del sistema di accoglienza a tre livelli nei centri governativi (Cara, Cda), nei centri di accoglienza straordinaria (Cas) e nelle strutture del circuito Sprar (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati), previsto dall'attuale normativa, e nell'armonizzazione degli standard di accoglienza. Tuttavia, la maggior parte dei centri di accoglienza non sono conformi agli standard previsti e la maggior parte dei richiedenti asilo sono accolti in centri di accoglienza straordinaria (CAS), dove i servizi sono spesso carenti.

Nel corso degli ultimi anni, si è affermata, grazie al confronto tra istituzioni, enti locali e associazioni del terzo settore, la necessità di puntare su una accoglienza diffusa e sulla nascita di reti territoriali in grado di assicurare non solo interventi materiali di base (vitto e alloggio) ma anche servizi volti al supporto di percorsi di inclusione sociale, funzionali alla conquista dell'autonomia individuale.

La legge n.189/2002 ha successivamente regolato la costituzione del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (Sprar) e la creazione della struttura di coordinamento del sistema - il Servizio centrale - affidandone ad ANCI la gestione. I singoli comuni interessati, insieme a organizzazioni del terzo settore selezionate a livello locale, presentano il proprio progetto. Sono circa 30.000 i posti attualmente disponibili. La realizzazione di progetti Sprar di dimensioni medio-piccole - ideati e attuati a livello locale, con la diretta partecipazione degli attori presenti sul territorio - dovrebbe contribuire a costruire e a rafforzare una cultura dell'accoglienza presso le comunità cittadine e favorire la continuità dei percorsi di inserimento socio-economico dei beneficiari nel territorio.

In questi mesi è in corso di elaborazione il Piano nazionale per l'integrazione, da parte del Ministero dell'interno su proposte del Tavolo nazionale asilo. Non si può prescindere a livello generale dalla necessità di percorsi flessibili e individualizzati, con obiettivi definiti e raggiungibili da un lato, e da un più attivo e programmato coinvolgimento degli enti locali e delle reti economiche e sociali esistenti nei diversi territori già a partire dalla prima accoglienza. Nello specifico, gli ambiti di intervento principali dovrebbero essere:

- apprendimento della lingua: insegnamento obbligatorio dell'italiano a richiedenti asilo e rifugiati, anche in seguito all'uscita dal circuito dell'accoglienza, attraverso un monte ore congruo e un'organizzazione flessibile che permetta agli utenti di frequentare con continuità i corsi e raggiungere perciò un livello linguistico sufficiente per le singole esigenze (ottenimento di un impiego, accesso a una istruzione successiva, recupero di professionalità e titoli pregressi);

- formazione professionale: deve essere garantito l'accesso, anche in assenza di titoli di studio riconosciuti, ai corsi professionali implementati dagli enti locali

e dalle Regioni ed è fondamentale, laddove non siano disponibili tali corsi territoriali, l'attivazione di specifici corsi di formazione abilitanti e riconosciuti dalla normativa di riferimento in materia di formazione professionale e riconoscimento delle abilità individuali al fine del conseguimento della qualifica o del diploma professionale senza la necessità di frequentare i corsi, coinvolgendo i rappresentanti del mondo del lavoro, soprattutto del settore privato o del terzo settore;

- accesso al lavoro: i titolari di protezione internazionale devono avere l'effettivo accesso ai servizi territoriali per l'impiego attraverso un efficace raccordo tra il circuito di accoglienza e tali servizi, con particolare attenzione ai gruppi più vulnerabili.

Un esempio da seguire in questo senso è l'approccio adottato in Germania dove nei centri di prima e di seconda accoglienza si provvede al vitto, all'alloggio, all'erogazione di un sussidio, all'assistenza sanitaria e all'apprendimento obbligatorio della lingua tedesca e ai servizi di politica attiva, tra i quali la formazione professionale, i tirocini, l'apprendistato e soprattutto l'inserimento lavorativo. Anche nei confronti dei migranti cui non viene concesso l'asilo, la Germania applica una misura di "tolleranza" (*duldung*) all'insegna del puro pragmatismo: concede una sospensione temporanea dell'espulsione, rinnovabile, nel caso sappiano parlare il tedesco e siano in grado di provvedere al proprio sostentamento con il lavoro.

Tra gli interventi in atto che vanno in tale direzione, va ricordato che a giugno 2016 Confindustria ha sottoscritto un Protocollo con il Ministero dell'interno volto a dare un contributo fattivo al problema dell'integrazione dei rifugiati che hanno già ottenuto la protezione internazionale e sono presenti sul territorio attraverso l'attivazione di tirocini presso le imprese associate a Confindustria.

Va però ricordato che a tutt'oggi non esiste un modello di accoglienza di richiedenti asilo europeo. L'adozione effettiva di standard minimi comuni e un adeguato investimento slegato dalle emergenze del momento sono passaggi obbligati se si intende rispondere al fenomeno migratorio guardando a lungo termine. E l'Italia, col modello Sprar perfezionato e ben attuato, ha molto da insegnare: lo sforzo di questi anni ha permesso di individuare e mettere a punto quello che, da molti, viene considerato il miglior modello di accoglienza realizzato in Europa proprio perché fa della distribuzione e del radicamento nel territorio lo strumento principale per evitare la creazione di ghetti e includere chi cerca protezione nel tessuto sociale e nella realtà produttiva di un paese, pur in una situazione economica non contraddistinta da una solidità economica paragonabile a quella tedesca e tenendo conto delle difficoltà evidenti che insorgono nel momento in cui ci si confronta con l'arrivo all'interno delle comunità di persone con un portato culturale e sociale diverso.

Il dibattito pubblico degli ultimi mesi in Italia e in altri paesi europei ha visto emergere toni di chiusura e di intolleranza, amplificati da quanti sul tema

immigrazione hanno deciso di speculare in cerca di consenso elettorale. Si sono verificati un paio di episodi di forte tensione in comuni più piccoli all'arrivo di richiedenti asilo a cui non è stato consentito, da parte di alcuni cittadini, di accedere al centro di accoglienza che avrebbe dovuto ospitarli. In un caso si trattava di una decina di donne con bambini.

È evidente la necessità di ascoltare e affrontare le paure che possono scaturire in determinati contesti e di tener conto della difficoltà di misurarsi con una questione che è complessa e che ha evidenti conseguenze a livello sociale. Ma, partendo proprio da questa consapevolezza, la sfida per l'integrazione non può che svolgersi nei singoli territori, attraverso un'azione politica lucida ed efficace che prepari il terreno e faciliti l'interazione, tutelando e valorizzando le idee di fiducia e cooperazione sociale alla base dell'idea di comunità.

L'EVOLUZIONE DEL QUADRO POLITICO IN EGITTO DOPO L'AVVENTO DI AL SISI

(a cura del Servizio Studi della Camera)

La nuova Carta costituzionale

Dopo la deposizione del presidente Morsi nel luglio del 2013, il nuovo governo provvisorio avviava una **revisione radicale della Costituzione** che era stata approvata alla fine del 2012 e che era stata criticata perché espressione esclusiva delle forze islamiste. Dopo settimane di trattative e conflitti interni, l'Assemblea costituente approvava il 4 dicembre 2013 **una nuova Carta fondamentale**.

Il testo, successivamente confermato a larga maggioranza da un referendum popolare nel gennaio 2014, sembra essere una riedizione della Costituzione del 1971, più volte emendata sotto Sadat e Mubarak. Il documento rafforza il ruolo preminente delle forze armate: i tribunali militari possono giudicare i civili; pieni poteri di controllo del budget da parte dell'esercito; autonomia del Consiglio supremo delle forze armate nella nomina del ministro della Difesa (per otto anni). Inoltre sono proibiti i partiti religiosi. È confermata la *sharia* alla base del diritto egiziano, ma vengono aboliti gli articoli che riguardano il ruolo della religione nel diritto e nell'esercizio del potere statale. Nel complesso la nuova Costituzione, sebbene conferisca ai militari uno status privilegiato, contiene, tuttavia, elementi progressivi sul piano della laicità dello stato e del diritto, rispetto al precedente testo.

A fronte dell'avanzamento formale della *roadmap* politica, **il Paese appariva comunque fortemente polarizzato**. La rimozione di Morsi era stata seguita dalla dispersione violenta dei sit-in di Raba'a in cui i suoi sostenitori si erano concentrati (agosto 2014, con oltre 700 vittime) e da un'ondata di arresti/condanne, finanche alla pena capitale, che non solo decimava la leadership della Fratellanza Musulmana, ma che ridimensionava fortemente la struttura organizzativa e la capacità operativa del movimento, che secondo le autorità aveva contiguità con i gruppi terroristi.

Al contrasto contro il terrorismo e all'azione di contenimento delle organizzazioni di stampo islamista si collegava poi una serie di misure contro esponenti dell'opposizione laica/liberale e della società civile e di provvedimenti legislativi che colpivano la libertà di espressione. La perdurante assenza di un parlamento eletto determinava una situazione in cui la Presidenza esercitava di fatto il potere legislativo in un contesto di "eccezionalità".

Diversi erano i decreti emanati, tra cui quello che limitava il diritto di manifestazione, quello che consentiva alla Presidenza di revocare i rettori delle università (considerate focolai di estremismo), quello che limitava fortemente le attività delle ONG straniere nel paese, quello che stabiliva l'estensione della

competenza delle corti militari anche ai civili, laddove fosse minacciata l'integrità delle istituzioni e l'interesse nazionale

Da parte della società civile egiziana si levavano numerose proteste, soprattutto relative all'ampio spazio di interpretazione e all'arbitrarietà delle limitazioni alla libertà d'espressione. La critica principale era quella di volere, attraverso la legislazione antiterrorismo, silenziare qualsiasi forma d'opposizione, aggirando le libertà costituzionali.

Era poi approvata anche una **nuova legge elettorale**, che prevede che solo 120 dei 596 parlamentari sia assegnato alle liste di partito, lasciando il restante numero di seggi ai candidati singoli nei collegi (448), con 28 membri nominati direttamente dal Presidente. Questo meccanismo è suscettibile di ridurre, secondo gli osservatori, la possibilità di formare blocchi omogenei di opposizione e di istituire un sistema multipartitico in Egitto.

Il completamento della transizione

Dopo le **elezioni presidenziali di giugno 2014**, che registravano la prevalenza dell'ex capo dell'esercito, il **generale Abdel Fattah Al Sisi**, l'Egitto iniziava il completamento del suo processo di transizione. A seguito di una sentenza della Corte costituzionale, nel mese di luglio erano approvati i nuovi emendamenti alla legge elettorale, e il 31 agosto la Commissione elettorale nazionale annunciava le date delle elezioni legislative, da svolgere in due distinte fasi per area geografica, ciascuna a doppio turno: la prima fase il 18 e 19 ottobre e 26-27 ottobre 2015; la seconda fase il 22-23 e 1-2 dicembre 2015.

La **commissione elettorale del paese vietava alle donne di indossare il niqab** - e di avere dunque il volto coperto - alle urne, per motivi di sicurezza e trasparenza. Alle elezioni si presentavano nove liste, per un totale di 5.420 candidati che in gran parte appoggiavano Al Sisi. Tre erano i principali blocchi politici del paese. Il primo, la coalizione conservatrice "Per amore dell'Egitto", guidata da Sameh Seif Elyazal, ex funzionario dei servizi segreti, includeva anche importanti uomini d'affari e ex membri del Partito nazionale democratico (sciolto nel 2011) dell'ex presidente Hosni Mubarak. Il secondo blocco era rappresentato dal "Fronte egiziano", guidato dall'ex candidato alle presidenziali 2012 Ahmed Shafiq, anch'esso composto soprattutto da membri del disciolto Partito Democratico Nazionale di Mubarak.

Vi era infine la coalizione "Appello salafita", sostenuta dal partito islamista al-Nour di Younis Makhyoune. Al Nour era anche l'unico partito apertamente islamista in corsa e la formazione più ostile al Presidente. Nei giorni precedenti alle elezioni veniva ucciso nella regione del nord del Sinai proprio un candidato del partito Al Nour. Secondo il Ministero dell'Interno egiziano l'attentato sarebbe stato opera dei gruppi jihadisti intenzionati a fermare il processo elettorale in corso.

Tra i partiti che avevano invece deciso il completo boicottaggio delle elezioni, "denunciando un ambiente elettorale anti-democratico e poco favorevole", figuravano le formazioni islamiste più o meno ideologicamente collegate alla galassia della Fratellanza musulmana, messa fuori legge e dichiarata organizzazione terroristica, come *Misr al-Qawia* (Egitto Forte) dell'ex candidato presidenziale Abdel Moneim Abul Fotouh; il partito salafita *Hizb al-Watan* (Partito della Nazione) di Emad Eddine Abdel-Ghaffour; e il partito islamico moderato *Hizb al Wasat* (Partito di Centro).

Da parte di alcuni partiti emergevano critiche alla legge elettorale che, basandosi prevalentemente sul sistema della candidatura singola, avrebbe potuto favorire i candidati più ricchi e con maggiori relazioni familiari. Per il governo, invece, lo svolgimento delle elezioni doveva dimostrare l'impegno dell'Egitto nel rafforzare il processo democratico.

La lotta al terrorismo di matrice islamista e le scelte di politica estera

Dal punto di vista della sicurezza la **strategia egiziana contro il terrorismo di stampo islamista**, presente in particolar modo nel governatorato del Sinai, si è orientata verso due principali direttive: da una parte l'"*approccio securitario*", ove le forze di sicurezza hanno adottato la maggior forza d'urto possibile per reprimere gli elementi terroristi; dall'altra l'approccio politico-culturale, basato sull'innovativa idea di Al Sisi di affrontare non solo le conseguenze del messaggio islamista, bensì il messaggio in sé. Nel suo **discorso del 1° gennaio 2015**, il Presidente chiedeva infatti un nuovo sforzo d'esegesi alle istituzioni religiose e culturali egiziane (Università di Al-Azhar *in primis*) per confutare la fallace narrativa di gruppi come *Ansar Bayt al- Maqdis* (ABM).

In questo contesto emergeva una nuova strategia dei gruppi terroristi basata su un *continuum* di attacchi a bassa intensità, con piccoli ordigni e mini-attentati che minavano la stabilità e la sicurezza del Paese - tra questi rientrava anche l'attentato al Consolato Generale italiano del Cairo (11 luglio 2015). Il 17 agosto 2015 il Presidente Al Sisi emanava una **nuova legge antiterrorismo** che prevede l'istituzione di tribunali speciali per rendere più veloci i processi, inasprisce le pene per terrorismo e incitamento alla violenza, fornisce tutela legale a soldati e forze dell'ordine che usano la forza nell'esercizio della loro missione. La norma prevede inoltre multe altissime per i giornalisti che non riportino correttamente la versione del governo sui fatti di terrorismo.

Il 7 settembre il governo dava **avvio nel Sinai settentrionale all'operazione "Diritto dei martiri"**, con l'impiego congiunto di forze armate e polizia al fine di sradicare le cellule terroriste presenti nella regione. Nella sua prima fase l'operazione portava all'uccisione o alla cattura di centinaia di terroristi e alla diminuzione delle loro attività; tuttavia il 23 ottobre almeno quattro militari perdevano la vita in un attentato che colpiva un veicolo dell'esercito egiziano nella città di al Arish, nel Sinai settentrionale.

Una forte attenzione era data peraltro anche al tema delle **riforme economiche**. Il 20 agosto il Presidente Al Sisi emanava una serie di decreti concernenti il sistema di tassazione, le regole di investimento e la struttura del settore energetico. L'obiettivo era quello di promuovere condizioni di mercato più favorevoli agli investimenti. Un'altra priorità era la lotta alla corruzione nel settore pubblico e l'efficienza della burocrazia statale, questione affrontata in un provvedimento di riforma che legava gli incentivi economici alla produttività, e che sollevava numerose proteste.

Il **19 settembre 2015** entrava in carica il **nuovo governo guidato dall'ex ministro del Petrolio Sherif Ismail**, che sostituiva l'esecutivo di Ibrahim Mahlab, travolto da accuse di scandali e corruzione. Il nuovo governo, formato da 33 ministri, presentava poche novità rispetto al precedente. Restavano al loro posto il Ministro degli Esteri, quello degli Interni e della Giustizia, mentre entravano tre donne, alla cooperazione internazionale, alla solidarietà e all'immigrazione. Le **priorità** di Al Sisi erano da un lato il ripristino della **sicurezza e la lotta contro il terrorismo** (in particolare nel Nord del Sinai, ove operano anche gruppi di estremisti jihadisti, quali *Ansar Baytel-Maqdis*, collegati allo Stato Islamico), e dall'altro il **rilancio dell'economia**.

Sul **piano diplomatico**, sostenuto finanziariamente e politicamente da Arabia Saudita e Emirati Arabi, Al Sisi riportava diversi successi: dalla reintegrazione dell'Egitto nell'Unione Africana, alla mediazione sul conflitto a Gaza, al riconoscimento politico dell'Europa e degli Stati Uniti. L'Egitto di Al Sisi ha infatti inteso assumere un **ruolo attivo nella politica internazionale**, presentandosi all'Occidente come interlocutore responsabile e interessato al ripristino della sicurezza nell'area; il problema della diffusione del jihadismo, che tornava a colpire con alterna frequenza nei governatorati del Sinai e minacciava di espandersi lungo il confine con la Libia, ha richiesto lo sforzo congiunto delle forze di polizia e dell'esercito per riportare sotto il controllo delle autorità le aree a maggior rischio.

L'ascesa del sedicente "Califfato" islamico (*Khilafat al-islamiyya*) contribuiva a rafforzare ulteriormente e a **legittimare il ruolo dell'Egitto**, esposto direttamente alla minaccia del terrorismo di matrice islamista. Quest'ultimo si manifestava lungo quattro direttrici frontaliere: sul fronte settentrionale (Mediterraneo) in corrispondenza della costa nord, con i fenomeni di traffici illegali (armi, droga, esseri umani - migrazioni irregolari, al cui interno possono infiltrarsi elementi del terrorismo islamico); sul lato orientale, con la situazione nel Nord del Sinai e con la crisi in Yemen; sul fronte meridionale, per prevenire e contrastare i traffici di armi e di droga, dove Il Cairo si acconciava ad una relazione di buon vicinato con il Sudan, malgrado la distanza ideologica con il regime di Khartoum; sul quadrante occidentale, ovvero la Libia, quello che maggiormente preoccupava gli egiziani, i quali ritenevano che la situazione fosse ormai giunta ad un livello esplosivo ed estremamente pericoloso.

La **crisi libica** ha assunto un'importanza assolutamente prioritaria per l'Egitto, che ha **sostenuto** dapprima **con decisione la legittimità della Camera dei Rappresentanti di Tobruk** ed il governo (anti-islamista) di Al Thinni. Il Cairo teme che la Libia si trasformi in un paese "incubatore" di forze jihadiste, che diventi una piattaforma di gestione dei traffici illegali in grado di finanziare il terrorismo e che sia messa a rischio la sicurezza della numerosa comunità egiziana in Libia.

Sul **fronte siriano** l'Egitto ha condotto ampie consultazioni al fine di formulare un consenso internazionale su una soluzione politica del conflitto che preservi l'unità del paese. L'Egitto sostiene l'opposizione moderata al regime e intende favorire la creazione di un governo di unità nazionale, evitando interventi esterni e contrastando l'avanzata dell'ISIS. In Egitto sono presenti circa 500.000 profughi siriani.

Per quanto riguarda **i rapporti con l'Unione europea**, Il Cairo ha ritenuto che Bruxelles non sia sempre stata coerente nel valutare la situazione sul terreno, e che dunque abbia faticato a comprendere nella sua interezza le dinamiche alla base della rivoluzione anti-islamista. Suscitavano reazioni fortemente critiche anche i tentativi dell'Unione di segnalare il tema del rispetto dei diritti umani e delle libertà. A tal proposito, suscitava in Egitto viva preoccupazione **la risoluzione del Parlamento europeo del 14 gennaio 2015**, la quale richiedeva maggiori aperture sul piano dei diritti umani e la liberazione dei detenuti politici.

Risultavano particolarmente buoni **i rapporti con la Russia** prima dell'incidente dell'airbus russo sui cieli del Sinai – v. *infra* -, e il presidente Putin si era anche recato in Egitto per siglare importanti accordi commerciali. Anche **nei confronti degli Stati Uniti** vi era un forte riavvicinamento: alla nomina di Al Sisi, la Casa Bianca dichiarava ufficialmente di essere pronta a collaborare con il nuovo Presidente, e il Presidente Obama riconosceva un *turning point* positivo nelle relazioni bilaterali, sbloccando la seconda tranche di finanziamenti militari (per 650 milioni di USD).

D'altra parte Obama non nascondeva il disappunto per le incarcerazioni di attivisti e giornalisti, per i processi di massa e per le limitazioni alle libertà di espressione e manifestazione. Restavano poi assai buoni **i rapporti con la Cina**, e nel corso della visita del Presidente Al Sisi a Pechino del dicembre 2014 veniva siglato un accordo strategico bilaterale che rafforza i legami tra i due paesi. La cooperazione si basa in particolare sui rapporti commerciali e sulle infrastrutture.

Come in precedenza accennato, **un momento piuttosto critico nei rapporti russo-egiziani** si è avuto a partire dal **31 ottobre 2015**, quando **un volo charter della compagnia russa Metrojet** in servizio tra Sharm-el-Sheik e l'aeroporto di San Pietroburgo **precipitava sulla penisola del Sinai**, provocando la morte di 224 persone tra passeggeri e membri dell'equipaggio, tra le quali quattro ucraini, un bielorusso e 219 russi.

Nonostante il pronto recupero delle scatole nere e la presenza di funzionari di Mosca nel comitato investigativo sull'incidente, i rapporti tra i due paesi subivano un periodo di raffreddamento a partire da quando i russi si convincevano della presenza di una bomba a bordo del velivolo, e quindi della matrice terroristica della tragedia, che invece le autorità egiziane tendevano ad escludere - del resto il 18 novembre 2015 lo "Stato islamico" rivendicava l'attentato, mostrando l'ordigno che sarebbe stato imbarcato sull'aereo.

La Russia disponeva per diversi mesi la sospensione dei voli sull'Egitto, che si vedeva quindi danneggiato dal mancato afflusso di turisti e dei relativi introiti. Inoltre, la strategia anti-terroristica che aveva costituito uno dei principali volani per l'accreditamento di Al Sisi nei confronti della Comunità internazionale subiva un grave *vulnus*. Oltre alla sospensione dei voli russi, molti altri governi decidevano infatti di interrompere i voli in Egitto, con ulteriore pregiudizio delle attività turistiche del paese.

A peggiorare ulteriormente la situazione giungeva il 29 marzo 2016 il dirottamento di un velivolo della Egypt Air in volo da Alessandria al Cairo, dirottamento non riconducibile a matrice terroristica, bensì all'iniziativa di un soggetto certamente instabile, che fortunatamente si limitava ad imporre l'atterraggio del velivolo a Cipro, senza provocare vittime - ma certamente colpendo una volta di più con durezza la credibilità del turismo egiziano, già depresso da gravissimi cali nelle prenotazioni per l'estate.

Le elezioni politiche del dicembre 2015

Le elezioni legislative egiziane hanno visto il completamento della complessa procedura alla metà di dicembre del 2015. La Camera dei Rappresentanti – il Parlamento egiziano è unicamerale – si compone di 596 seggi, dei quali 448 assegnati a candidati in collegi uninominali, 120 assegnati in circoscrizioni elettorali su liste di partito e 28 scelti dal Capo dello Stato. L'affluenza complessiva al voto è stata del 28,3 per cento.

La tabella che segue sintetizza **i risultati** delle elezioni legislative del 2015:

Partito, Gruppo o Movimento	Orientamento	Seggi da collegi uninominali	Seggi da liste di partito	Nomine presidenziali	SEGGI TOTALI
Partito dei liberi egiziani	Liberale	57	8	-	65
Partito del futuro della nazione	-	43	10	-	53
Nuovo WAFD	Liberale nazionale	27	8	1	36
Difensori della Patria	-	10	8	-	18
Partito repubblicano del popolo	-	13	-	-	13
Partito del Congresso	-	8	4	-	12
Partito della Luce (<i>al-Nour</i>)	Islamista	11	-	-	11
Partito conservatore	-	1	5	-	6
Partito democratico della pace	-	5	-	-	5
Partito dell'Egitto moderno	Filogovernativo	4	-	-	4
Partito socialdemocratico egiziano	1.	4	-	-	4
Movimento nazionale egiziano	-	4	-	-	4

Partito della libertà	-	3	-	-	3
Partito della Patria Egitto	Filo-governativo	3	-	-	3
Partito della riforma e dello sviluppo	Filo-governativo	3	-	-	3
Partito unionista nazionale e progressista	Filo-governativo	1	-	1	2
Partito delle Guardie rivoluzionari e	Filo-governativo	3	-	-	3
Partito nasserista	Nasserista	1	-	-	1
Libero partito egiziano per la ricostruzione	-	1	-	-	1
Indipendenti	-	251	74	26	351

Come si vede, una netta maggioranza dei seggi è andata a candidati indipendenti e per ciò stesso - come paventato da alcuni oppositori - esponenti di un vasto notabilato naturalmente disponibile alle indicazioni e alle proposte del governo. Per converso, è apparsa assai problematica in base ai dati elettorali la possibilità della costituzione di blocchi di opposizione forti e durevoli.

In ogni modo, **il 13 febbraio 2016 il potere legislativo era trasferito dalla Presidenza al nuovo Parlamento:** secondo gli intendimenti della maggioranza che sostiene il Presidente Al Sisi si compiva in tal modo l'ultimo atto della transizione democratica egiziana.

La repressione dei gruppi d'opposizione

Gli oppositori a vario titolo del regime egiziano trovavano comunque un'occasione il 25 aprile - festività che commemora la fine dell'occupazione israeliana del Sinai - per **manifestazioni di piazza duramente represses** con l'uso di lacrimogeni e vari arresti da parte delle forze dell'ordine. Nell'occasione la polizia fermava anche diversi giornalisti, segno evidente della crescente tensione del governo nei confronti dei media, soprattutto internazionali.

Sul piano giudiziario, invece, contrariamente alle aspettative di molti, il 7 maggio l'ex presidente **Mohammed Morsi**, accusato di spionaggio a favore del Qatar, vedeva la propria posizione stralciata dalle richieste di parere segreto al Gran Muftì - autorità religiosa di vertice in Egitto che obbligatoriamente deve pronunciarsi sulle richieste di pena capitale.

Tuttavia, sempre nell'ambito dell'inchiesta sullo spionaggio per il Qatar, erano inoltrate al Gran Muftì **due richieste di condanna a morte per altrettanti giornalisti di Al-Jazeera**, emittente come è noto proprio del Qatar, da tempo sospetto agli occhi delle autorità egiziane per aver a loro dire appoggiato la Fratellanza musulmana nel breve periodo della presidenza di Morsi. Il 18 giugno la Corte d'assise del Cairo infliggeva complessivamente **quarant'anni di reclusione a Mohammed Morsi** e pronunciava la **condanna alla pena capitale per sei persone, tra cui i due giornalisti di Al-Jazeera**, il tutto nell'ambito del processo sullo spionaggio con il Qatar.

Una nuova serie di provvedimenti giudiziari colpiva le opposizioni alla metà di maggio, dapprima con la condanna di 51 cittadini a due anni di carcere per le manifestazioni di protesta contro la decisione del Cairo di restituire in aprile all'Arabia Saudita due isole site nel Golfo di Aqaba -decisione conseguente all'accordo di ridefinizione delle frontiere con l'Arabia Saudita. Il giorno successivo, 101 condanne a cinque anni e 79 pesanti ammende erano inflitte a un altro gruppo di manifestanti contro il governo. Ben 25 anni di carcere venivano poi comminati ad otto sostenitori dell'ex presidente Morsi, accusati di aver compiuto alcuni attentati; altri 13 sostenitori dell'ex presidente subivano condanne dai 5 ai 10 anni di carcere.

Peraltro poco più di un mese dopo il Consiglio di Stato, istanza amministrativa superiore competente anche per le cause intentate contro il governo, accoglieva il ricorso contro la cessione delle due isole all'Arabia Saudita, sostenendone invece la piena appartenenza all'Egitto, in quanto situate all'interno dei suoi confini, e invalidando così di fatto l'accordo di demarcazione delle frontiere raggiunto con l'Arabia Saudita.

Una ulteriore difficoltà alle prospettive del turismo egiziano giungeva il 19 maggio, quando **un volo di linea della Egypt Air, partito dall'aeroporto Charles de Gaulle di Parigi, si inabissava nel Mar Mediterraneo** circa 300 km a nord di Alessandria d'Egitto, con la morte di 56 passeggeri - 15 le quali

francesi -, sette membri dell'equipaggio e tre agenti della sicurezza. Nonostante la consueta ridda di ipotesi contrastanti sulle cause del disastro, certamente una nuova pesante ombra si allungava sulle possibilità di raggiungere l'Egitto in condizioni di sicurezza.

Ambienti giornalistici riferentisi al governo egiziano iniziavano, di fronte al ripetersi invero inconsueto degli incidenti aerei, a parlare di un possibile complotto per screditare l'Egitto nei confronti dei migliori alleati, dapprima con l'incidente al velivolo russo e ora con le 15 vittime francesi del nuovo disastro aereo. Al possibile complotto veniva attribuito anche il peggioramento delle relazioni dell'Egitto con l'Italia a seguito dell'assassinio di Giulio Regeni (v. *infra*), imputato all'azione di servizi segreti stranieri.

Certamente tuttavia non contribuiva alla distensione nei confronti di Parigi, alla fine di maggio, l'espulsione di fatto del giornalista francese Remy Pigaglio, del quotidiano cattolico *La Croix* e di Radio RTL, che si vedeva vietare l'ingresso in Egitto al ritorno da una trasferta. Quanto accaduto provocava proteste dal *Quay d'Orsay*, e, con più forza, da parte dei giornalisti stranieri operanti al Cairo, che denunciavano la **crescente pressione esercitata dalle autorità sui media egiziani ed esteri.**

Tra l'altro il comitato per la protezione dei giornalisti, nel suo ultimo rapporto, aveva da poco indicato l'Egitto al secondo posto tra i paesi nei quali risultava detenuto il maggior numero di giornalisti, e come quello nel quale le condizioni di lavoro per la stampa avevano subito il più rapido deterioramento.

Per tutta risposta giungeva proprio dopo pochi giorni la **notizia del fermo dei vertici del sindacato dei giornalisti** – poi subito rilasciati, ma con una cauzione pari a oltre mille euro -, perché accusati, oltre che della diffusione di notizie non vere, di aver protetto due giornalisti che il 1° maggio avevano cercato di sfuggire all'arresto rifugiandosi nella sede centrale del sindacato. *Amnesty International* definiva la violazione della sede del sindacato compiuta il 1° maggio dalle forze di polizia come il più grave attacco alla libertà dei media verificatosi in Egitto da molti decenni. Peraltro la risposta del sindacato dei giornalisti ai fatti del 1° maggio non avveniva unitariamente, poiché gli ambienti dei media più legati al governo si defilavano.

Sempre sul versante dei diritti umani, verso la metà di luglio le autorità egiziane reagivano duramente ad un **rapporto di Amnesty International che accusava l'Egitto di essere responsabile nei primi mesi del 2015 di sparizioni forzate e torture** nei confronti di studenti, attivisti e manifestanti, tra i quali anche molti minorenni. Nel rapporto in particolare erano descritti i casi di 17 persone detenute illegalmente per pochi giorni o anche per diversi mesi, accusando l'Agenzia per la sicurezza nazionale egiziana di essersi resa responsabile di rapimenti, torture e sparizioni forzate per eliminare il dissenso politico attraverso un generale senso di paura inculcato negli oppositori.

Quanto al caso di Giulio Regeni (*cfr. infra*), **il rapporto di Amnesty lo collegava esplicitamente ad una più ampia serie di sparizioni**, evidenziando anche le analogie tra i segni di tortura sul corpo del ricercatore italiano e quelli rinvenuti sui cittadini egiziani deceduti mentre si trovavano sotto la custodia dello Stato. Le accuse di Amnesty International si spingevano anche in direzione della Procura generale egiziana, che avrebbe accolto ripetutamente elementi di prova non sostenibili presentati alla Procura stessa dall'Agenzia per la sicurezza nazionale.

All'inizio di agosto le autorità egiziane asserivano di aver portato un duro colpo ai gruppi jihadisti operanti nel Sinai, che nel novembre 2015 avevano proclamato di aderire al "Califfato" di al-Baghdadi, con una serie di attacchi terrestri e aerei nei dintorni della città di el-Arish, nel Nord della penisola, nel corso dei quali **avrebbe perso la vita il capo del gruppo terrorista, al-Ansari**, unitamente a una cinquantina dei suoi più stretti collaboratori.

Il 3 novembre la politica economica egiziana conosceva una decisa svolta in senso liberista, quando la Banca centrale decideva la svalutazione della lira egiziana del 48% e indicava un rapporto di riferimento con il dollaro statunitense alla quota di 13 lire: tali misure sono state valutate come una risposta ai problemi riguardanti soprattutto le riserve di valuta estera egiziana, che dal 2011 erano scese da 36 miliardi di dollari a non più di 16, ponendo a rischio persino la possibilità dell'Egitto di garantire a lungo termine le importazioni di generi alimentari.

Di fronte a una certa soddisfazione degli ambienti degli operatori economici e finanziari, alcuni osservatori facevano tuttavia notare che, unitamente alla riduzione dei sussidi conseguente alle condizioni poste dal Fondo monetario internazionale per il prestito all'Egitto di 12 miliardi di dollari, le nuove misure erano suscettibili di elevare ulteriormente i prezzi del petrolio e dei carburanti, con notevole disagio della popolazione.

Alla metà di novembre **la Cassazione egiziana annullava la sentenza che nel 2015 aveva condannato a morte l'ex presidente Mohammed Morsi** per gli incidenti avvenuti durante un'evasione di massa nel gennaio-febbraio del 2011. Nella stessa sentenza **la Cassazione egiziana annullava altresì le condanne all'ergastolo per altre 21 persone in relazione ai medesimi fatti**, ordinando un nuovo procedimento giudiziario. Sempre la Cassazione nella stessa data, per mezzo di uno dei propri collegi giudicanti, riconosceva che i due figli di Mubarak Alaa e Gamal non avrebbero dovuto tornare in carcere, avendo già scontato i tre anni di detenzione previsti in relazione alle accuse di distrazione di fondi pubblici nel corso dei lavori di ristrutturazione e manutenzione del palazzo presidenziale.

A queste sentenze più "morbide" hanno fatto subito da contraltare pochi giorni dopo le **pronunce della magistratura egiziana contro i vertici del sindacato**

dei giornalisti: un tribunale del Cairo ha condannato infatti in primo grado tre esponenti del sindacato per aver protetto nel mese di maggio 2016 due giornalisti ricercati dalla polizia che avevano cercato di sottrarsi all'arresto riparando nella sede centrale del sindacato dei giornalisti. Le accuse ai tre esponenti di vertice del sindacato egiziano dei giornalisti sono stati altresì estese alla diffusione di notizie ritenute false sul carattere violento del raid poliziesco nella sede sindacale.

Gli attacchi terroristici contro le comunità cristiane copte ed il viaggio di papa Francesco in Egitto

La precarietà dell'ordine pubblico è accresciuta all'escalation di attacchi di terroristi islamisti, alla **comunità cristiana copta in Egitto**, che vanta dieci milioni di fedeli, , che rappresenta il 10% della popolazione di un Paese a stragrande maggioranza musulmana.

Dalle Primavere Arabe del 2011 e dalla cacciata di **Hosni Mubarak**, che godeva del sostegno dell'ex patriarca Shenouda III, i copti hanno vissuto in uno stato di crescente tensione che ha avuto il suo apice durante il periodo del governo del presidente islamista, Mohamed Morsi. Solo dal 2013 vi sono stati **una quarantina fra aggressioni** di cristiani e attacchi a chiese, in pratica un episodio al mese, con decine di morti.

L'epicentro delle violenze è l'Egitto rurale e in particolare la **regione di Minya**, il turbolento governatorato con il mix esplosivo di un 35% di popolazione cristiana e un forte radicamento jihadista. E proprio nella regione di Minya, a circa 250 chilometri a sud-ovest del Cairo, si è verificato l'ultimo attacco armato.

I copti sono una minoranza che ha sempre avuto un ruolo chiave nell'economia e nell'establishment egiziano, anche se molti di loro oggi vivono sotto la soglia di povertà. Sono cristiani la maggioranza degli orafi e la gran parte degli impiegati nel settore farmaceutico del Paese, così come alcune delle famiglie più ricche dell'Egitto come i Sawiris, che controllano il gigante delle telecomunicazioni Orascom.

Dinastie di copti hanno ricoperto incarichi politici di primo piano: un membro della famiglia **Boutros Ghali** ha sempre fatto parte dei vari governi prima della caduta di Mubarak e un suo esponente, Boutros Boutros Ghali, è stato ministro degli Esteri prima di diventare segretario dell'Onu.

Un tragico attentato, con oltre ottanta tra morti e feriti, si è avuto **l'11 dicembre 2016**, in una cappella vicino alla **cattedrale copta del Cairo, San Marco**. Fuori dalla cattedrale nella capitale egiziana, diverse centinaia di egiziani, soprattutto cristiani, si sono radunati per una protesta improvvisata per chiedere di trovare i responsabili dell'attentato di oggi. *"Se il sangue degli egiziani è a buon prezzo, che il presidente se ne vada"*, gridavano i dimostranti.

In seguito, a pochi giorni del viaggio del Papa in Egitto, il 9 aprile, kamikaze dell'ISIS commettevano strage di copti in due chiese: a Tanta, a nord del Cairo, e ad Alessandria, lasciando sul terreno almeno 47 morti e 126 feriti.

La prima deflagrazione si è avuta nella chiesa di **San Giorgio, a Tanta, mentre duemila persone** assistevano alla messa per la domenica delle Palme. L'altra esplosione si è verificata davanti alla **chiesa di San Marco**, ad Alessandria, considerata la capitale copta dell'Egitto. Poco prima, riferiscono fonti ecclesiastiche all'agenzia *Mena*, il papa copto **Tawadros** aveva detto messa nell'edificio.

I due massacri hanno fatto ripiombare l'Egitto nell'incubo terrorismo del Califfato in una giornata fortemente simbolica per tutto il mondo cristiano.

Il **26 maggio** infine una decina di miliziani dell'ISIS ha attaccato **due bus di pellegrini che si stava recando verso il monastero di San Samuele** lungo una strada desertica a circa 100 chilometri da Minya, 250 chilometri a sud-ovest del Cairo, causando, secondo fonti ufficiali, la morte di ventinove persone ed il ferimento di altre venti.

In tale quadro, grande rilevanza ha assunto il viaggio di papa Bergoglio in Egitto, svoltosi dal 28 al 29 aprile scorsi: il Pontefice si è recato al Cairo come **"pellegrino di pace"** per incontrare la comunità cattolica e i credenti di diverse fedi, come ha spiegato lui stesso nel messaggio indirizzato al Presidente della Repubblica Sergio Mattarella dall'aereo, mentre ai giornalisti durante il volo ha dichiarato: **"E' un viaggio di unità e di fratellanza"**. Francesco, che ha rinunciato ad una vettura blindata, è sbarcato in una città in massima allerta, tanto che i caccia egiziani hanno scortato l'Airbus papale nello spazio aereo egiziano.

Il Pontefice ha incontrato **il presidente egiziano al-Sisi** e poi è andato all'Università di Al-Azhar, la massima istituzione dell'islam sunnita. Durissime le sue **parole contro il terrorismo**, definito *"la negazione di ogni vera religiosità e la falsificazione idolatrata di Dio"*, ed i populismi demagogici che *"non aiutano la pace"*. Da parte sua il grande imam di Al-Azhar, **Ahmed Al Tayyib** ha sottolineato: *"l'islam non è una religione del terrorismo"* come non lo sono il cristianesimo e l'ebraismo.

Secondo il quotidiano egiziano *Ahram*, vicino al Governo, "una fonte diplomatica europea" sostiene che, "su richiesta della famiglia", il Papa avrebbe affrontato con il presidente egiziano Abdel-Fattah Al-Sisi la questione dell'**assassinio di Giulio Regeni**. Tra gli altri temi affrontati a porte chiuse tra il Papa e Al-Sisi, riferisce lo stesso quotidiano, ci sarebbero stati **"gli sviluppi in Medio Oriente"**, soprattutto la crescita del **radicalismo**, le relazioni tra la Chiesa cattolica e il mondo islamico, e alcune questioni bilaterali". Papa Francesco poi si è recato al **Patriarcato copto ortodosso**, dove è stato accolto dal patriarca **Tawadros II**.

Il caso Regeni e le tensioni diplomatiche con l'Italia

Il **3 febbraio 2016** il ricercatore italiano **Giulio Regeni**, dottorando dell'Università di Cambridge ed al momento residente al Cairo, scomparso dal 25 gennaio, veniva ritrovato morto in un fossato che costeggia la strada che collega la capitale egiziana alla città di Alessandria. Dopo le prime ipotesi delle autorità del Cairo in merito a un possibile incidente stradale, lo stesso procuratore Ahmed Magi affermava di aver rinvenuto sul corpo di Regeni bruciature di sigarette, segni di torture e ferite da coltello. In tal senso anche le risultanze della prima autopsia effettuata al Cairo.

Tre giorni dopo, il 6 febbraio, si aveva notizia dell'arresto di due persone in relazione al caso Regeni, poi tuttavia prontamente rilasciate. Il 7 febbraio la salma di Regeni giungeva in Italia, e qui veniva effettuata una nuova autopsia, che accertava la causa finale della morte e confermava i segni di pestaggi, abrasioni e lesioni varie, lamentando altresì la rimozione di alcuni reperti organici operata in sede di prima autopsia al Cairo, che pregiudicava parzialmente anche i risultati dell'autopsia italiana.

Iniziava a questo punto da parte del governo egiziano la formulazione di una ridda di ipotesi, ad una ad una poi revocate: si andava dall'omicidio a sfondo omosessuale ad un atto criminale puro e semplice e finanche all'uccisione di Regeni da parte di agenti dei Fratelli musulmani desiderosi di mettere in grave imbarazzo il governo di Al Sisi. Veniva inoltre formulata dal ministro dell'interno egiziano un'ulteriore versione, secondo la quale Regeni sarebbe stato ucciso per vendetta dettata da motivi strettamente personali.

Intanto la vicenda di Regeni destava attenzione anche in molti altri paesi, tanto che si giungeva ad una petizione firmata da più di 4.600 accademici per chiedere un'inchiesta sulla sua morte, ma anche sulle numerose sparizioni che si registravano in Egitto. Il 24 febbraio veniva lanciata da Amnesty International la campagna "Verità per Giulio Regeni", e contemporaneamente si apriva la sottoscrizione di una petizione on-line cui aderivano più di centomila sostenitori.

L'allarme delle autorità italiane veniva accresciuto da indiscrezioni trapelate il 1° marzo in merito all'autopsia effettuata in Egitto, secondo le quali sarebbe risultato che Regeni era stato torturato per più giorni, ad intervalli piuttosto regolari. Tutto ciò appariva dunque coerente con il sequestro del giovane ricercatore da parte di professionisti della repressione, tanto più che questa probabilità era accresciuta dall'impegno di Regeni nella ricerca sul movimento sindacale egiziano, in forte opposizione rispetto al governo di Al Sisi.

Il 10 marzo 2016 il Parlamento europeo approvava ad ampia maggioranza una risoluzione di condanna delle torture inflitte a Regeni e della sua uccisione, come anche delle ripetute violazioni dei diritti umani perpetrate dal governo egiziano.

Il **14 marzo**, mentre sembravano uscire spiragli positivi dai colloqui tra il procuratore generale di Roma Pignatone, recatosi al Cairo, e il suo omologo egiziano; si assisteva però all'ennesimo tentativo di depistaggio, in base al quale Regeni prima di scomparire avrebbe avuto un'accesa discussione con un altro straniero. L'ipotesi veniva facilmente confutata dall'inesistenza del presunto video sulla lite, che sarebbe per di più stato in possesso del Consolato italiano al Cairo!

Dieci giorni dopo era la volta della versione sulla banda dei sequestratori di stranieri, che le forze di sicurezza avevano eliminato, e in un'abitazione della quale erano stati rinvenuti il passaporto e altri documenti di Giulio Regeni.

L'atteggiamento delle autorità egiziane provocava la comprensibile reazione dei genitori di Regeni, che chiedevano al Governo italiano di opporsi a quella che definivano una "*oltraggiosa messa in scena*". Il Ministro degli Esteri pro-tempore Gentiloni faceva propria questa esigenza, facendo presente l'insistenza dell'Italia per ottenere la verità sulla vicenda.

Il **1° aprile** sembrava aprirsi uno spiraglio promettente, quando gli egiziani ammettevano che gli apparati di sicurezza seguivano Regeni prima che fosse rapito: subito dopo, tuttavia, l'Egitto tornava a minimizzare la vicenda, qualificandola alla stregua di un atto isolato, e ponendo in dubbio anche la precedente ipotesi sulla banda dei sequestratori di stranieri come responsabile del rapimento, dei maltrattamenti e della morte del giovane ricercatore.

Il **7-8 aprile** si svolgeva un vertice presso la **Scuola superiore di polizia di Roma** tra investigatori italiani ed egiziani, che si risolveva in un fallimento, sia per quanto riguardava la scarsa documentazione fornita dalla delegazione egiziana che per quanto concerneva la vicenda della banda dei sequestratori di stranieri. La reazione italiana era a quel punto il richiamo dell'ambasciatore al Cairo **Maurizio Massari** alla Farnesina per consultazioni. Il ministro degli Esteri egiziano Shoukry esprimeva irritazione per l'atteggiamento italiano. Mentre la diplomazia italiana iniziava a portare la questione anche in sede europea – qui il presidente del gruppo socialista e democratico al Parlamento europeo Gianni Pittella chiedeva alla Commissione europea una revisione dei rapporti con l'Egitto –, anche il Regno Unito sollecitava attraverso il *Foreign Office* all'Egitto un'investigazione completa e trasparente.

Il **13 aprile** era lo stesso presidente egiziano Al Sisi ad escludere ogni coinvolgimento dei servizi del suo paese nella morte di Regeni, invitando gli investigatori italiani a tornare al Cairo e rinnovando le condoglianze ai genitori del ricercatore. Nel giro di due giorni era il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella a replicare, ricordando l'impossibilità per l'Italia di dimenticare le sofferenze e la morte di Giulio Regeni. Tra l'altro, il *New York Times* premeva per una riconsiderazione globale delle relazioni con l'Egitto da parte dei paesi occidentali, senza omettere un duro attacco alla Francia per la mancanza di pressioni della sua diplomazia sul governo egiziano. Gli stessi

Stati Uniti a breve giro rappresentavano al Cairo la necessità di un'investigazione trasparente sulla vicenda, collaborando pienamente con gli italiani.

Il 25 aprile veniva tratto in arresto il consulente al Cairo della famiglia Regeni, Ahmed Abdallah, amministratore della Commissione egiziana per i diritti e le libertà: secondo le autorità egiziane, che successivamente estendevano per quasi cinque mesi il fermo di Abdallah, il suo arresto tuttavia non aveva nulla a che fare con il caso Regeni, essendo piuttosto collegato alle manifestazioni di aprile contro la cessione di due isole del Golfo di Aqaba all'Arabia Saudita.

Qualche progresso nella collaborazione investigativa da parte dell'Egitto si registrava nel vertice del Cairo dell'8-9 maggio, al termine del quale tuttavia alcune richieste avanzate dagli inquirenti italiani per rogatoria restavano ancora inevase; inoltre, dai documenti forniti perdeva ulteriormente credibilità la pista della banda di sequestratori.

L'8 giugno qualche ombra si estendeva anche sulla comunità universitaria di Cambridge, i cui esponenti si rifiutavano di rispondere alle domande degli investigatori italiani in ordine allo scambio di messaggi telefonici tra utenze presumibilmente britanniche e numeri egiziani, proprio nell'orario della scomparsa di Regeni il 25 gennaio.

Il Parlamento italiano, tra la fine di giugno e l'inizio di luglio, ha approvato un emendamento al decreto-legge di rifinanziamento delle missioni internazionali dell'Italia, mettendo in atto una **forma di pressione nei confronti dell'Egitto, interrompendo di fatto la cessione gratuita al Cairo di pezzi di ricambio per i caccia F-16**. L'Egitto reagiva con asprezza, annunciando contromisure e minacciando effetti negativi sul controllo dei flussi migratori e per quanto riguardava la situazione della Libia.

Ai primi di agosto emergevano indiscrezioni sulla figura di **Mohammed Abdallah**, il capo del sindacato degli ambulanti egiziani oggetto specifico della ricerca di Regeni, che sarebbe stato un informatore dei servizi di sicurezza egiziani. Ciò poteva avvalorare quanto già avanzato in marzo in un'intervista a "Repubblica", ovvero che si sarebbe trattato di una vendetta dell'uomo nei confronti di Regeni, con il quale aveva avuto una vivace discussione per questioni personali legate all'acquisto di un cellulare e di biglietti aerei.

Anche la pista dei rapporti di Giulio Regeni con l'Università di Cambridge riassumeva una qualche importanza, alla luce della manifestazione contro Al Sisi svoltasi a Londra poche settimane dopo la partenza del ricercatore italiano per il Cairo. Al proposito il governo britannico rivolgeva alle autorità accademiche di Cambridge un invito a collaborare con gli inquirenti italiani.

Il 9 settembre si svolgeva a Roma un nuovo vertice tra magistrati italiani ed egiziani, definito da fonti giudiziarie del nostro Paese un salto di qualità,

finalmente, per consentire indagini più penetranti e avvicinarsi alla verità sul caso Regeni. L'elemento nuovo sembrava essere l'ammissione da parte egiziana del fatto che la polizia avesse indagato su Regeni per alcuni giorni, dopo una denuncia a suo carico presentata dal capo del sindacato indipendente degli ambulanti. Inoltre, la documentazione consegnata agli investigatori italiani era giudicata approfondita e ben fatta, tale da consentire l'individuazione di ulteriori soggetti presenti nella zona in cui Regeni si trovava al momento della scomparsa il 25 gennaio, nonché il giorno del ritrovamento del cadavere il 3 febbraio.

A completare il quadro ottimistico destato dal vertice del 9 settembre, due giorni dopo giungeva la notizia della scarcerazione di Ahmed Abdallah.

Mentre **il 10 ottobre** vivaci contestazioni del sindaco di Trieste Roberto Dipiazza, protrattesi anche nell'aula del Consiglio comunale, per la decisione del primo cittadino di rimuovere dalla facciata del municipio lo striscione con la richiesta di verità per Regeni dimostravano quanto la questione fosse rimasta viva nella regione di origine del ricercatore barbaramente ucciso in Egitto; alla fine del mese l'Italia mostrava la propria insoddisfazione nei confronti del Cairo non votando per l'Egitto nelle elezioni del Consiglio ONU per i diritti umani - decisione preceduta da una precisa indicazione della Farnesina che, stante il carattere segreto del voto per il Consiglio dei diritti umani, è stata anticipata a tutte le parti coinvolte.

L'atteggiamento italiano sembrava smentire l'ottimismo trapelato dopo la riunione del 9 settembre tra magistrati italiani ed egiziani, ma il 1° novembre in un incontro al Cairo erano consegnati ai pubblici ministeri romani i documenti rinvenuti il 24 marzo nell'abitazione della sorella di uno degli uomini che erano stati indicati come appartenenti alla banda di sequestratori cui in un primo momento era stato attribuito il sequestro e l'uccisione di Regeni - nella fattispecie si trattava del passaporto, di due tesserini universitari e del bancomat del ricercatore.

Il 6 e 7 dicembre a Roma si svolgeva il **quinto vertice tra inquirenti egiziani e italiani**, a seguito del quale era consegnata tutta la documentazione richiesta dalla rogatoria della procura di Roma del settembre 2016, e in particolare il verbale delle dichiarazioni rese dal capo del sindacato indipendente degli ambulanti del Cairo sui contatti da lui avuti con Regeni, nonché un video dell'incontro del 6 gennaio tra Mohammed Abdallah e lo stesso Regeni ripreso dal capo del sindacato ambulanti. Da parte italiana, invece, si procedeva a consegnare alle autorità giudiziarie egiziane la documentazione sugli accertamenti che queste avevano richiesto sui conti correnti bancari intestati a Regeni in Italia e nel Regno Unito.

Alla fine dell'anno lo stesso Mohammed Abdallah, in un'intervista all'edizione araba dell'*Huffington Post* confermava di aver denunciato egli stesso Regeni, nonché lo stretto rapporto del sindacato degli ambulanti con il ministero

dell'interno egiziano. Secondo Abdallah, gli incontri con Regeni sarebbero stati sei, e la decisione di segnalare il ricercatore alle autorità di sicurezza sarebbe maturata il 22 gennaio 2016, dopo la registrazione del colloquio telefonico con il ricercatore italiano.

Il 22 gennaio 2017 le autorità egiziane davano luce verde all'arrivo di esperti italiani e tedeschi al fine di recuperare i dati delle videocamere di sorveglianza della stazione della metropolitana dove transitò passò prima della sua sparizione. Nel riferire ciò, l'agenzia ufficiale egiziana Mena rendeva noto come proprio dopo l'ascolto della registrazione inoltrata dal capo del sindacato ambulanti i servizi di sicurezza egiziani avrebbero deciso di cessare di controllare Regeni, in quanto sarebbe emerso che la sua attività non rappresentava una minaccia per la sicurezza del paese.

Il giorno successivo, **23 gennaio**, la televisione di Stato egiziana diffondeva circa quattro minuti di stralci del video, girato a quanto pare il 6 gennaio 2016 da Abdallah con una microcamera nascosta in un bottone della camicia - il che però sembra mettere in dubbio quanto dichiarato dallo stesso Abdallah, ovvero di aver preso contatto con le autorità di sicurezza solo il 22 gennaio: la parte del video trasmessa televisivamente mostra la resistenza di Regeni alle richieste di denaro fatte da Abdallah, pur non escludendo la possibilità di reperire fondi attraverso procedure di finanziamento della ricerca accademica nella quale era impegnato.

Alla metà di marzo una nuova rogatoria della magistratura romana avrebbe richiesto alle autorità del Cairo la consegna dei verbali di interrogatorio di cinque agenti di sicurezza, appartenenti alla Agenzia nazionale per la sicurezza e al Dipartimento di investigazioni municipali, autori in prima persona dell'indagine su Regeni dopo la denuncia presentata da Abdallah.

La chiave di lettura da parte della magistratura italiana sarebbe quella della reticenza degli apparati di sicurezza nei confronti dell'autorità giudiziaria egiziana. In particolare, oltre ai cinque poliziotti di cui in precedenza, l'attenzione degli inquirenti italiani si sarebbe spostata anche su altri tre ufficiali autori della perquisizione in casa della sorella del capo della banda di sequestratori, dove sarebbero stati rinvenuti gli effetti personali di Regeni già consegnati alle autorità italiane. Tra questi soggetti e i cinque poliziotti vi sarebbero stati contatti, che la magistratura italiana intendeva verificare richiedendo anche le eventuali registrazioni effettuate nel periodo in cui Regeni era sotto stretto controllo.

Nell'imminenza del viaggio di Papa Francesco al Cairo alla fine di aprile, **la famiglia di Regeni**, tornata dopo un anno nella sede del Senato, rivolgeva al Pontefice la richiesta di trattare del caso durante gli incontri con le autorità egiziane, e richiedeva altresì azioni concrete all'Unione europea per accrescere la pressione sulle autorità del Cairo. Secondo il legale della famiglia erano ormai noti nomi e volti dei responsabili della sparizione del ricercatore. In effetti il 29 aprile, come accennato, Papa Bergoglio confermava che la Santa

sede aveva compiuto alcune mosse sulla questione, pur non potendo riferire per motivi di riservatezza del colloquio con il presidente Al Sisi.

L'11 luglio una delegazione della Commissione Difesa del Senato guidata dal senatore Latorre, e composta altresì dai senn. Gasparri e Santangelo si recava al Cairo nella prima visita a livello istituzionale dopo l'uccisione di Regeni: la delegazione incontrava lo stesso presidente Al Sisi, ribadendo con forza il bisogno di verità sulla vicenda, e riscontrandone il pieno impegno a scoprire i responsabili del crimine.

Il 14 agosto le Procure di Roma e del Cairo hanno diffuso un comunicato congiunto in cui si evidenziano passi avanti nella collaborazione sulle indagini relative all'omicidio di Giulio Regeni, grazie all'acquisizione, da parte degli organi inquirenti italiani, degli atti concernenti il nuovo interrogatorio dei poliziotti incaricati degli accertamenti sulla morte di Regeni.

Lo stesso giorno la Farnesina rendeva noto il rientro dell'ambasciatore italiano, Giampaolo Cantini, al Cairo.

"Alla luce degli sviluppi registrati nel settore della cooperazione tra gli organi inquirenti di Italia ed Egitto sull'omicidio di Giulio Regeni, di cui fa stato il comunicato congiunto emesso dalla Procura della repubblica di Roma e dalla Procura generale del Cairo, il Governo italiano ha deciso di inviare l'ambasciatore Giampaolo Cantini nella capitale egiziana, dopo che l'8 aprile 2016 l'allora capo missione Maurizio Massari venne richiamato a Roma per consultazioni", recita il comunicato del ministro degli Esteri, Angelino Alfano.

"L'impegno del Governo italiano – aggiunge il titolare della Farnesina – resta quello di fare chiarezza sulla tragica scomparsa di Giulio, inviando al Cairo un autorevole interlocutore che avrà il compito di contribuire, tramite i contatti con le autorità egiziane, al rafforzamento della cooperazione giudiziaria e, di conseguenza, alla ricerca della verità".

Aspro il commento della famiglia Regeni, indignata per le modalità e la tempistica della decisione del Governo italiano, adottata per di più nell'atmosfera ferragostana. Oltre alla famiglia, critiche alla decisione della Farnesina sono giunte anche da *Amnesty International* e dall'ONG *Antigone*, da mesi mobilitate per la verità sulla vicenda di Regeni. In tutti i casi è stato sottolineato il prevalere degli interessi economici e della ragion di Stato sulla difesa dei diritti umani e sulla ricerca della verità.

La vicenda di Regeni costituiva il **15 agosto** l'oggetto di un lungo reportage sul *New York Times Magazine*, a firma del corrispondente dal Cairo, **Declan Walsh**, nel quale si asserisce che gli Stati Uniti erano entrati in possesso di prove incontrovertibili sulla responsabilità dei servizi di sicurezza egiziani e ne avevano informato il Governo Renzi.

Da parte italiana è stato chiarito che gli Stati Uniti non trasmisero elementi di prova tali da provocare un univoco convincimento italiano - lo stesso articolo

del *New York Times Magazine* riconosce che, per non compromettere fonti informative essenziali, Washington non condivide con gli italiani materiali d'intelligence né indicazioni troppo precise su quali agenzie di sicurezza fossero direttamente responsabili. In ogni modo l'inchiesta del *New York Times Magazine* non poteva non riaccendere le polemiche in Italia, e le opposizioni hanno richiesto al Governo di riferire immediatamente in Parlamento.

Nel corso delle comunicazioni rese innanzi alle Commissioni Esteri riunite di Camera e Senato del **4 settembre scorso**, il Ministro degli Esteri Angelino Alfano, ha detto che "l'Egitto è un partner ineludibile dell'Italia, così come l'Italia è imprescindibile per l'Egitto". Tuttavia "l'omicidio Regeni è una grave ferita per le nostre coscienze, per tutti noi e per un intero paese". Il Ministro ha affermato che l'Italia continuerà a ricercare la verità sul caso in tutte le sedi opportune e ha sottolineato che l'ambasciatore Cantini, al Cairo dal 14 settembre, "curerà l'intero spettro dei rapporti con l'Egitto". "I magistrati egiziani - ha detto ancora il Ministro - hanno soddisfatto in modo ancora parziale ma crescente le richieste contenute nelle rogatorie. Un nuovo incontro tra le due procure dovrebbe svolgersi a settembre".

Ibrahim Metwaly, uno dei legali della famiglia Regeni e fra i fondatori dell'Associazione delle famiglie degli scomparsi in Egitto, scompare al Cairo il 10 settembre, quando sta per imbarcarsi per Ginevra dove è atteso a un gruppo di lavoro delle Nazioni Unite sulle sparizioni forzate. Il 14 settembre i media danno la notizia del suo arresto con l'accusa di aver collaborato con entità straniere per sovvertire lo Stato e della sua detenzione nel carcere di massima sicurezza di Tora.

Una riunione ristretta sulla Libia è stata convocata il **14 settembre 2017** a Londra dal ministro degli Esteri Johnson con i colleghi omologhi di Stati Uniti, Italia, Francia, Egitto ed Emirati Arabi Uniti e l'Inviato Speciale dell'ONU, per una riflessione su come sostenere l'azione delle Nazioni Unite sul dossier libico, sulla nuova *roadmap* e sul rinnovo del mandato della missione UNSMIL.

Ai margini di tale incontro, **il ministro Alfano ha incontrato il suo omologo dell'Egitto, Sameh Hassan Shoukry**, per trattare diversi temi di interesse comune. Il bilaterale si svolge nel giorno in cui **l'Ambasciatore Giampaolo Cantini assume le sue funzioni al Cairo**. Contemporaneamente si insedia a Roma il nuovo Ambasciatore egiziano Hisham Badr.

ALLEGATI

DONNE E MEDIAZIONE DEI CONFLITTI: RUOLO DELL'ONU E POLITICHE UE ED USA*

di Irene Fellin⁴⁹

Il ruolo dell'ONU

In un momento storico in cui instabilità e sicurezza sembrano dominare lo scacchiere geopolitico, la necessità di affrontare le crisi internazionali e i conflitti con soluzioni non militari sembra ormai evidente a tutta la comunità internazionale. Prevenzione e mediazione sono diventati temi chiave di dibattiti politici e negoziazioni diplomatiche, e mai come oggi viene riconosciuto - almeno a parole - il ruolo fondamentale che le donne possono ricoprire nella gestione dei conflitti e nei processi di stabilizzazione.

Dal 2000, quando l'adozione della Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite n. 1325 portò all'attenzione di tutti l'importanza del ruolo e delle responsabilità che le donne rivestono in situazioni di instabilità e di conflitto, si è fatta sicuramente molta strada.

I risultati, tuttavia, tardano ad arrivare.

Se la Risoluzione n°1325, dalla quale negli anni si è venuta a delineare l'agenda "Donne, Pace e Sicurezza"⁵⁰, è passata alla storia per avere portato al centro dell'agenda di sicurezza internazionale tematiche fino a quel momento riconosciute come "rosa", non si può certo dire altrettanto dell'impegno che ne è seguito. L'anniversario, che ricorre il 31 ottobre, è un appuntamento fisso per fare il bilancio dei progressi fatti nell'attuazione di una Risoluzione che, pur con i suoi limiti, resta senza precedenti nella storia dei diritti delle donne.

Nel riconoscere che guerre e conflitti hanno un effetto sproporzionato su donne e bambine, a causa del ruolo che esse rivestono all'interno delle nostre società, l'agenda "Donne, Pace e Sicurezza" identifica anche la necessità di adottare misure di protezione differenziate per uomini e donne. Allo stesso tempo, sottolinea però il ruolo attivo che le donne sono chiamate ad avere nell'ambito della prevenzione delle crisi nazionali o internazionali, e nella gestione dei conflitti.

* Estratto, in edizione provvisoria, dal Focus euro-atlantico n. V, a cura dell'Osservatorio di politica internazionale, in via di pubblicazione

⁴⁹ Presidente e Cofondatrice dell'antenna italiana del network internazionale WIIS – Women in International Security. Già Consigliera della Rappresentante Speciale del Segretario Generale per l'agenda "Donne, Pace e Sicurezza" nelle attività di gender mainstreaming di integrazione della Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite n. 1325 (2000) nelle attività di competenza della NATO.

⁵⁰ L'adozione della Risoluzione 1325 (2000) è stata seguita dall'adozione di altre 7 risoluzioni che nel loro insieme vengono a formare l'Agenda "Donne, Pace e Sicurezza: S/RES/1820 (2008), S/RES/1888 (2009), S/RES/1889 (2009), S/RES/1960 (2010), S/RES/2106 (2013), S/RES/2122 (2013) and S/RES/2242 (2015) http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/GenderFactsheet-US-Format_April%202016.pdf

I tre rapporti⁵¹ commissionati nel 2015 su pace e sicurezza, incluso il “*Global Study on the Implementation of Security Council Resolution 1325 (2000) on women, peace and security*”⁵² hanno sottolineato la necessità di dare maggiore risalto ai mandati delle Nazioni Unite per la prevenzione e il rafforzamento della pace, riconoscendo il ruolo critico svolto dalle donne in questo ambito.

L’Assemblea Generale e il Consiglio di Sicurezza stanno lavorando a un rilancio degli strumenti di soluzione pacifica dei conflitti e del rafforzamento del ruolo delle donne all’interno dei processi di pace. Il nuovo Segretario Generale Antonio Guterres ha infatti fatto della parità di genere un filo conduttore della sua narrativa e uno degli obiettivi principali del suo mandato (forse motivato ulteriormente dai malumori che la nomina di un altro uomo alla guida del Palazzo di Vetro aveva creato).

All’interno di questo contesto, le Nazioni Unite stanno portando avanti da alcuni anni una politica di riesame della mediazione dei conflitti⁵³, includendovi, in tempi più recenti, un particolare focus sulla mediazione in chiave di genere. Nel 2011, il Dipartimento per gli Affari Politici (DPA) e UNWOMEN hanno lanciato una strategia congiunta finalizzata a sostenere una piena partecipazione delle donne nei processi di pace, in linea con i principi espressi nella Risoluzione 1325 (2000)⁵⁴. La strategia è volta ad aumentare la disponibilità e la qualità delle competenze di genere nei processi di mediazione, sostenendo una maggiore e più efficace partecipazione delle donne a tutti i livelli di risoluzione dei conflitti e dei processi di pace. Nell’ambito di questa strategia congiunta, a UNWOMEN è lasciato il compito di rafforzare le capacità delle donne leader a livello nazionale, regionale e nelle coalizioni di pace, e di facilitare il loro accesso sia ai tavoli dei negoziati ufficiali, sia ai colloqui con mediatori e negoziatori a livello più informale.

Il DPA invece, concentra le proprie attività su tre diverse settori:

1) Creazione di expertise in genere e mediazione

L’obiettivo è quello di avere a disposizione un sufficiente numero di esperti di genere e mediazione di medio livello che facciano parte del *DPA Standby Team of Senior Mediation Advisers*⁵⁵ e allo stesso tempo di mantenere un “roster”

⁵¹ Nel 2015 sono stati condotti tre studi in ambito Pace e Sicurezza per conto delle Nazioni Unite: The UN peace operations review, The review of the UN Peacebuilding Architecture, and The review of the implementation of Security Council Resolution 1325.

⁵² Preventing Conflict, Transforming Justice, Securing the Peace. A Global Study on the Implementation of United Nations Security Council resolution 1325. UN Women, 2015 <http://wps.unwomen.org/>

⁵³ Nel 2010 si è costituito il *Group of Friends of Mediation*, co-presieduto da Finlandia e da Turchia e che ad oggi consta di 47 Membri. L’obiettivo è quello di promuovere l’uso della mediazione per la soluzione pacifica delle controversie, la prevenzione e la risoluzione dei conflitti, nonché per generare sostegno allo sviluppo della mediazione. <http://peacemaker.un.org/friendsofmediation>

⁵⁴ http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/GenderFactsheet-US-Format_April%202016.pdf

⁵⁵ *DPA Standby Team of Senior Mediation Advisers* è un servizio del DPA amministrato dalla *Mediation Support Unit* (MSU) all’interno della *Policy and Mediation Division* (PMD), ed è specializzata in risorse che possono essere dispiegate sul campo in tempi brevi. Il principale ruolo operativo del Team Standby è

dedicato esclusivamente ad esperti di politiche di genere e di mediatrici di alto livello che possano essere dispiegate nell'ambito dei processi di pace sostenuti dalle Nazioni Unite⁵⁶. Attualmente il *Mediation Roster del DPA* è costituito al 41 per cento da esperte, e l'11 per cento dei suoi esperti si occupano di questioni di genere, mentre il *DPA's Standby Team of Mediation Experts* possiede da marzo 2011 un'esperta a tempo pieno che si occupa di progettazione e inclusione in chiave di genere.⁵⁷

2) Organizzazione di training e seminari sull'agenda "Donne, Pace e Sicurezza", che includono la mediazione in chiave di genere e la violenza sessuale usata come strategia di guerra, e che sono destinati ai team di esperti in mediazione.

Nel corso degli ultimi anni, più di 200 funzionari hanno partecipato ai corsi di formazione su "Gender/ Women, Peace and Security". In aggiunta a questi corsi, organizzati con cadenza biennale, a partire dal 2016 il Dipartimento ha investito anche nell'organizzazione di serie di incontri seminariali di Alta formazione, realizzati in collaborazione con la Norvegia e la Finlandia, su *Gender and Inclusive Mediation Processes*, e destinato ad inviati speciali e mediatori esperti.

3) Sviluppo di linee guida su genere e mediazione

Il terzo filone sul quale si concentra il lavoro del DPA è lo sviluppo di linee guida sulla mediazione in chiave di genere, che tocchi le diverse tematiche discusse durante le negoziazioni. In marzo 2012 è stata realizzata una prima pubblicazione intitolata "***Guidance on Addressing Conflict-Related Sexual Violence in Ceasefire and Peace Agreements***", incentrata sul fenomeno della violenza sessuale, come strategia bellica, impiegata durante i "cessate il fuoco" e nel corso dei negoziati sugli accordi di pace.⁵⁸

Sempre nello stesso anno è stata pubblicata la "***Guidance on effective mediation***", che include fra le tematiche chiave da affrontare nel contesto degli sforzi di mediazione la prospettiva di genere e l'agenda "Donne, Pace e sicurezza". A questo studio ha fatto seguito, agli inizi di quest'anno la pubblicazione di una guida dedicata interamente alle strategie da mettere in pratica per un'efficace inclusione delle donne e della prospettiva di genere nei processi di mediazione⁵⁹. Le indicazioni fornite riguardano le fasi di

quello di fornire consulenza ai funzionari di alto livello Nazioni Unite e ai loro partner operativi impegnati in azioni di diplomazia preventiva e mediazione. Dietro esplicita richiesta, si possono inviare esperti sul campo o effettuare consulenze a distanza.
<http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/Factsheet%202017%20Standby%20Team.pdf>

⁵⁶ Mary Robinson fu la prima donna ad essere nominata UN Special Envoy for the Great Lakes Regions in marzo 2013, seguita da Hiroute Guebre Sellassie, originaria dell'Etiopia, nominate a sua volta Special Envoy for the Sahel and Head of Office (OSes) in maggio 2014.

⁵⁷ ELISABETH SCHEPER (The Netherlands – Gender and Inclusion)

⁵⁸ *Guidance on Addressing Conflict-Related Sexual Violence in Ceasefire and Peace Agreements* at http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/GuidanceAddressingConflictRelatedSexualViolence_UNDPA%28english%29_1.pdf

⁵⁹ <http://peacemaker.un.org/node/2940>

preparazione della mediazione e il processo di progettazione, nonché l'analisi delle varie questioni di sostanza, incluse le disposizioni sulla sicurezza, la partecipazione, le Costituzioni, l'uso della lingua e l'attuazione di accordi di pace, attraverso una lente di genere.

Tutte queste iniziative mostrano come le Nazioni Unite stiano investendo molto sulla mediazione e sul ruolo delle donne mediatrici. Come sempre, il rischio è che le politiche e gli impegni presi nel palazzo di vetro non si trasformino in risultati che abbiano un impatto concreto sulla vita delle persone e soprattutto su quella delle donne che vivono i conflitti sulla propria pelle. Il ruolo e l'impegno dei singoli Paesi Membri sono fondamentali per fare la differenza.

L'Italia in Consiglio di Sicurezza e il Network di donne mediatrici nel Mediterraneo. Un progetto ambizioso promosso durante il mandato italiano al Consiglio di Sicurezza

Nel tradizionale pilastro della politica estera italiana rappresentato dalla promozione dei diritti umani, l'azione in favore dell'eguaglianza di genere è sempre stata una priorità dell'Italia alle Nazioni Unite. L'attuazione dell'agenda "Donne, Pace e Sicurezza", riveste poi una particolare attenzione nell'ambito del Consiglio di Sicurezza, come si riflette anche nel programma del nostro Paese per il suo mandato di membro non permanente per il 2017. L'Italia, infatti, crede fermamente al ruolo positivo che le donne rivestono all'interno dell'intero ciclo dello sviluppo e della pace, con un particolare riferimento alla prevenzione dei conflitti e al ruolo di mediazione che esse possono svolgere nelle aree più instabili o già colpite da conflitti⁶⁰.

Proprio nell'ambito del suo mandato in Consiglio di Sicurezza, l'Italia ha voluto trasformare questi principi in un impegno concreto, investendo in un progetto importante ed ambizioso, costituito dalla realizzazione di un "Network di Mediatrici nel Mediterraneo".

Il progetto, che rientra nell'ambito delle azioni previste dal "Terzo Piano d'Azione Nazionale dell'Italia, in attuazione della Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite 1325(2000), 2016 - 2019"⁶¹, è un'iniziativa del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, realizzata in collaborazione con lo IAI – Istituto Affari Internazionali e l'antenna italiana di WIIS – Women in International Security, un network che si occupa di promuovere la partecipazione delle donne nell'ambito della sicurezza a livello internazionale.

L'iniziativa risponde all'esigenza sempre più sentita di promuovere il ruolo attivo delle donne nella prevenzione dei conflitti e nei percorsi di stabilizzazione,

⁶⁰ Programma dell'Italia nel Consiglio di Sicurezza
http://www.italyun.esteri.it/rappresentanza_onu/resource/doc/2017/01/dgap.pdf

⁶¹ Terzo Piano d'Azione Nazionale dell'Italia, in attuazione della Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite 1325(2000), 2016 – 2019
http://www.cidu.esteri.it/resource/2016/12/49120_f_Piano132520162019.pdf

con uno sguardo particolare rivolto al bacino del Mediterraneo, di interesse strategico per l'Italia e di importanza fondamentale per la stabilità dell'intera zona limitrofa. Questa iniziativa si allinea perfettamente con le ormai consolidate posizioni, già precedentemente menzionate, dall'Assemblea Generale e del Consiglio di Sicurezza, che prevedono il rilancio degli strumenti di soluzione pacifica dei conflitti e di rafforzamento del ruolo delle donne all'interno dei processi di pace.

Il network di mediatrici del Mediterraneo si viene ad inserire nel contesto più ampio delle attività che l'Italia porta avanti da anni a sostegno della mediazione, quale strumento da privilegiare per la risoluzione pacifica delle controversie. Il network verrà costituito da donne di alto profilo pubblico, con una già consolidata esperienza in ambito di mediazione, e da esperte in mediazione; saranno rappresentanti dei Governi dei Paesi coinvolti o membri della società civile. Un elemento importante questo della collaborazione fra le Istituzioni e la società civile, all'interno della quale le donne rivestono ruoli molto importanti, essendo spesso fonti privilegiate di informazioni e risorse uniche per entrare in contatto con alcuni segmenti della società, altrimenti preclusi al dialogo con gli uomini e le istituzioni.

Questa nuova iniziativa italiana si è sviluppata sull'esempio di iniziative simili nate negli ultimi anni (quali ad esempio il Nordic Women Mediators Network⁶² e il Network of African Women Mediators for Peace), tutte finalizzate a rinforzare la partecipazione delle donne nel campo della mediazione, con il preciso intento di riempire il vuoto relativo all'area del Mediterraneo. Il network, che ha fra i suoi obiettivi principali quello di sottolineare il valore della mediazione come strumento per la risoluzione pacifica dei conflitti, nonché quello di promuovere una maggiore visibilità delle donne mediatrici, sostenendo possibili candidature in posizioni di alto livello in ambito internazionale insieme all'inclusione di più donne durante le negoziazioni, verrà lanciato ufficialmente il 25 e il 26 ottobre 2017 presso il Ministero degli Esteri e della Cooperazione Internazionale con un evento cui presenzierà il Ministro degli Esteri Alfano.

Il lancio del Network è stato preceduto da una serie di eventi in ambito onusiano che hanno visto l'Italia protagonista. A partire da ottobre 2016, con l'organizzazione di un evento in occasione delle 71 UNGA intitolato "A new agenda for Women, Peace and Security and Mediation",⁶³ seguito da un dibattito formato Arria in Consiglio di Sicurezza, dove la presentazione dell'iniziativa italiana ha riscontrato ampio consenso fra i presenti, fino ad un nuovo evento organizzato durante la 72 UNGA intitolato "*Towards the Launch of the Mediterranean Women Mediators Network (MWMN). Women Mediators Networks: From Paper to Practice. How to strengthen synergies and complementarities for greater efficiency and impact.*" che mira a facilitare una

⁶² <https://www.prio.org/Projects/Project/?x=1725>

⁶³ A new agenda for Women, Peace and Security and Mediation
<http://www.un.org/webcast/pdfs/160922am-italy-women.pdf>

migliore comprensione delle opportunità, delle prospettive e delle potenziali le sfide che le reti di mediatrici incontrano lungo il percorso che vuole più donne protagoniste di iniziative a sostegno della costruzione della pace.

Le politiche UE in ambito di mediazione di conflitti

L'Unione Europea e i suoi Stati Membri non potevano che accogliere in maniera favorevole la linea sposata dal Segretario Generale delle Nazioni Unite Antonio Guterres di fare della prevenzione dei conflitti il fulcro della proprio mandato a capo delle Nazioni Unite.⁶⁴ Essa infatti si allinea perfettamente con gli obiettivi chiave della Strategia Globale dell'Unione Europea, che a sua volta si propone di affrontare i conflitti nella loro fase iniziale promuovendo allo stesso tempo la resilienza delle società che ci circondano ai fini di costruire pace e stabilità.

L'Unione Europea promuove l'utilizzo della mediazione come strumento principale della propria politica di prevenzione o gestione delle crisi, e al fine di rapportare le proprie capacità in questo settore, il Servizio europeo per l'azione esterna si è dotato fin dall'inizio di un'unità interna di supporto alla mediazione che ha il compito di aiutare le istituzioni europee e i suoi partner operativi attraverso consulenze, invio di esperti tecnici e di supporto a distanza in ogni fase della gestione di un conflitto⁶⁵.

Non poteva mancare, in ambito europeo, un'attenzione alla tematica della mediazione in chiave di genere: la promozione di un ruolo attivo per le donne in qualità di mediatrici, negoziatrici, ed esperte di mediazione rientra infatti fra gli obiettivi specifici del II Piano d'Azione di Genere europeo.⁶⁶ L'attenzione dell'Unione Europea, come quella delle altre Organizzazioni Internazionali, è quella di puntare i riflettori sull'importanza che un maggior coinvolgimento delle donne in mediazione non si trasformi unicamente in un aumento del numero di donne coinvolte, ma nel reale impatto che la loro presenza deve portare all'interno dei processi di negoziazione.

Il rischio infatti è che l'inclusione di *expertise* di genere si trasformi in un esercizio formale con poco impatto sul processo negoziale e sui contenuti degli accordi di pace. In modo particolare, è estremamente importante che le azioni finalizzate all'aumento di mediatrici si focalizzino in modo particolare ad aumentare il numero di mediatrici di alto livello in ambito governativo (la

⁶⁴ Primo discorso del nuovo segretario generale Antonio Guterres al Consiglio di Sicurezza, 10 gennaio 2017. Remarks to the Security Council Open Debate on "Maintenance of International Peace and Security: Conflict Prevention and Sustaining Peace", <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2017-01-10/secretary-generals-remarks-maintenance-international-peace-and>

⁶⁵

https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/426/Conflict%20Prevention,%20Peace%20building%20and%20Mediation

⁶⁶ Gender Action Plan 2016-2010, Council Conclusions (26 October 2015) 13201/15

cosiddetta Track 1 della mediazione), che risulta particolarmente lacunosa a livello internazionale, senza tuttavia omettere le donne rappresentati della società civile (Track 2) e quelle impegnate a livello di grassroot, delle comunità (Track 3)⁶⁷.

Fra gli ultimi progetti europei finalizzati alla promozione delle politiche di mediazione in chiave di genere, si possono annoverare il sostegno politico, tecnico e finanziario al Syrian Women's Advisory Board dell'Inviato Speciale delle Nazioni Unite Staffan de Mistura e un training sulle tecniche di mediazione di pace per le donne poliziotto dell'Afghan High Peace Council. L'Unione Europea ha finanziato anche la formazione di attiviste pacifiste libiche su tecniche di negoziazione e mediazione, affinché possano agire in maniera più efficace nell'ambito del processo di pace guidato dalle Nazioni Unite.

L'Unione Europea è inoltre coinvolta in maniera attiva nelle varie iniziative a livello nazionale e regionale, come la rete di mediatrici nordiche e il Network di Mediatrici del Mediterraneo, e del loro ruolo fondamentale nel dare sostegno alla mediazione in chiave di genere a livello politico diplomatico, ma anche del lavoro che essi possono portare avanti in sinergia con le associazioni di donne a livello locale, il cui prezioso impegno per la costruzione della pace non viene sempre riconosciuto a tutti i livelli.

Le politiche USA

L'attenzione al ruolo della mediazione nella gestione dei conflitti rientra anche nelle politiche transatlantiche. Infatti anche gli USA hanno inserito fra gli obiettivi del proprio Piano d'Azione Nazionale per l'attuazione dell'Agenda Donne, Pace e Sicurezza (2016), la promozione della partecipazione delle donne nei processi di risoluzione dei conflitti e nei processi di mediazione.⁶⁸

Degno di particolare nota, è l'impegno che il Governo degli Stati Uniti ha portato avanti nell'ambito dei negoziati di pace colombiani, dove l'inclusione di genere è stato un tema fondamentale degli sforzi fatti dagli americani per accompagnare la Colombia verso la pace. Il governo degli Stati Uniti si è infatti impegnato nella formazione di donne colombiane come mediatrici di conflitti, costruttrici di pace, e agenti di cambiamento all'interno di una società che vive una fase di profonda transizione. Attraverso un programma sviluppato e coordinato dall'Istituto statunitense USIP – United States Institute for Peace⁶⁹, USAID ha fornito un sostegno concreto per aiutare le emergenti leader colombiane nella mediazione dei conflitti delle rispettive regioni. Decine di donne, tra cui ex combattenti, vittime, appartenenti alle diverse minoranze

⁶⁷ <http://peacemediation.ch/about/background>

⁶⁸ National Action Plan on Women, Peace, and Security (updated 2016), <https://www.usaid.gov/what-we-do/gender-equality-and-womens-empowerment/national-action-plan-women-peace-security>

⁶⁹ <https://www.usip.org/programs/mediation-colombia>

etniche, sono state introdotte alle tecniche di mediazione attraverso una serie di workshop in tutto il paese, per fare in modo che la diversità delle loro voci venisse adeguatamente ascoltata e integrata negli accordi di pace. Il successo di questo accordo è dovuto anche alla grande attenzione consacrata alle tematiche di genere che vi sono state incluse in maniera trasversale. Questo accordo dimostra l'importanza di progetti di questo genere e di come l'inclusione o meno delle donne nei processi di mediazione e nei negoziati di pace possa fare la differenza.

Conclusioni

Prevale ormai nella comunità internazionale, e nelle valutazioni delle principali organizzazioni multilaterali, l'opinione per cui alle crisi internazionali – che spesso si manifestano all'interno di territori di Stati fragili e resi vulnerabili da fattori tanto di natura interna quanto esterna – non si può che rispondere con un ventaglio il più possibile ampio e complessivo di strumenti.

Di questo ventaglio, la capacità di condurre azioni di mediazione tra gli attori interessati, a livello nazionale e sub-nazionale, deve essere necessariamente parte. E a sua volta, la capacità di includere e far partecipare più attivamente le donne in questi processi è componente essenziale di una mediazione efficace e orientata al risultato. Lo sforzo dell'Italia in questa direzione si inserisce dunque in una dinamica che si sta consolidando progressivamente, ed è destinata a prendere sempre più piede nelle relazioni internazionali. Tra gli effetti positivi che ne possono derivare vi è anche l'attesa che l'iniziativa italiana faccia da catalizzatore per un posizionamento ancora più attivo del nostro Paese in questi processi, irrobustendo le capacità e le strutture nazionali.



SERVIZIO CENTRALE

del Sistema di protezione
per richiedenti asilo e rifugiati

Istituito ai sensi dell'art 32 della legge 189/02 e affidato
dal Ministero dell'Interno all'ANCI mediante convenzione



MINISTERO
DELL'INTERNO

LA POPOLAZIONE FEMMINILE NELLO SPRAR

Settembre
2017

www.sprar.it

INDICE

Lo SPRAR	 3
Popolazione femminile complessiva nello SPRAR	 3
Le minori stranieri non accompagnate	 6
Le vulnerabilità	 7
Buone prassi nello SPRAR per la presa in carico della popolazione femminile	10

Lo SPRAR

Il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) è stato istituito dalla legge n. 189/2002 ed è costituito dalla rete degli enti locali che – per la realizzazione di progetti di accoglienza di migranti forzati – accedono, nei limiti delle risorse disponibili, al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell’asilo, gestito dal Ministero dell’Interno e previsto nella legge finanziaria dello Stato.

A livello territoriale gli enti locali, in collaborazione con le realtà del terzo settore, garantiscono interventi di “accoglienza integrata” che superano la sola distribuzione di vitto e alloggio, prevedendo in modo complementare anche misure di orientamento e accompagnamento legale e sociale, nonché la costruzione di percorsi individuali di inclusione e di inserimento socio-economico.

Obiettivo principale dello SPRAR è la presa in carico della singola persona accolta, in funzione dell’attivazione di un percorso individualizzato di (ri)conquista della propria autonomia, per un’effettiva partecipazione al territorio italiano, in termini di integrazione lavorativa e abitativa, di accesso ai servizi del territorio, di socializzazione, di inserimento scolastico dei minori.

I singoli interventi di accoglienza realizzati dai singoli enti locali vengono definiti “SPRAR territoriali”.

SPRAR

All’interno dello SPRAR sono accolte sia persone singole, adulti e minori non accompagnati, di sesso maschile e di sesso femminile, nonché nuclei familiari, anche monoparentali.

Come si evince chiaramente dalla tabella sotto riportata (n.1), la popolazione accolta nello SPRAR nell’anno femminile – nelle diverse casistiche di accoglienza sopra descritte - 2016 costituisce circa un ottavo dei beneficiari complessivamente presenti.

1. Beneficiari SPRAR 2016, Dati generali per sesso

	Valore	%
Sesso Maschile	29.48	86,6
Sesso Femminile	4.55	13,3
TOTALE	34.03	100,0

Relativamente alla composizione di genere dei beneficiari accolti nella rete SPRAR, pur confermando la predominanza storicamente attestata della

componente maschile, è possibile evidenziare un lieve aumento nel corso del 2016 della percentuale della componente femminile. L'incidenza della presenza femminile sul totale di 34.039 accolti risulta, infatti del 13,38% (4.554 beneficiarie), percentuale in aumento rispetto ai dati dell'anno precedente quando erano pari al 12% nel 2015.

Il 2016, pur confermando che gli uomini singoli e in giovane età sono ancora i più rappresentati, mette però in evidenza come la percentuale di donne che giungono in Italia in cerca di protezione, spesso sole, sia in progressiva crescita.

Analizzando il dato del segmento femminile dei beneficiari SPRAR, risulta che i principali Paesi di provenienza sono la Nigeria con 1.821 beneficiarie pari al 40% del totale delle beneficiarie accolte, la Somalia con il 6,7%, la Siria (5,6%), l'Eritrea (4,1%), il Pakistan (3,7%), la Costa d'Avorio (3,5%).

E' possibile, inoltre, rilevare che all'interno dell'intero gruppo di provenienza nigeriana il segmento femminile rappresenta il 32,5% del totale dei beneficiari SPRAR di tale nazionalità: con un netto aumento dell'incidenza femminile di quasi il 20% rispetto al dato relativo alla generalità della popolazione SPRAR.

2. Beneficiarie SPRAR 2016, Nazionalità

Paese	di Sesso	%
NIGERIA	1.82	39,99
SOMALIA	307	6,74
SIRIA *	257	5,64
ERITREA	189	4,15
PAKISTAN	168	3,69
COSTA D'AVORIO	158	3,47
AFGHANISTAN	150	3,29
CAMERUN	146	3,21
UCRAINA	114	2,50
IRAQ	101	2,22
ALTRE	1.14	25,10
TOTALI	4.55	100,00%

*194 beneficiarie siriane sono entrate in Italia e accolte all'interno dello SPRAR attraverso un programma di resettlement del ministero dell'Interno

Si è inoltre ritenuto opportuno evidenziare il dato riguardante le sole nazionalità africane, in quanto costituiscono il 74% del totale della popolazione femminile accolta, all'interno della quale la Nigeria rimane la prima nazionalità.

La successiva tabella, riporta le prime 10 nazionalità africane rappresentate nello SPRAR.

3. Beneficiarie SPRAR 2016, Nazionalità africana

Paese africano	Donne	%
NIGERIA	1.821	39,99
SOMALIA	307	6,74
ERITREA	189	4,15
COSTA D'AVORIO	158	3,47
CAMERUN	146	3,21
GHANA	79	1,73
GAMBIA	68	1,49
REP.DEM.CONGO	61	1,34
MALI	58	1,27
LIBIA	56	1,23
ALTRE NAZIONALITA'	427	9,38
TOTALI	3.370	74,00

In riferimento alla popolazione femminile complessiva, la successiva tabella rappresenta le fasce di età che la compongono.

Si evidenzia che il dato maggiormente rappresentato riguarda le giovani donne comprese tra i 18 e i 25 anni, immediatamente seguito dalla successiva fascia di età tra i 26 e i 30. L'insieme dei due dati rileva la presenza di giovanissime e giovani adulte. Infatti la somma di queste due fasce di età rappresenta il 52,4%.

4. Beneficiari SPRAR 2016, Fasce di età

Fascia	Totale beneficiaria	%	Totale	%	Totale	%
0-5	1.482	4,40%	785	2,70%	697	15,30%
6-10	536	1,60%	279	0,90%	257	5,60%
11-17	1.718	5,00%	1.525	5,20%	193	4,20%
18-25	15.815	46,50%	14.369	48,70%	1.446	31,80%
26-30	7.539	22,10%	6.600	22,40%	939	20,60%
31-35	3.749	11,00%	3.278	11,10%	471	10,30%

36-40	1.705	5,00%	1.446	4,90%	259	5,70%
41-50	1.139	3,30%	940	3,20%	199	4,40%
51-60	256	0,80%	197	0,70%	59	1,30%
61-90	100	0,30%	67	0,20%	33	0,70%
TOTALI	34.039	100,00%	29.486	100,00%	4.554	100,00%

(MSNA)

Per quanto riguarda nello specifico le minori straniere non accompagnate, la tabella n. 5 riporta il dato complessivo delle minori straniere non accompagnate (MSNA) accolte nello SPRAR nell'anno 2016 che, come si evince, costituisce circa il 2,8% del totale dei minori non accompagnati presenti.

5. Beneficiari SPRAR minori stranieri non accompagnati (MSNA) 2016, Dati generali per sesso

	Valore	%
MSNA Maschi	2.89	97,22
MSNA Femmine	83	2,78
TOTAL	2.98	100,0

Rispetto alla distinzione di genere, rimane costante la presenza pressoché assoluta di minori di sesso maschile, pari a oltre il 97% degli accolti. È interessante evidenziare tuttavia un incremento di minori straniere non accompagnate provenienti dalla Nigeria, che – come visto sopra - si conferma la prima nazionalità anche tra la popolazione femminile adulta. Di seguito i dati riguardanti le nazionalità dei minori stranieri non accompagnati divisi per genere, di cui sono evidenziati i dati più rilevanti.

6. Beneficiari SPRAR MSNA 2016, Dati generali per nazionalità

Nazion	Totale	%	Sesso maschil	%	Sesso femminil	%
GAMBIA	758	26,16%	753	99,34%	5	0,66%
EGITTO	332	11,46%	332	100,00	0	0,00%
NIGERIA	312	10,77%	245	78,53%	67	21,47
SENEGAL	245	8,45%	245	100,00	0	0,00%
MALI	223	7,69%	223	100,00	0	0,00%
COSTA D'AVORIO	193	6,66%	186	96,37%	7	3,63%
BANGLADESH	148	5,11%	148	100,00	0	0,00%
GUINEA	146	5,04%	146	100,00	0	0,00%
GHANA	96	3,31%	96	100,00	0	0,00%

ALBANIA	94	3,24%	94	100,00	0	0,00%
ALTRE NAZIONALITA'	70	12,10%	69	98,57%	1	1,43%
TOTALI	2.898	100,00	2.815	97,14%	83	2,86%

Emerge, dunque, in modo netto e incontrovertibile il dato riguardante una presenza importante delle minorenni nigeriane rispetto al dato residuale che riguarda le minorenni appartenenti ad altre nazionalità. Ciò si evince ancora più chiaramente dalla tabella che segue che riporta il dato delle nazionalità delle sole minori straniere non accompagnate. Infatti su un totale di 83 minorenni, le nigeriane sono 67, rappresentando l'80.72% del totale.

Tale dato conferma quanto rilevato rispetto alle adulte rendendo evidente la portata di un fenomeno quale la tratta che determina l'arrivo in Europa di donne richiedenti asilo di prevalente nazionalità nigeriana anche minorenni.

7. Beneficiarie SPRAR MSNA 2016, nazionalità per sesso femminile

Nazione	donne	%	95,18 %
NIGERIA	67	80,72	
COSTA	7	8,43	
GAMBIA	5	6,02	
PAKISTAN	1	1,20	
ERITREA	1	1,20	
REP. DEM.	1	1,20	
INDIA	1	1,20	
TOTALI	83	100,00%	

Entrando nel merito delle vulnerabilità di cui possono essere portatrici le beneficiarie dello SPRAR, è stato possibile effettuare una specifica rilevazione attraverso un'indagine condotta nel mese di luglio 2017 e rivolta a un campione di 106 realtà territoriali della rete SPRAR, che complessivamente si riferiscono a 1.000 beneficiarie accolte tra donne singole, nuclei familiari e monoparentali e minori straniere non accompagnate.

L'indagine ha permesso di acquisire dati e informazioni specifiche riguardanti l'universo femminile poiché era finalizzata a una rilevazione delle vulnerabilità

per tipologia di accoglienza, dalla quale è emersa la rilevanza delle dimensioni critiche del fenomeno della tratta degli esseri umani.

È essenziale evidenziare che dal campione emergono indicatori di carattere generale di vulnerabilità della popolazione femminile accolta nello SPRAR, come per esempio il basso livello di istruzione.

Infatti, circa il 60% degli SPRAR interpellati ha confermato che più del 50% delle proprie beneficiarie presenta un basso livello di istruzione.

8. Percentuale di beneficiarie in accoglienza nello SPRAR con un basso livello di istruzione, luglio 2017

Percentuale di	SPRA R	SPRA R
Nessuna	3	2,83
Meno del 50%	13	12,26
50% circa	26	24,53
Più del 50%	63	59,43
Non so	1	0,94

Stessa cosa dicasi per le condizioni economiche della famiglia di origine che il 44,34% degli SPRAR indica come problematiche per oltre il 50% delle donne accolte.

9. Percentuale di beneficiarie in accoglienza nello SPRAR che provengono da famiglie con problemi economici, luglio 2017

Percentuale di	SPRA R	SPRA R
Nessuna	6	5,66
Meno del 50%	25	23,58
50% circa	25	23,58
Più del 50%	47	44,34
Non so	3	2,83

E' stato, inoltre, richiesto agli SPRAR territoriali interpellati di indicare riguardo alle proprie beneficiarie manifeste condizioni di vulnerabilità e/o fragilità psico-sociale e il dato restituisce una incontrovertibile rilevanza di questa condizione. Infatti si evidenzia che il 43,40% degli SPRAR territoriali ha indicato che più del 50% delle accolte proviene da una famiglia numerosa e con problemi economici. Si consideri inoltre che altri 17 SPRAR del campione intervistato hanno dichiarato la stessa condizione di vulnerabilità per circa il 50% delle accolte.

L'insieme dei due dati rileva pertanto un segmento pari al 59,44%.

10. Percentuale di beneficiarie in accoglienza nello SPRAR che manifestano una condizione di vulnerabilità o fragilità psico-sociale, luglio 2017

Percentuale di	SPRA R	SPRA R
Nessuna	10	9,43%
Meno del 50%	33	31,13%
50% circa	17	16,04%
Più del 50%	46	43,40%
Non so	0	0,00%

Un altro aspetto importante preso ad analisi è il viaggio. La maggior parte degli SPRAR territoriali interpellati restituisce, infatti, un vissuto fortemente traumatico del viaggio, durante il quale emerge che le donne accolte hanno subito diverse forme di violenza e/o abuso, come da tabella seguente.

11. Vissuti nel viaggio migratorio delle beneficiarie accolte nello SPRAR, luglio

201

7

Casistica rilevata	SPRA R	SPRA R
Violenza fisica	81	76,42
Abuso sessuale	78	73,58
Sfruttamento lavorativo domestico	60	56,60
Debito contratto nel viaggio	65	61,32
Saldo debito in Libia	23	21,70
Trattenimento	69	65,09
Sopravvenuta protezione/controllo da	56	52,83
Sopravvenuta protezione/controllo da	47	44,34
Nessuna casistica rilevata	11	10,38
Non so	2	1,89%

12. Transito attraverso Paesi terzi delle beneficiarie accolte nello SPRAR, luglio 2017

Paese	Nessuna	Poche	Alcune	Tutte	Non so
Libia	4 3,77%	9 8,49%	31 29,25%	61 57,55%	1 0,94%
Marocco	81 76,42%	14 13,21%	5 4,72%	0 0,00%	6 5,66%
Niger	13 12,26%	10 9,43%	49 46,23%	30 28,30%	4 3,77%
Sudan	13 12,26%	18 16,98%	64 60,38%	0 0,00%	11 10,38%
Turchia	69 65,09%	23 21,70%	6 5,66%	0 0,00%	8 7,55%
Egitto	89 83,96%	7 6,60%	2 1,89%	0 0,00%	8 7,55%
Altro	47 44,34%	23 21,70%	17 16,04%	3	16 2,83% 15,09%

I comuni di Alessandria e Alice Bel Colle hanno strutturato un percorso di sostegno alla genitorialità e alla cura dei figli destinato alle donne accolte nello SPRAR e anche italiane, neo e future mamme. Utilizzando lo scambio di ricette come strumento di socializzazione, sono stati trattati temi collegati alla genitorialità, alla riappropriazione di sé, all'inclusione sociale, alla cura dei figli con la partecipazione di esperti e volontari, quali ostetrica, psicologa, professioniste del consultorio familiare, esperta di giochi, istruttrice di fitness, infermiera esperta di primo soccorso pediatrico, nonché nonne per insegnare ricette locali.

Il comune di Pescara ha strutturato un servizio di accompagnamento e affido familiare. Nato per creare una rete di sostegno e supporto ai nuclei familiari monoparentali che, usciti dall'accoglienza nello SPRAR, vivono spesso in condizioni di precarietà socio- lavorativa, il servizio favorisce la conciliazione dell'esercizio dell'attività lavorativa con quella dell'accudimento. Nel contempo è diventato, altresì, un punto di riferimento valido ad accompagnare e orientare le madri in quegli ambiti dove possono incontrare maggiori criticità (accesso ai servizi scolastici, colloqui con i genitori, rapporti con pediatri/medici, etc.). Trattandosi spesso di "affido consensuale parziale" vi è una regolamentazione specifica con il Tribunale per i minori. Nel programma di affidamento vengono definite le modalità di accoglienza del minore, la durata dell'affidamento, la fascia oraria e i giorni. Spesso, inoltre, si registra la creazione di un legame costruttivo tra la madre e la famiglia affidataria, che dura ben oltre la tempistica stabilita dal programma.

A Parma, il Comune, la Prefettura, la Questura e l'ente gestore dello SPRAR – insieme agli enti gestori dei centri di accoglienza straordinaria (CAS) - hanno sottoscritto il protocollo d'intesa “Interventi finalizzati all'emersione

di potenziali vittime di tratta e di grave sfruttamento all'interno dei richiedenti protezione internazionale". Il protocollo intende strutturare modalità di accoglienza e consolidare il lavoro di rete tra le diverse realtà del territorio, con il fine di favorire l'emersione tempestiva di potenziali donne vittime di tratta e/o sfruttamento provenienti dal flusso migratorio non programmato. È stato formato un tavolo di coordinamento come luogo e strumento per il sostegno e la gestione degli arrivi sul territorio, la valutazione delle situazioni di vulnerabilità riconducibili a fenomeni di tratta per sfruttamento sessuale e, a seconda delle progettualità sociali, dei trasferimenti in seconda accoglienza e degli eventuali spostamenti da una struttura all'altra. Laddove emergano elementi riconducibili al fenomeno della tratta, vengono individuate idonee comunità di accoglienza, strutturate per garantire tutela e protezione e per attivare programmi di protezione sociale ex art. 18 D.lgs 286/98.

Lo SPRAR territoriale del comune di Latina ha organizzato un laboratorio/atelier di sartoria con il duplice scopo di inserire le beneficiarie, che provengono da esperienze traumatiche, di violenza e di guerra, in un percorso di sostegno in cui la manualità possa facilitare l'allontanamento da modalità violente e facilitarle nel processo di inclusione sociale, inserendole gradualmente nel mondo del lavoro. Il ricavato della vendita dei prodotti della sartoria sociale viene suddiviso tra tutte le partecipanti sulla base della presenza e dell'esperienza della singola beneficiaria. L'atelier è inserito in un progetto più ampio che include, oltre alla sartoria sociale, anche laboratori di musica, gruppi di auto-aiuto tenuti dalla psicoterapeuta dell'équipe dello SPRAR territoriale, in collaborazione con l'assistente sociale e l'educatore professionale, nonché corsi professionalizzanti e orientamento alla formazione, consulenza legale, realizzazione di bilanci delle competenze. Le donne, spesso giovani, partecipanti al laboratorio sono state affiancate da tutor che le hanno supportate rendendo il percorso professionalizzante; sono infatti stati attivati corsi di cucito, maglieria e

ricamo e con un ente accreditato con la Regione corsi specifici come, a titolo di esempio, un corso per responsabile di negozio.

Lo SPRAR territoriale del comune di Chiusano d'Asti ha creato un'impresa start-up sociale a titolarità femminile: un laboratorio di produzione di piatti in ceramica lavorati a mano coinvolgendo giovani donne vittime di tratta e accolte nei percorsi di inserimento sociale dell'ente attuatore dello SPRAR. Si tratta di donne prevalentemente analfabete o bassamente scolarizzate, di solito destinate a trovare occupazioni poco qualificate e precarie o ad alto rischio di rientrare nel circuito dello sfruttamento della prostituzione; con questo progetto le si vuole accompagnare verso una professionalità qualificata, gratificante e ben retribuita. Il modello di intervento proposto si basa sulla volontà di superare la vecchia logica delle borse lavoro, a cui spesso le persone coinvolte partecipano senza slancio o incentivi, focalizzate solamente sul rimborso orario per la presenza. Si prevede, infatti, una retribuzione basata sulla qualità del prodotto realizzato e venduto attivando un circuito di responsabilizzazione e professionalità.

Lo SPRAR del comune di Trieste ha promosso un corso di informatica dedicato esclusivamente a beneficiarie donne anche con figli con annesso kindergarden per attività specifiche di sostegno alla genitorialità delle donne. L'iniziativa ha offerto a tutte una preziosa opportunità formativa e socializzante, agevolata dal supporto di baby-sitter con la possibilità di attività di doposcuola per i figli in età scolare.